

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
**VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ**  
**CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO**  
**LINHA DE PESQUISA: CONSTITUCIONALISMO E PRODUÇÃO DO DIREITO**  
**PROJETO DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS, MOVIMENTOS SOCIAIS,**  
**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

**TRABALHO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E POLÍTICAS**  
**PÚBLICAS EM SANTA CATARINA: EFETIVAÇÃO DO ODS 8 –**  
**TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO**

**CARINA AMANDA WIPPEL MOSER**

**Itajaí, abril de 2024.**

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
**VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ**  
**CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO**  
**LINHA DE PESQUISA: CONSTITUCIONALISMO E PRODUÇÃO DO DIREITO**  
**PROJETO DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS, MOVIMENTOS SOCIAIS,**  
**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

**TRABALHO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E POLÍTICAS  
PÚBLICAS EM SANTA CATARINA: EFETIVAÇÃO DO ODS 8 –  
TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO**

**CARINA AMANDA WIPPEL MOSER**

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em  
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –  
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título  
de Mestre em Ciência Jurídica.

**Orientador: Professor Doutor Clovis Demarchi**

**Itajaí, abril de 2024.**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, por todo apoio e dedicação.

Ao meu orientador, Prof. Doutor Clovis Demarchi, por seus ensinamentos, incentivos e por zelar por minha produção científica.

Ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica (PPCJ) - Curso de Mestrado em Ciência Jurídica (CMCJ), da Universidade do Vale do Itajaí-UNIVALI.

Ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Mestrado em Direito, da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, em especial ao Prof. Doutor. Ismael Francisco de Souza e ao Prof. Doutor Rodrigo Goldschmidt, que me proporcionaram aprofundar esta pesquisa através das disciplinas cursadas nesta instituição.

À Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina – FAPESC, pela bolsa que financiou meus estudos.


## **DEDICATÓRIA**

Dedico à presente Dissertação aos meus familiares e amigos por se fazerem presentes nessa caminhada, incentivarem meu trabalho e confiarem em seus resultados.

## TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

**Itajaí, abril de 2024.**

 Documento assinado digitalmente  
CARINA AMANDA WIPPEL MOSER  
Data: 15/05/2024 17:16:40-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Carina Amanda Wippel Moser**  
**Mestranda**

## PÁGINA DE APROVAÇÃO

Conforme Ata da Banca de defesa de mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu em Ciência Jurídica* PPCJ/UNIVALI, em 24 de abril de 2024, às quatorze horas, através da plataforma microsoft teams a mestranda **Carina Amanda Wippel Moser**, fez a apresentação e defesa da dissertação sob título “TRABALHO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E POLÍTICAS PÚBLICAS EM SANTA CATARINA: EFETIVAÇÃO DO ODS 8 – TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO”.

A Banca Examinadora foi formada mediante o Ato Organizacional número 030/PPCJ/2024, baixado pelo Coordenador do Programa Pós-Graduação *Stricto Sensu em Ciência Jurídica*, Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz, composta pelos Professores Doutor Clovis Demarchi (UNIVALI), como presidente orientador, Doutor Ismael Francisco de Souza (UNESC), como membro, Doutor Rafael Padilha dos Santos (UNIVALI), como membro.

Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Dissertação.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 26 de abril de 2024.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ  
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

## ROL DE CATEGORIAS

**Crescimento Econômico:** Considerado como aumento ou acúmulo de condições econômicas. “Na literatura econômica, desenvolvimento econômico e crescimento econômico são normalmente usados como sinônimos. No entanto, alguns economistas fazem uma distinção entre desenvolvimento econômico (que envolveria mudança estrutural) e crescimento econômico (que não a envolveria)”<sup>1</sup>.

**Dignidade da pessoa humana:** é a qualidade pela qual é reconhecido ao ser humano o direito ao respeito e a consideração por parte do Estado e da comunidade, o que implica no surgimento e na positivação de uma série de direitos e garantias fundamentais, que evitam quaisquer tratamentos desumanos ou degradantes, com o objetivo de propiciar às pessoas condições existenciais mínimas para uma vida saudável, digna e segura<sup>2</sup>.

**Direito:** “Elemento valorizador, qualificador e atribuidor de efeitos a um comportamento, com o objetivo de que seja assegurada adequadamente a organização das relações humanas e a justa convivência, tendo a Sociedade conferido ao Estado o necessário poder coercitivo para a preservação da ordem jurídica e a realização da justiça”<sup>3</sup>.

**Direito Social:** Direitos que buscam garantir condições dignas de vida, igualdade e justiça social para todos os membros de uma sociedade<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Revista Lua Nova**, n. 93, 20214. Disponível em <https://www.scielo.br/ln/a/Qn76SFwhyHVMmJjBjRBX7ny/?format=html&lang=pt>.

<sup>2</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

<sup>3</sup> PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018. p. 233.

<sup>4</sup> ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria Brasileira dos Direitos Sociais**. São Paulo: Saraiva, 2013. p.172.

**Empregabilidade:** é “um conceito distinto da trabalhabilidade, pois é uma tentativa de descrever a capacidade das pessoas de se tornarem empregadas e serem capazes de manter esse emprego ou encontrar um novo emprego”<sup>5</sup>.

**Globalização:** significa os processos pelos quais os Estados nacionais passam e pelos quais veem sua soberania, identidade, rede de comunicação, entre outros, sofrerem interferência de atores e entidades transnacionais<sup>6</sup>.

**Justiça Social:** Promoção da igualdade, a equidade e a dignidade de todos os indivíduos em uma sociedade, ligada aos esforços para enfrentar e corrigir as desigualdades históricas e estruturais que geram disparidades sociais<sup>7</sup>.

**Objetivos de Desenvolvimento Sustentável:** É o conjunto de 17 metas interconectadas estabelecidas pelas Nações Unidas em 2015, com a Agenda 2030<sup>8</sup>.

**Políticas Públicas:** São metas coletivas, formadas por um conjunto de práticas e diretrizes que têm por objetivo a solução de problemas de interesse público, devendo ser desenvolvidas a partir de indicadores que identifiquem as necessidades dos mais diversos grupos sociais e apontem os caminhos a serem trilhados para sua eficácia<sup>9</sup>.

**Revolução Industrial:** a produção em massa caracteriza a Revolução Industrial, abandonando o modelo de produção feudal, cujo produto estava vinculado à terra. Assim, foram criadas grandes indústrias, com larga produção, bem como, houve grande mudança na forma de produzir e de comercializar bens, sendo que os centros urbanos passaram a concentrar a oferta de postos de trabalho<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> MALTBY, Tony. Extending working lives? Employability, work ability and better quality working lives. **Social Policy and Society**, Cambridge, v. 10, n. 3, p. 299-308, 2011. p. 301. Disponível em: <https://scholar.archive.org/work/q5ixwra5cbaapd7eqnzm6mwbju>. Acesso em: 12 maio 2023.

<sup>6</sup> BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo: respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

<sup>7</sup> RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

<sup>8</sup> BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Ipea, 2019.

<sup>9</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais no Brasil. Conceitos, fontes de dados e aplicações. 6 ed. São Paulo: Alínea, 2017. p. 151.

<sup>10</sup> MIRANDA, Fernando Silveira Melo Plentz. A mudança do paradigma econômico, a Revolução Industrial e a positivação do direito do trabalho. **Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**, Santiago, v. 3, n. 1, p. 1-24, 2012. Disponível em: <http://docs.uninove.br/arte/fac/publicacoes/pdf/v3-n1-2012/Fer1.pdf>. Acesso em: 12 maio 2023.



**Trabalho decente:** qualquer fonte de trabalho humano que propicie uma existência digna a todos os envolvidos nas relações de trabalho, garantindo aos Trabalhadores um trabalho com retribuição adequada e condições laborais que assegurem uma vida com sentido no trabalho<sup>11</sup>. É aquele desenvolvido em ocupação produtiva, com remuneração justa, exercido em condições de liberdade, equidade, segurança e respeito à dignidade da pessoa humana<sup>12</sup>.

**Trabalho Infantil:** “[...] atividades econômicas e/ou atividades de sobrevivência, com ou sem finalidade de lucro, remuneradas ou não, realizadas por crianças ou adolescentes em idade inferior a 16 (dezesseis) anos, ressalvada a condição de aprendiz a partir dos 14 (quatorze) anos, independentemente da sua condição ocupacional”<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> SILVA, Ildete Regina Vale da; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. Trabalho decente como consolidação do respeito à dignidade do trabalhador: aspectos destacados para interpretação da reforma trabalhista à luz da constituição brasileira de 1988. **Revista de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, sociais e Empresariais**, v. 4, n.2 p.22-40. Jul/Dez 2018. p. 38. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadireitosfundamentais/article/view/4826/pdf>

<sup>12</sup> OIT. Trabalho decente. **Organização Internacional do Trabalho**, [2023]. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 12 maio 2023.

<sup>13</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho. **III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (2019-2022)**. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/novembro/lancado-3o-plano-nacional-de-prevencao-e-erradicacao-do-trabalho-infantil/copy\\_of\\_PlanoNacionalversosite.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/novembro/lancado-3o-plano-nacional-de-prevencao-e-erradicacao-do-trabalho-infantil/copy_of_PlanoNacionalversosite.pdf). p. 6. Acesso em 31 ago. 2023.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>X</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>XI</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>Capítulo 1 .....</b>	<b>18</b>
<b>ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAÇÃO DO TRABALHO .....</b>	<b>18</b>
<b>1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA IDEIA DO TRABALHO .....</b>	<b>18</b>
<b>1.1.1 Conceituação e caracterização de trabalho .....</b>	<b>26</b>
<b>1.2 DO TRABALHO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....</b>	<b>32</b>
<b>1.2.1 Da caracterização do trabalho infantil.....</b>	<b>32</b>
<b>1.2.2 Causas e consequências do trabalho infantil.....</b>	<b>38</b>
<b>Capítulo 2 .....</b>	<b>44</b>
<b>CONCEITO E TIPOLOGIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>44</b>
<b>2.1 ELEMENTOS CONCEITUAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>44</b>
<b>2.2 TIPOLOGIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>51</b>
<b>2.3 DA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>60</b>
<b>2.4 DA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>67</b>
<b>Capítulo 3 .....</b>	<b>72</b>
<b>ODS 8 E POLÍTICAS PÚBLICAS EM SANTA CATARINA.....</b>	<b>72</b>
<b>3.1 ODS: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS .....</b>	<b>72</b>
<b>3.2 ODS 8 (TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO) .....</b>	<b>77</b>
<b>3.3 ODS 8 NO BRASIL.....</b>	<b>82</b>
<b>3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DO ODS 8 EM SANTA CATARINA.....</b>	<b>89</b>
<b>3.5 POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL EM SANTA CATARINA – META 8.7.....</b>	<b>93</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>102</b>
<b>REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS .....</b>	<b>109</b>

## RESUMO

A dissertação está inserida na área de concentração Fundamentos do Direito Positivo, da linha de pesquisa Constitucionalismo e produção do Direito e no Projeto de Pesquisa Políticas Públicas, Movimentos Sociais, Democracia e Participação no Estado Democrático de Direito. O seu objetivo científico é analisar o trabalho da criança e do adolescente e as políticas públicas desenvolvidas no Estado de Santa Catarina para efetivação do ODS 8, identificando seus desafios e apresentando propostas de aperfeiçoamento. Para tanto, conceituou-se o trabalho humano ao longo dos anos, seu reconhecimento como um direito social e fundamental nos ordenamentos jurídicos, até a fase atual de discussão de sua flexibilização. Abordou-se também a proteção de direitos das crianças e adolescentes por normas trabalhistas. Esses são os pontos estudados no primeiro capítulo. O segundo capítulo dedica-se a conceituação, e análise do processo de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas através das tipologias e do ciclo de políticas públicas para, em seguida, no terceiro capítulo, apresentar a inclusão do ODS 8 na agenda pública, a adaptação de suas metas à realidade brasileira e desenvolvimento de políticas públicas para seu cumprimento no âmbito nacional, especialmente as que buscam a erradicação do trabalho infantil. Já no âmbito subnacional o enfoque foi o Estado de Santa Catarina, que possui um histórico de exploração do trabalho infantil em razão de tradições culturais. Nesta oportunidade ficou evidenciado que o trabalho decente contribui para o desenvolvimento social e econômico e a garantia de qualidade de vida para sociedade, sobretudo para as crianças e adolescentes, tendo em vista à quebra do ciclo da pobreza. Por isso, verifica-se que o objetivo da pesquisa foi atingido, visto que foi possível identificar políticas públicas no Brasil e em Santa Catarina que favorecem a concretização do ODS 8 e a redução do trabalho infantil. Quanto a metodologia, utilizou-se a base lógica indutiva, com as diversas técnicas de pesquisa propostas pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali, com ênfase na pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** Trabalho infantil. Políticas Públicas. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Trabalho decente. Crescimento econômico.

## ABSTRACT

The dissertation is part of the area of concentration Foundations of Positive Law, the research line Constitutionalism and the Production of Law and the Research Project Public Policies, Social Movements, Democracy and Participation in the Democratic Rule of Law. Its scientific objective is to analyze the work of children and adolescents and the public policies developed in the state of Santa Catarina to implement SDG 8, identifying their challenges and presenting proposals for improvement. To this end, human work has been conceptualized over the years, its recognition as a social and fundamental right in legal systems, up to the current phase of discussing its flexibilization. The protection of the rights of children and adolescents by labor standards was also addressed. These are the points studied in the first chapter. The second chapter is dedicated to the conceptualization and analysis of the process of drafting, implementing and evaluating public policies through typologies and the public policy cycle, and then, in the third chapter, we present the inclusion of SDG 8 on the public agenda, the adaptation of its targets to the Brazilian reality and the development of public policies for its fulfillment at the national level, especially those that seek to eradicate child labor. At the sub-national level, the focus was on the state of Santa Catarina, which has a history of exploiting child labor due to cultural traditions. On this occasion, it became clear that decent work contributes to social and economic development and guarantees quality of life for society, especially for children and adolescents, with a view to breaking the cycle of poverty. As a result, the research objective was achieved, as it was possible to identify public policies in Brazil and Santa Catarina that favor the achievement of SDG 8 and the reduction of child labor. The methodology used was inductive logic, with the various research techniques proposed by Univali's Master's Degree in Legal Science, with an emphasis on bibliographical and documentary research.

**Keywords:** Child labor. Public policies. Sustainable Development Goals. Decent work. Economic growth.

## INTRODUÇÃO

A dissertação está inserida na área de concentração Fundamentos do Direito Positivo, na linha de pesquisa Constitucionalismo e produção do Direito e no Projeto de Pesquisa Políticas Públicas, Movimentos Sociais, Democracia e Participação no Estado Democrático de Direito.

O objetivo institucional é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali.

O objetivo científico é analisar o trabalho da criança e do adolescente e as políticas públicas desenvolvidas no Estado de Santa Catarina para efetivação do ODS 8 (Trabalho decente e crescimento econômico).

Destaca-se inicialmente que a ideia de trabalho humano passou por grandes transformações desde o seu surgimento como um castigo, através de atividades de esforço físico e violência, para uma atividade necessária para a subsistência e realizações. Na história algumas formas de trabalho se destacaram, como a escravidão, servidão e corporação, mas foi após a Revolução Francesa, com a valoração da autonomia da vontade das partes, que se passou a ter liberdade no exercício de atividades laborais.

Ainda assim, as maiores transformações sentidas no trabalho humano ocorreram após as Revoluções Industriais e a introdução do modo de produção capitalista na sociedade, que impulsionou o desenvolvimento econômico. Porém, estas mudanças evidenciaram a exploração do trabalho humano, sem respeitar o indivíduo por trás dele e fomentaram movimentos de luta e reivindicações por condições mínimas de proteção ao trabalhador.

Neste contexto surge o direito do trabalho, responsável pela regulamentação sobre jornada de trabalho, remuneração justa, saúde do trabalhador, entre outras disposições que, posteriormente, foram introduzidas às constituições e

se consolidaram nos ordenamentos jurídicos. No entanto, novas revoluções, principalmente a tecnológica impactaram novamente a vida em sociedade.

Atualmente, no Brasil, o direito do trabalho é objeto de grandes discussões, principalmente acerca de sua flexibilização para atender a nova realidade econômica e social, mas isto têm colocado em risco direitos e garantias trabalhistas, inclusive de proteção do trabalho de crianças e adolescentes.

Com isso, há uma imperiosa necessidade de estudo sobre como atender as novas demandas nacionais sem ignorar condições mínimas de proteção ao trabalhador, portanto, alinhando o crescimento econômico almejado, com a garantia de trabalho decente a todos.

Para a pesquisa foram levantados os seguintes problemas:

- a) A efetivação do trabalho decente contribui para o desenvolvimento social e econômico e a garantia de qualidade de vida para a sociedade?
- b) Elementos culturais e tradicionais podem se apresentar como meios de justificar a possibilidade de trabalho infantil no Estado de Santa Catarina?
- c) As políticas públicas desenvolvidas em Santa Catarina favorecem a concretização do ODS 8 visando a melhoria das condições de trabalho da criança e do adolescente e redução do trabalho infantil?

Diante dos problemas levantados, apresentou-se as seguintes hipóteses:

- a) A efetivação do trabalho decente contribui para o desenvolvimento social e econômico e a garantia de qualidade de vida para a sociedade, em especial para as crianças e os adolescentes, visto que estas terão sua vida afastada do trabalho infantil, já que seus responsáveis possuem um trabalho decente.
- b) Elementos culturais e tradicionais não podem e nem devem se apresentar como meios para justificar a possibilidade de trabalho infantil no Estado de Santa Catarina.

c) Acredita-se que as políticas públicas desenvolvidas em Santa Catarina favorecem a concretização do ODS 8 e a redução do trabalho infantil.

Visando pesquisar as hipóteses propostas, a dissertação foi dividida em três capítulos, a saber:

No capítulo 1 faz-se uma apresentação do contexto histórico da ideia de trabalho e sua conceituação, por meio da descrição de sua origem, características e, posteriormente, de seu reconhecimento como um direito social, fundamental e valor estruturante do Estado Democrático de Direito. Aborda-se também o momento atual do ordenamento jurídico brasileiro e as discussões de flexibilização de normas trabalhistas, bem como de defesa do Estado Mínimo, visando interesses econômicos.

Dentre alguns debates retomados por essas ideias está o de redução da idade permitida para o trabalho de crianças e adolescentes. Deste modo, inicia-se uma breve revisão do contexto histórico de proteção e garantia do direito da criança e do adolescente no Brasil, desde o momento em que a legislação e as políticas públicas apenas buscavam o controle social de indivíduos de classes mais pobres, até a mudança deste posicionamento para o de proteção do direito à vida, ao desenvolvimento, não discriminação, entre outros, cabendo ao Estado, a sociedade e a família assegurar esses direitos, sob pena de responsabilização.

Apesar desta ampla proteção, no âmbito do trabalho, busca-se compreender os altos índices de exploração do trabalho infantil no país, caracterizado como o exercício de qualquer atividade laboral por menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, autorizado a partir de 14 anos, ou quando, exercido por menores de 18 anos, mas em circunstâncias que prejudiquem seu desenvolvimento. Ao final, analisa-se as causas e consequências do trabalho infantil no Brasil, a partir da pesquisa sobre aspectos culturais, sociais e econômicos.

O Capítulo 2 trata de políticas públicas e dedica-se a apresentar um conceito para políticas públicas. Para tanto, buscam-se conceitos na legislação, jurisprudência e doutrinas. Em seguida se apresentam os diferentes conteúdos que as políticas públicas podem atender, além dos atores e os interesses envolvidos no

seu processo de elaboração. Para a análise desta etapa opta-se pelo modelo denominado de ciclo de políticas públicas, que organiza o processo de elaboração em fases, salientando-se que não há um consenso na literatura sobre quantas fases de fato existem, tampouco, na prática, as fases ocorrem na forma especificada na pesquisa, de forma sistematizada.

Com isso, neste trabalho elencam-se cinco fases do processo de elaboração das políticas públicas, quais sejam, a definição do problema, a formação da agenda, a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas, onde analisa-se a importância de cada uma delas para que uma política pública seja considerada eficaz ou não, sendo suas ações continuadas ou extintas, a depender dos seus resultados em relação ao problema atacado e as mudanças sociais ou econômicas dela advindas.

A temática provoca a necessidade de se visualizar o processo de definição de um problema social como relevante, bem como todas as outras fases do processo de políticas públicas, na prática. Assim, são apresentados no terceiro capítulo as preocupações globais e nacionais com o desenvolvimento econômico exacerbado e o respeito às condições dignas e decentes de trabalho para todos, passando a ser objeto de políticas públicas para promoção desses anseios.

Portanto, no capítulo 3 empreende-se uma contextualização da ascensão do debate sobre o desenvolvimento econômico, social e ambiental, através de conferências internacionais, onde evidencia-se seus desafios ao longo dos anos, até a implementação da Agenda 2021 e, posteriormente, da Agenda 2030, compromisso internacional do qual o Brasil é signatário, onde compromete-se com 17 objetivos de desenvolvimentos sustentáveis, entre eles o de promoção do crescimento econômico, aliado à concepção de trabalho decente, o ODS 8.

Desse modo, inicia-se uma discussão sobre como a preocupação com o trabalho decente foi incorporada a Agenda 2030, visto que não fazia parte da agenda anterior, além de destacar-se o conceito de trabalho decente definido pela OIT e a



compreensão do que seria um trabalho digno e decente para a sociedade. Em seguida, apresenta-se brevemente algumas metas do ODS 8 na agenda global.

Para cumprir com esse compromisso, observa-se o trabalho feito no Brasil para adequar as 12 metas globais para a sua realidade, com a criação de uma Comissão responsável por difundir o tema e dar transparência para sua implementação. Nesse sentido se aponta a relação entre os ODS e as políticas públicas, além da importância desta estruturação para a definição de estratégias para cumprimento das metas estabelecidas.

Com isso são apresentadas algumas políticas públicas no âmbito nacional que buscam o crescimento econômico e priorizam o trabalho decente, como Programa de Geração de Renda - PROGER, Fundo de Amparo ao Trabalhador FAT, Visão 2014-2034 e o Qualifica Brasil. Contudo, além relevância da adequação da agenda local para cumprimento do ODS 8, o presente trabalho passa a descrever a necessidade de adequação das metas para o âmbito subnacional, onde delimita-se a pesquisa para o Estado de Santa Catarina.

Nesse ponto, apresenta-se o Plano SC 2030, o Plano Estratégico do Município de Itajaí - PEMI 2040 e a realização de diagnósticos no Estado para desenvolvimento de políticas públicas alinhadas ao ODS 8. Ainda assim, diante do histórico de exploração do trabalho infantil em Santa Catarina, a pesquisa passa a expor dados sobre o trabalho infantil no Estado, no início do século XXI, mas também dados atuais.

O debate compreende os elementos culturais, sociais e econômicos que influenciam esse cenário em Santa Catarina e como políticas públicas adequadas podem favorecer a concretização de metas do ODS 8 associadas a preocupação com o labor de crianças e adolescentes, como a meta 8.7. Ao final, evidencia-se os obstáculos do Estado na redução do trabalho infantil e se apresentam propostas de aperfeiçoamento das ações já realizadas.

A pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da Dissertação, seguidos de estimulação à

continuidade dos estudos e das reflexões sobre a proteção do trabalho de crianças e adolescentes em tempos de flexibilização e desregulamentação trabalhistas.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase de Investigação<sup>14</sup> foi utilizado o Método Indutivo<sup>15</sup>, na Fase de Tratamento de Dados o procedimento Cartesiano<sup>16</sup>, e, o Relatório dos Resultados expresso na presente Dissertação é composto na base lógica indutiva. Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente<sup>17</sup>, da Categoria<sup>18</sup>, do Conceito Operacional<sup>19</sup> e da Pesquisa Bibliográfica<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> “(...) momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido (...)”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 112-113.

<sup>15</sup> “(...) pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral (...)”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 114.

<sup>16</sup> Sobre as quatro regras do Método Cartesiano (evidência, dividir, ordenar e avaliar) veja LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22-26.

<sup>17</sup> “(...) explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 69.

<sup>18</sup> “(...) palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 41.

<sup>19</sup> “(...) uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos (...)”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 58.

<sup>20</sup> “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. p. 217.

# Capítulo 1

## ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAÇÃO DO TRABALHO

Este primeiro capítulo aborda o panorama histórico do trabalho humano, acontecimentos históricos importantes para a evolução da ideia do trabalho, o reconhecimento deste como um direito e as discussões atuais sobre o tema. Abordam-se também o contexto de proteção do trabalho da criança e do adolescente no ordenamento jurídico brasileiro, além dos impactos negativos da exploração do trabalho infantil para a sociedade.

### 1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA IDEIA DO TRABALHO

O trabalho humano é atividade elementar, necessária, responsável por transformar a sociedade. No entanto, seu papel e organização estão em constante mudança. Ao longo dos anos, o trabalho também assumiu diferentes significados, desde representar dor e fadiga até designar uma ação de sobrevivência e realização.<sup>21</sup>

Os significados em alguns idiomas puderam ser diferenciados nas palavras labor e trabalho, por exemplo, mas em português é possível perceber que ambas reúnem a ideia de uma “obra que te expresse, que dê reconhecimento social e permaneça além da tua vida; e a de esforço rotineiro e repetitivo, sem liberdade, de resultado consumível e incômodo inevitável”.<sup>22</sup>

Cabe destacar que, inicialmente, a noção de trabalho foi retratada na Bíblia como um castigo, tendo em vista que ao desobedecer aos mandamentos e comer o fruto proibido, Adão passa a ter que trabalhar para ter o que comer (Gênesis, 3).<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> ALBORNOZ, Suzana. **O que é trabalho**. São Paulo: Brasiliense, 2017. p. 9.

<sup>22</sup> ALBORNOZ, Suzana. **O que é trabalho**. p. 9.

<sup>23</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. p. 43-45.

Além disso, o conteúdo predominante sobre os significados da palavra “trabalho” a relaciona a conotações negativas. Isso se deve à etimologia da palavra, que a literatura aponta como originária do latim *tripalium*, instrumento de três paus utilizado na agricultura para esfiapar o trigo e a espiga de milho, por exemplo, mas comumente usado em torturas.<sup>24</sup>

Destas percepções negativas criou-se a palavra *trapaliare*, por assimilação, para referir-se a qualquer atividade humana desenvolvida de forma manual, técnica ou intelectual.<sup>25</sup> A noção de trabalho, portanto, perpassa a evolução mundial.

De início, como nômades, os homens buscavam possuir os recursos necessários para sua sobrevivência sempre mudando de lugar, sem empregar esforços no cuidado com a terra. Porém, em algum momento, com o desenvolvimento de capacidades cognitivas, os seres humanos abandonam o nomadismo e passam a protagonizar revoluções, responsáveis pela formação do que conhecemos como sociedade.<sup>26</sup>

Nesse contexto surge uma nova forma de trabalho: a escravidão, que predominou durante toda a Antiguidade e início da Idade Média (século V), também como forma de castigo, submissão, pois os escravos eram os povos vencidos nas batalhas.<sup>27</sup> O escravo então era considerado coisa e propriedade do *dominus*, não possuía direitos e seu trabalho não tinha limite de tempo definido.<sup>28</sup>

A escravidão dividia as pessoas em senhores e escravos, os primeiros eram dignos de direitos e liberdades, portanto, cidadãos livres, os segundos não

---

<sup>24</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 43-45.

<sup>25</sup> MORAES FILHO, Evaristo de. **Introdução ao direito do trabalho**. 11. ed. São Paulo: LTr, 2014, p. 39.

<sup>26</sup> RANGEL, Matheus Santos. Noções históricas do (Escravidismo) Trabalho. **Revista Científica UMC**, v. 8, n. 1, 2023. p. 2. Disponível em: <https://seer.umc.br/index.php/revistaumc/article/view/1724>.

<sup>27</sup> JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito do Trabalho**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 59

<sup>28</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. p. 43-45.

possuíam qualquer tipo de garantia, como a simples remuneração pelo trabalho braçal exercido.<sup>29</sup>

Esta forma de trabalho compreendia somente o trabalho manual, de força física e não era dignificante, pois segundo Platão e Aristóteles, na Grécia, dignificante era a participação nos negócios da cidade, através da palavra. Essa e outras atividades nobres, como a política, eram de responsabilidade daqueles considerados cidadãos livres.<sup>30</sup>

Da mesma forma, Ornellas e Monteiro<sup>31</sup> destacam que o trabalho na Roma Imperial:

(...) obedeceu a duas vertentes básicas: as elites dominantes ocupavam-se exclusivamente do trabalho intelectual, artístico, especulativo ou político. De outro lado, as funções consideradas subalternas por sua natureza rústica e penosa (“trabalho braçal”) eram desempenhadas pela mão de obra escrava, obtida nas guerras de conquista.

Após o fim desse período histórico, com a queda do Império Romano, a civilização se deparou com novos desafios e com eles uma nova forma de trabalho, a servidão. O regime de trabalho feudal tinha como palco a ruralização e dividia as pessoas em senhores e servos. Aos servos cabia o cultivo da terra e outros serviços aos senhores feudais, tendo como contraprestação a segurança bélica naqueles tempos sombrios.<sup>32</sup>

Com isso, há certa evolução do trabalho humano, pois ao prestar serviços e obediência ao senhor feudal, o servo tinha a garantia de segurança, sustento e a concessão de terras ou rendimentos por parte do senhor feudal, logo, há bilateralidade nessa relação, que deixa de explorar o homem pelo próprio homem.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito do Trabalho**. p. 59

<sup>30</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 43-45.

<sup>31</sup> ORNELLAS, Thuê Camargo Ferraz de; MONTEIRO, Maria Inês. Aspectos históricos, culturais e sociais do trabalho. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 59, p. 552-553, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/HqyzDDq4GTJRvYmjJkMwqcq/>.

<sup>32</sup> RANGEL, Matheus Santos. Noções históricas do (escravismo) trabalho. **Revista Científica UMC**.

<sup>33</sup> JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito do**

Apesar da mudança na relação de domínio, pois o servo não é mais considerado como “coisa” e sim como uma pessoa, isto não faz com que seja considerado um sujeito livre.<sup>34</sup> Tampouco altera a condição de trabalho do servo e sua miserabilidade.<sup>35</sup>

Para Jorge Neto e Cavalcante<sup>36</sup>:

O trabalho servil era um trabalho produtivo, mas não poderia ser tido como um trabalho livre e sim forçado. A essência dessa afirmativa repousa na tese de que o servo está ligado à terra, não podendo eximir-se das obrigações feudais. Não poderia trabalhar para quem quisesse, podendo somente fazê-lo para o senhor feudal, inclusive havendo a vinculação pelos laços hereditários. Não havia a liberdade de escolha para o trabalhador servil. Em função dessas assertivas, surge a conclusão de que é impossível, com exatidão, afirmar se o trabalho servil era por conta alheia ou próprio.

Dada a exploração deste tipo de trabalho forçado ocorreu um grande movimento de fuga de pessoas do campo para as cidades, o chamado êxodo rural, o que acabou por concentrar pessoas que exerciam as mesmas atividades, profissões, em uma mesma região, dando origem às corporações de ofício.<sup>37</sup>

Em linhas gerais, as corporações compreendiam um grupo organizado de produtores, com o objetivo de controlar o mercado, a concorrência e assegurar os privilégios de seus dirigentes, também chamados de mestres, maior posição hierárquica desta organização, formada também por aprendizes e companheiros.<sup>38</sup>

Na base das corporações de ofício encontravam-se os aprendizes, grupo composto por crianças e adolescentes que recebiam os ensinamentos dos mestres sobre o ofício ou profissão a ser desenvolvido. Os aprendizes poderiam

---

**Trabalho.** p. 61

<sup>34</sup> CALVO, Adriana. **Manual de direito do trabalho.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 31-32.

<sup>35</sup> ORNELLAS, Thuê Camargo Ferraz de; MONTEIRO, Maria Inês. Aspectos históricos, culturais e sociais do trabalho. **Revista Brasileira de Enfermagem**, p. 553.

<sup>36</sup> JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito do Trabalho.** p. 63

<sup>37</sup> CALVO, Adriana. **Manual de direito do trabalho.** p. 31-32.

<sup>38</sup> JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito do Trabalho.** p. 64

evoluir a companheiros, trabalhadores dos mestres, que lhes remunerava, pois, proprietários das oficinas.<sup>39</sup>

Neste período da história há mais liberdade ao trabalhador em razão de interesses das corporações, que tinham como características o estabelecimento de uma estrutura hierárquica, a capacidade de regular a produção e regulamentar sua técnica. Estas instituições, no entanto, foram consideradas arbitrarias e suprimidas pela Revolução Francesa, que as considerou incompatível com o ideal de liberdade do homem. Outros motivos podem ser apontados para o seu declínio, como o encarecimento de seus produtos e a liberdade de comércio.<sup>40</sup>

Essa liberdade foi entabulada pela Revolução Francesa, responsável por avanços nos direitos econômicos e sociais ao difundir as ideias de liberdade, de autonomia da vontade e assegurar às pessoas o exercício de qualquer atividade ou comércio, desde que respeitadas algumas formalidades estabelecidas pelo Decreto D'Allarde, em 1791.<sup>41</sup>

Outra grande influência na transformação da história do trabalho decorre do surgimento das máquinas, que substituiu o trabalho artesanal pela produção em massa.<sup>42</sup> Este período da história é conhecido como Revolução Industrial e foi responsável pelo desenvolvimento econômico na Inglaterra entre os séculos XVIII e XIX.<sup>43</sup>

Ornellas e Monteiro<sup>44</sup> destacam que o progresso deste período:

(...) teve sua origem na organização de um sistema fabril, tornado possível graças a excepcionais avanços na área tecnológica. A invenção e o uso das máquinas a vapor, de novas ferramentas de trabalho e a criação de equipamentos destinados à indústria têxtil

---

<sup>39</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 45-47.

<sup>40</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 45-47.

<sup>41</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 50-52.

<sup>42</sup> CALVO, Adriana. **Manual de direito do trabalho**. p. 31-32..

<sup>43</sup> ORNELLAS, Thuê Camargo Ferraz de; MONTEIRO, Maria Inês. Aspectos históricos, culturais e sociais do trabalho. **Revista Brasileira de Enfermagem**, p. 553.

<sup>44</sup> ORNELLAS, Thuê Camargo Ferraz de; MONTEIRO, Maria Inês. Aspectos históricos, culturais e sociais do trabalho. **Revista Brasileira de Enfermagem**, p. 553.

tornaram possível a evolução desse novo sistema de trabalho. Profundas mudanças ocorreram com a substituição do trabalho rural e do artesanato pelas atividades industriais.

Destaca-se que a Revolução Francesa e a Revolução Industrial reuniram e intensificaram as contradições experienciadas pela sociedade feudal em transição para o capitalismo, logo, fazem parte do mesmo processo histórico: a consolidação da sociedade industrial.<sup>45</sup>

Enquanto a Revolução Francesa estimulou o crescimento de uma classe dominante, a burguesia, criando um ambiente político mais favorável ao desenvolvimento do capitalismo, a Revolução Industrial, com as inovações nos métodos de trabalho até então conhecidos, desbancou instituições e introduziu novas formas de organização da vida em sociedade.<sup>46</sup>

Para Romar<sup>47</sup> a Revolução Industrial foi responsável pelo surgimento do trabalho assalariado e subordinado, que marcou uma clara separação entre quem detinha os meios de produção e os trabalhadores. Com isso, o trabalhador era considerado juridicamente livre, mas subordinado ao proprietário dos meios produtivos.

Contudo, a liberdade de contratar aliada a valorização da autonomia das partes, no modo de produção capitalista, resultou na exploração exacerbada do trabalho humano.<sup>48</sup> Isso porque, na indústria capitalista o patrão passa a ser o dono dos meios de produção, das ferramentas de trabalho e a ter poderes sobre o trabalhador, que se sujeita a péssimas condições para sua subsistência.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> SILVA, Antonio Ozaí da. **As origens da Sociologia: Revolução Industrial e Revolução Francesa.** Disponível em: <https://antoniozai.wordpress.com/2019/05/04/as-origens-da-sociologia-revolucao-industrial-e-revolucao-francesa/>. Acesso em: 7 dez. 2023.

<sup>46</sup> SILVA, Antonio Ozaí da. **As origens da Sociologia: Revolução Industrial e Revolução Francesa.**

<sup>47</sup> ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho.** 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2023. p. 46-47.

<sup>48</sup> JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito do Trabalho.** p. 69-70

<sup>49</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho.** p. 55-57.



Jorge Neto e Cavalcante<sup>50</sup> destacam que nesta sociedade industrial:

A exploração industrial sistematizada e organizada leva ao surgimento de duas classes sociais: a proletária e a capitalista. A primeira não dispunha de nenhum poder, sendo que o Estado, pelo liberalismo econômico, deveria resguardar a igualdade e a liberdade. Os capitalistas (proprietários das máquinas), pela força do poder econômico, ditavam as regras a serem observadas pelos operários, explorando a massa trabalhadora sem a menor preocupação com a condição de vida dos seus empregados.

As condições de trabalho impostas aos trabalhadores compreendiam ambientes insalubres, de muita poeira, gases, com risco de intoxicações, e ambientes perigosos, com risco de incêndios e explosões, por exemplo, por baixos salários e longas jornadas de trabalho. Nestes ambientes, portanto, eram comuns acidentes de trabalho e o acometimento dos trabalhadores por doenças como asma, tuberculose e pneumonia.<sup>51</sup>

Além disso, os proprietários dos meios de produção exigiam jornadas excessivas também de crianças, adolescentes e mulheres, que laboravam por mais de 16 horas diárias recebendo salários muito inferiores aos pagos aos homens. Com esses abusos a intervenção estatal começou a se tornar necessária.<sup>52</sup>

Até aquele momento o liberalismo econômico, o não intervencionismo e o individualismo estatal predominavam, frutos do campo jurídico instituído com a Revolução Francesa, o que acentuou a desigualdade existente na relação entre empregador e empregado e resultou em graves injustiças sociais.<sup>53</sup>

Esta crise social só se agravou com o passar do tempo e até quem defendia o liberalismo adotado começou a perceber que o Estado não poderia mais

---

<sup>50</sup> JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito do Trabalho**. p. 70

<sup>51</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 55-57.

<sup>52</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 55-57.

<sup>53</sup> ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho**. p. 47-48.

se eximir neste cenário e deveria intervir na relações individuais para não comprometer a estabilidade e paz social.<sup>54</sup>

Outras imperfeições e injustiças do capitalismo industrial também se revelaram, como a concentração do capital na mão de poucas pessoas.<sup>55</sup> Não obstante, a falta de direitos trabalhistas em favor dos trabalhadores fez surgir ricos debates ideológicos sobre a necessidade de valorização do trabalho e mudanças em suas condições.<sup>56</sup>

Neste contexto histórico surge o direito do trabalho, em razão de fatores econômicos provocados pela Revolução Industrial, fatores políticos oriundos da evolução do Estado Liberal, da Revolução Francesa, para um Estado social, ante a necessidade de intervenção na relação existente entre empregadores e empregados, assim como fatores jurídicos.<sup>57</sup>

Estes últimos resultaram da reivindicação legítima dos trabalhadores por um sistema de proteção, que assegurasse a união dos trabalhadores por melhores condições de trabalho, como associações, além de direitos relacionados a contratação individual e coletiva.<sup>58</sup>

Outras causas contribuíram para o surgimento do direito do trabalho, como a defesa da justiça social pela Igreja Católica, por meio das encíclicas *Rerum Novarum* e *Laborem Exercens*, e o marxismo, que impulsionou a união e ascensão da classe trabalhadora através do conflito entre classes e o empoderamento político.<sup>59</sup>

As ideias defendidas na doutrina da igreja católica, assim como as difundidas pelo Manifesto Comunista escrito por Marx e Engels foram essenciais para

---

<sup>54</sup> ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho**. p. 48-49.

<sup>55</sup> ORNELLAS, Thuê Camargo Ferraz de; MONTEIRO, Maria Inês. Aspectos históricos, culturais e sociais do trabalho. **Revista Brasileira de Enfermagem**, p. 553

<sup>56</sup> ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho**. p. 48-50.

<sup>57</sup> LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2024. p. 41-44.

<sup>58</sup> LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 41-44.

<sup>59</sup> LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. p.. 41-44.

o desenvolvimento do direito do trabalho, pois incitaram o Estado a regulamentar as relações de trabalho existentes, em que prevalecia à livre negociação entre as partes, para intervir na estrutura social e econômica, com o estabelecimento de medidas coercitivas para que os empregadores respeitassem condições mínimas de proteção aos trabalhadores.<sup>60</sup>

Com isso, a evolução da noção de trabalho humano resultou na criação de legislações que passaram a determinar normas mínimas de proteção aos trabalhadores e que ganharam cada vez mais importância com o progresso econômico e políticos dos países.<sup>61</sup>

Face ao exposto na linha dos aspectos históricos da ideia de trabalho, observar-se-á abaixo o surgimento do direito do trabalho no âmbito internacional e nacional, para análise dos aspectos conceituais e de sua relevância no ordenamento jurídico brasileiro.

### **1.1.1 Conceituação e caracterização de trabalho**

O direito do trabalho no âmbito internacional passou a ter suas disposições incorporadas às Constituições, o que evidenciou a expansão da preocupação com o indivíduo social e não somente com o indivíduo político.<sup>62</sup> Esse movimento é chamado de constitucionalismo social e marcou a transição do Estado Liberal para o Estado Social.<sup>63</sup>

O constitucionalismo social teve a Constituição Mexicana de 1917 como pioneira, pois incluiu em suas disposições regras como a limitação da jornada de trabalho em 8 horas para adultos e de 6 horas para os menores de 16 anos de idade, além da proibição do labor para crianças em idade inferior a 12 anos, salário-mínimo,

---

<sup>60</sup> ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho**. p. 48-50.

<sup>61</sup> ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho**. p. 48-50.

<sup>62</sup> ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho**. p. 55-57.

<sup>63</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 62-65. k

direito de greve, proteção contra acidentes de trabalho, entre outros direitos sociais do trabalhador.<sup>64</sup>

Outra Constituição que teve destaque no movimento de constitucionalismo social foi a Constituição de Weimar de 1919, na Alemanha, pois regulamentou a representação dos empregados nas empresas, previu um sistema de seguros sociais, proteção à maternidade etc.<sup>65</sup>

Para Romar e Lenza<sup>66</sup>, no avanço deste movimento houve grande contribuição do Tratado de Versalhes, também em 1919, que encerrou a Primeira Guerra Mundial. Este tratado reuniu os ideais de justiça social e estabeleceu de forma expressa que o trabalho não é mercadoria. Ademais, como parte do tratado, houve a criação da Organização Internacional do Trabalho – OIT, dada a necessidade de segurança humanitária, política e econômica.

Com o histórico de exploração dos trabalhadores na sociedade industrial houve também o reconhecimento da interdependência econômica mundial, que tornou indispensável uma cooperação internacional para garantir condições de trabalho uniformes ao redor do mundo.<sup>67</sup> Com isso, incumbe à OIT, desde sua criação, a proteção das relações de trabalho no âmbito internacional, através de convenções e recomendações.<sup>68</sup>

O Brasil compõe os Estados-membros fundadores da OIT e está envolvido na Conferência Internacional do Trabalho desde sua criação.<sup>69</sup> No entanto, a concepção do trabalho como um direito e a estrutura jurídica de proteção aos

---

<sup>64</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 62-65.

<sup>65</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 62-65.

<sup>66</sup> ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho**. p. 57-59.

<sup>67</sup> ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho**. p. 57-59.

<sup>68</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 62-65.

<sup>69</sup> LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 44-46.

trabalhadores é relativamente nova no país, considerando que desde a promulgação das primeiras leis trabalhistas até presente momento não se passou nem um século.<sup>70</sup>

Para Leite<sup>71</sup> a história do direito do trabalho no Brasil tem influência de fatores externos e internos. Dentre os fatores externos estão alguns acontecimentos citados anteriormente, como o crescimento de diplomas legais que incluíram a proteção ao trabalhador e a participação do país na OIT. Já os fatores internos compreendem a existência de muitos imigrantes europeus no Brasil, que influenciaram movimentos operários de luta por melhores salários e condições de trabalho, bem como a política trabalhista encabeçada por Getúlio Vargas em 1930.

O período conhecido como Revolução de 1930 é apontado como a gênese do direito do trabalho no Brasil, pois com o Governo Provisório de Getúlio Vargas houve a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, além do desenvolvimento de uma legislação trabalhista.<sup>72</sup>

Contudo, antes de uma legislação ampla e geral, muitas leis foram criadas para disciplinar questões como a sindicalização, através do Decreto n. 19.770/31, a jornada de trabalho dos trabalhadores da indústria, por meio dos Decretos n. 21.186/32 e n. 21.364/32, e o direito coletivo ao trabalho, com o Decreto n. 24.594/34, por exemplo.<sup>73</sup>

Neste período houve também a constitucionalização do direito do trabalho no Brasil, a partir da Constituição de 1934, que incluiu em suas disposições a garantia de liberdade sindical, isonomia salarial, normas de proteção do trabalho das mulheres, das crianças e adolescentes, repouso semanal, entre outras.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho**. p. 59-62.

<sup>71</sup> LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 46-48.

<sup>72</sup> ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho**. p. 59-62.

<sup>73</sup> ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho**. p. 59-62.

<sup>74</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. p. 69-72. *E-book*

Ainda assim, no âmbito das normas infraconstitucionais, conforme destaca Sússekind<sup>75</sup>:

A multiplicidade de normas legais no campo do trabalho, sancionadas ou decretadas em distintas fases de nossa evolução jurídico-política, confundindo os seus destinatários, intérpretes e aplicadores, estava a exigir o ordenamento das respectivas disposições num único texto.

Com isso, em 1943 foi aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), através do Decreto-lei 5.452, responsável por reunir todas as leis trabalhistas existentes na época e incluir novos institutos, que têm aplicação a todos os trabalhadores e se equipara a lei federal. A CLT, portanto, compreende o texto legislativo básico do direito do trabalho e tem grande importância para o desenvolvimento deste no país.<sup>76</sup>

Após a entrada em vigor da CLT muitas mudanças ocorreram na sociedade moderna, desde o reconhecimento do trabalho como um direito humano e fundamental em documentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, que estabeleceu que todos têm direito ao trabalho, a liberdade de escolhê-lo e desfrutá-lo em condições equitativas e satisfatórias, com proteção contra o desemprego. Assim como, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), que inaugurou uma nova era na história dos direitos sociais no Brasil.<sup>77</sup>

Na Carta Magna o trabalho é reconhecido como um valor estruturante do Estado Democrático de Direito, um direito social inserido entre os direitos e garantias fundamentais, além de ser valor fundante da ordem econômica a fim de assegurar existência digna a todos, através dos ideais de justiça social e princípios como o da busca do pleno emprego.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> SÚSSEKIND, Arnaldo et al. **Instituições de direito do trabalho**. 22 ed. São Paulo: LTr, 2005. v. 1, p. 60.

<sup>76</sup> LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 48-50.

<sup>77</sup> LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 50-57.

<sup>78</sup> LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 55-57.

A Constituição Federal de 1988 foi responsável pela transição democrática do direito do trabalho brasileiro, de intervenção do Estado de modo organizado na atividade econômica para garantir o bem estar e reconhecer direitos sociais. Ainda assim, é sabido que a valorização e a dignidade do trabalhador depende da política econômica adotada, logo, a concretização dos direitos sociais estabelecidos requer medidas estatais no âmbito da política econômica.<sup>79</sup>

Ocorre que, conforme esclarece Delgado<sup>80</sup>:

(...) a transição democrática do Direito do Trabalho iniciada em outubro de 1988 conviveu também, logo em seguida à Constituição, com crise cultural de graves proporções no País, importada do vendaval ultraliberalista que fora hegemônico, no Ocidente, a partir dos anos de 1979/1980. Essa crise cultural importada, inspirando-se em tendências político-ideológicas influentes no mundo capitalista desenvolvido desde finais dos anos de 1970 e ao longo dos anos 80, apontava para a desarticulação de todo o ramo jurídico trabalhista, para sua desregulamentação e/ou flexibilização normativas, no sentido oposto à transição democrática delineada pela Constituição da República.

A isso somou-se a revolução tecnológica, da informática e das telecomunicações que impôs mudanças substanciais nos modos de produção e, como resultado, às relações de trabalho, tendo em vista a automatização de produções e serviços, ocasionando a substituição do trabalho humano por máquinas e robôs em muitos casos.<sup>81</sup>

Além disso houve a expansão de grandes grupos econômicos globais, fenômeno denominado pela mídia de globalização.<sup>82</sup> Desde então, segundo Delgado<sup>83</sup> “na caracterização contemporânea do Direito do Trabalho despontam

---

<sup>79</sup> JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito do Trabalho**. p. 107

<sup>80</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18 ed. São Paulo: LTr, 2019. p. 134

<sup>81</sup> ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho**. p. 50-53.

<sup>82</sup> LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. p. 53-55.

<sup>83</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. p. 72

usualmente dois temas correlatos: a flexibilização e a desregulamentação trabalhistas.”

Portanto, o direito do trabalho nos dias de hoje convive com grandes desafios, diante da nova realidade socioeconômica que passa a enfrentar. Porém, embora uma de suas características seja o dinamismo, pois sofre influência direta de aspectos sociais, políticos e econômicos, a flexibilização das normas trabalhistas coloca em risco uma de suas principais funções, ou seja, a proteção do trabalhador.<sup>84</sup>

Este processo, infelizmente, já é uma realidade brasileira ocorrida através da Lei n. 13.467, em julho de 2017, conhecida como Reforma Trabalhista, que impôs a mais ampla e notável alteração às disposições da CLT.<sup>85</sup> As mudanças se deram no campo do Direito Individual do Trabalho, com inovações que são consideradas prejudiciais aos trabalhadores, além da introdução da prevalência do negociado sobre o legislado, quanto a jornada de trabalho e intervalo intrajornada, respeitados os limites constitucionais, banco de horas anual, teletrabalho, trabalho intermitente, enquadramento do grau de insalubridade, entre outras regulamentações.<sup>86</sup>

Para Romar e Lenza<sup>87</sup>:

No Brasil, o questionamento que se coloca é se as diversas alterações legislativas que vêm sendo verificadas desde 2017 são suficientes para a modernidade exigida pelos cenários mundiais acima indicados, mas com a manutenção da tão necessária proteção do trabalhador. Mais uma vez, o desafio que se apresenta, e que parece mais atual do que nunca, é identificar e definir o tamanho dessa proteção, com a manutenção da busca da justiça social, mas sem impedir o desenvolvimento econômico e acompanhando o turbilhão de modificações advindas da Revolução Tecnológica.

No entanto, observa-se que, desde o período que antecedeu a aprovação da Reforma Trabalhista, o Brasil vive o ressurgimento de ideias

---

<sup>84</sup> ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho**. p. 50-53.

<sup>85</sup> ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho**. p. 62-65.

<sup>86</sup> JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito do Trabalho**. p. 107

<sup>87</sup> ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho**. p. 73-75.



ultraliberalistas, as quais defendem o Estado Mínimo e priorizam interesses do poder econômico no âmbito da sociedade e das políticas públicas, por exemplo. Essa intensificação, especialmente na esfera jurídica nos últimos anos, estendeu sua influência à interpretação do Direito Positivo e até da Constituição, levando à descaracterização da matriz constitucional humanista e social, inclusive dos princípios constitucionais do trabalho.<sup>88</sup>

Em 2021, por exemplo, foi retomada a análise de Propostas de Emenda à Constituição (PECs) que propõem a redução da idade mínima permitida para o trabalho de crianças e adolescentes, a possibilidade de trabalho em regime parcial para crianças e adolescentes, a autorização do trabalho para menores de 14 anos com autorização dos pais ou responsáveis e várias outras.<sup>89</sup>

Essas e outras propostas impulsionadas pela flexibilização e desregulamentação trabalhistas significam um retrocesso no direito do trabalho, o que poderá ser mais bem compreendido a seguir.

## 1.2 DO TRABALHO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

### 1.2.1 Da caracterização do trabalho infantil

Observa-se inicialmente que a utilização da mão-de-obra infantil é uma realidade em âmbito mundial. Observa-se também que em diversos momentos da humanidade tal atividade esteve presente. Conforme Liberati e Dias<sup>90</sup>, há aspectos históricos e relatos do uso de trabalhado infantil em grandes civilizações como a grega, a egípcia e a romana. Eles trabalhavam junto aos adultos, para garantir a sua sobrevivência e a da sua família.

---

<sup>88</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. p. 75-76

<sup>89</sup> MOSER, Carina Amanda Wippel; DEMARCHI, Clovis. Trabalho infantil: PEC 18/2011 e Responsabilidade do Estado. **Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade**, v. 11, n. 1, p. 601-619, 2022. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/acts>

<sup>90</sup> LIBERATI, Wilson Donizete; DIAS, Fabio Muller Dutra. **Trabalho Infantil**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 12

O trabalho infantil é questão complexa, sensível e que atinge milhões de crianças e adolescentes diariamente em todo o mundo, sendo objeto de esforços internacionais para erradicar essa prática, uma vez que viola direitos fundamentais. No entanto, essa luta possui grandes desafios, como o contexto socioeconômico e cultural dos países.

No Brasil isso não seria diferente, desse modo, importante compreender o que se entende por trabalho infantil, a legislação em vigor e o contexto histórico de proteção e garantia do direito da criança e do adolescente no país.

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), nem todo trabalho exercido é classificado como trabalho infantil, pois podem ser atividades ou tarefas domésticas. O trabalho infantil é o que se refere ao labor que priva esses sujeitos da infância, interfere na escolarização, afeta a dignidade e o potencial ao prejudicar o desenvolvimento físico e mental.<sup>91</sup>

Ainda, conforme as convenções n. 138 e 182 da OIT, ratificadas pelo Brasil, o trabalho infantil é aquele realizado por crianças e adolescentes em idade inferior a permitida pela legislação de cada país.<sup>92</sup>

Desse modo, no Brasil, se extrai do art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), a proibição ao trabalho no período noturno, em condições perigosas ou insalubres pelos menores de dezoito anos e de qualquer trabalho exercido por menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, permitido a partir de quatorze anos.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> OIT. O que é trabalho infantil. 2021. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-infantil/WCMS\\_565163/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-infantil/WCMS_565163/lang--pt/index.htm).

<sup>92</sup> OIT. O que é trabalho infantil. 2021.

<sup>93</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2023.

Da mesma forma, o art. 403, caput, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) <sup>94</sup>, após alterações da Lei nº 10.097/2000<sup>95</sup>, proíbe qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, ressalvado o exercido nos termos da Lei da Aprendizagem, a partir de quatorze anos. Como também não permite o labor destes em locais prejudiciais a sua formação, que prejudiquem seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social e, em horários e locais que interfiram na frequência escolar.

A partir disso, como destacado pelo Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, do Ministério do Trabalho<sup>96</sup>, em sua 3ª edição:

O termo “trabalho infantil” refere-se às atividades econômicas e/ou atividades de sobrevivência, com ou sem finalidade de lucro, remuneradas ou não, realizadas por crianças ou adolescentes em idade inferior a 16 (dezesseis) anos, ressalvada a condição de aprendiz a partir dos 14 (quatorze) anos, independentemente da sua condição ocupacional.

Ademais, para o adolescente trabalhador, com idade inferior a dezoito anos, a atividade por ele exercida poderá ser considerada trabalho infantil se sua natureza ou circunstâncias prejudicarem seu desenvolvimento pleno.<sup>97</sup>

Com isso, é possível perceber que as disposições citadas acima buscam proteger as crianças e adolescentes cujos direitos são violados devido à exploração das suas atividades laborais. No entanto, por muito tempo, esses indivíduos foram negligenciados.

---

<sup>94</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 1 mai. 1943. Disponível em Acesso em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em 30 ago. 2023

<sup>95</sup> BRASIL. **Lei 10.097 de 19 de dezembro de 2000**. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10097.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10097.htm).

<sup>96</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho. **III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (2019-2022)**. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/novembro/lancado-3o-plano-nacional-de-prevencao-e-erradicacao-do-trabalho-infantil/copy\\_of\\_PlanoNacionalversosite.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/novembro/lancado-3o-plano-nacional-de-prevencao-e-erradicacao-do-trabalho-infantil/copy_of_PlanoNacionalversosite.pdf). p. 6. Acesso em 31 ago. 2023.

<sup>97</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho. **III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (2019-2022)**. p. 6

Isso porque, na história brasileira, em um primeiro momento, esses sujeitos foram marcados pela invisibilidade e, posteriormente, pela visibilidade decorrente da marginalidade.<sup>98</sup> Houve também a construção de uma concepção de infância que via a criança como um ser que precisava desenvolver caráter e razão, o que encobria a necessidade de regular o trabalho infantil e ocultava estratégias para exercer o controle social da juventude.<sup>99</sup>

Esse controle, inclusive, foi viabilizado pela criação da distinção legal entre “criança” e “menor”, sendo este último objeto de políticas públicas estatais de contenção, que não passavam de políticas ideológicas e autoritárias em relação a crianças e adolescentes de classes mais pobres, haja vista que os escritos jurídicos entre 1923 e 1941 os definiam com características negativas: “falta de decoro, aparência descuidada e de pouca instrução”.<sup>100</sup>

Nesse contexto verifica-se que o Código de Menores, promulgado em 1927, relacionava a pobreza à delinquência, não apontando a desigualdade de renda, por exemplo, como uma das causas para as dificuldades vividas por aqueles indivíduos. Logo, além do estigma, as crianças e adolescentes consideradas “carentes” padeciam com a falta de proteção.<sup>101</sup>

Posteriormente, com o Código de Menores de 1979, adotou-se a doutrina da situação irregular, que tinha as crianças e o adolescentes como objetos a

---

<sup>98</sup> COSTA, Maria Carolina dos Santos. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: diretrizes e estratégias de políticas públicas para crianças e adolescentes em Santa Catarina. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2019. p. 16. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/6793>.

<sup>99</sup> CAMPOS, Herculano Ricardo; ALVERGA, Alex Reinecke de. Trabalho infantil e ideologia: contribuição ao estudo da crença indiscriminada na dignidade do trabalho. **Estudos de Psicologia** (Natal), v. 6, p. 227-233, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/epsic/a/B8WPsbFp3zhnP4XgtqNHfth/?lang=pt>.

<sup>100</sup> CAMPOS, Herculano Ricardo; ALVERGA, Alex Reinecke de. Trabalho infantil e ideologia: contribuição ao estudo da crença indiscriminada na dignidade do trabalho. **Estudos de Psicologia**.

<sup>101</sup> CAMPOS, Herculano Ricardo; ALVERGA, Alex Reinecke de. Trabalho infantil e ideologia: contribuição ao estudo da crença indiscriminada na dignidade do trabalho. **Estudos de Psicologia**.

serem tutelados pelo Estado, o que transcendia a responsabilidade da família e os privava de direitos fundamentais, com medidas de segregação.<sup>102</sup>

Sobre essa doutrina, Custódio<sup>103</sup> destaca que o:

[...] direito do menor desempenhava papel especial na ressignificação da realidade, pois dispunha de um aparato capaz de transformar o menino e a menina pobre em “menor em situação de risco” e, portanto, destinatário da responsabilização individual pela sua própria condição de irregularidade. Era a construção de um mundo paralelo, onde a irregularidade era imaginada com base em preconceitos e estereótipos e depois restava aos agentes do Estado enquadrar o público perfeito à caracterização da barbárie.

Contudo, essa doutrina reprodutora de desigualdades e que via a criança como ser incapaz começou a ser superada a partir da década de 1980, na medida que se mostrava cada vez mais incompatível com o Estado de Direito que se fortalecia naquele momento, com novos valores e preceitos que passaram a conflitar com as leis previamente vigente<sup>104</sup> que trabalham com a concepção e a adoção da teoria da proteção integral.

Essa teoria, por sua vez, reconhece as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, titulares de direitos fundamentais<sup>105</sup>. A inserção desta teoria no ordenamento jurídico brasileiro é influenciada por tratados e convenções internacionais, como a Convenção de Genebra<sup>106</sup>, a Declaração Universal dos Direitos da Criança<sup>107</sup>, entre outras, que firmaram compromissos para assegurar as crianças

---

<sup>102</sup> COSTA, Maria Carolina dos Santos. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: diretrizes e estratégias de políticas públicas para crianças e adolescentes em Santa Catarina. 2019. p. 18.

<sup>103</sup> CUSTÓDIO, André Viana. Teoria da Proteção Integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. **Revista do Direito**. v.29, p.22 - 43, 2008. Disponível em <<http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657/454>>.

<sup>104</sup> COSTA, Maria Carolina dos Santos. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: diretrizes e estratégias de políticas públicas para crianças e adolescentes em Santa Catarina. 2019. p. 19.

<sup>105</sup> REIS, Suzéte da Silva. Ações e estratégias de políticas públicas para o enfrentamento da exploração do trabalho infantil nos meios de comunicação no marco da teoria da proteção integral aos direitos da criança e do adolescente. 2015.

<sup>106</sup> Sobre o tema, veja: CONVENÇÃO DE GENEBRA. As convenções de Genebra de 1949 e seus protocolos adicionais. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>.

<sup>107</sup> Sobre o tema, veja: ONU. Convenção sobre os Direitos da Criança Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>.

e adolescentes direitos como à sobrevivência, à vida, ao desenvolvimento, participação e não discriminação.<sup>108</sup>

Ainda sobre a teoria da proteção integral, Souza<sup>109</sup> ressalta que esta:

[...] se institui como novo paradigma para ruptura da corrente menorista e deriva no plano internacional da adoção da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, sendo reforçada com a Convenção sobre os Direitos da Criança em 1989, produzindo uma nova dimensão em compreender a dinâmica da infância e sua família, articulada com as necessárias de políticas sociais públicas.

Além da influência destes documentos internacionais, as intensas mobilizações e debates sobre os diferentes aspectos da proteção da infância e da adolescência na década de 1980 no Brasil contribuíram para a incorporação da proteção integral à Constituição Federal de 1988.

Desde então a CF/88, no caput do art. 227 assegura direitos fundamentais para todas as crianças e adolescentes, impondo a obrigatoriedade de ampla proteção a esses indivíduos e atribuindo responsabilidade a família, a sociedade e ao Estado na sua observância e efetividade.<sup>110</sup>

Trata-se de importante dispositivo para a conformação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>111</sup>, que materializa os preceitos constitucionais, em especial os de proteção do trabalho, nos arts. 60 a 69.<sup>112</sup>

---

<sup>108</sup> COSTA, Maria Carolina dos Santos. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: diretrizes e estratégias de políticas públicas para crianças e adolescentes em Santa Catarina. 2019. p. 27.

<sup>109</sup> SOUZA, Ismael Francisco de. **O reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI):** estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016. P. 68.

<sup>110</sup> REIS, Suzéte da Silva. Ações e estratégias de políticas públicas para o enfrentamento da exploração do trabalho infantil nos meios de comunicação no marco da teoria da proteção integral aos direitos da criança e do adolescente.

<sup>111</sup> BRASIL. **Lei 8069 de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm).

<sup>112</sup> VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da Criança e do Adolescente.** Florianópolis: OAB Editora, 2006.

Diante da dimensão jurídica apresentada sobre o trabalho infantil, o presente trabalho passa a analisar a dimensão socioeconômica desta prática, bem como suas consequências.

### 1.2.2 Causas e consequências do trabalho infantil

O contexto histórico brasileiro revela uma longa caminhada até a compreensão da infanto-adolescência como um período singular e fundamental para o desenvolvimento desses indivíduos, que demanda prioridade e proteção.

Apesar da mudança de paradigma, a dinâmica do trabalho infantil requer a identificação dos fatores que fazem com que essa prática ainda seja uma dura realidade no país.<sup>113</sup> Dentre as causas que serão abordadas a seguir estão: aspectos culturais, sociais e econômicos.

No que tange aos aspectos culturais, o trabalho infantil remonta ao período da colonização portuguesa no Brasil, que promovia a crença indiscriminada no trabalho dignificante e educador, enquanto encobria sua função no processo de produção de valor. Ademais, através do trabalho se operava também a discriminação entre as classes sociais.<sup>114</sup>

Isso porque, para os portugueses o trabalho manual era desonroso e inadequado, logo, não poderia ser exercido pelos nobres. Soma-se a isso as visões puritanas de estratificação social, que além de defender o trabalho de crianças e adolescentes, designava a seus filhos os trabalhos intelectuais, relegando as atividades manuais para os das famílias menos favorecidas.<sup>115</sup>

Nesse ínterim, outros mitos acerca do trabalho infantil foram intencionalmente moldados pelo Estado, mercado e sociedade, de acordo com os

---

<sup>113</sup> MACHADO, Raimar Rodrigues; SOUZA, Ismael Francisco de. A proteção contra a exploração do trabalho infantil e suas dimensões no Brasil. **Revista Espacios**, n. 37, a. 21, 2016. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a16v37n21/16372116.html>

<sup>114</sup> CAMPOS, Herculano Ricardo; ALVERGA, Alex Reinecke de. Trabalho infantil e ideologia: contribuição ao estudo da crença indiscriminada na dignidade do trabalho. **Estudos de Psicologia**.

<sup>115</sup> CAMPOS, Herculano Ricardo; ALVERGA, Alex Reinecke de. Trabalho infantil e ideologia: contribuição ao estudo da crença indiscriminada na dignidade do trabalho. **Estudos de Psicologia**.

interesses dominantes e como forma de legitimar a “solução” de problemas imediatos, mas que, mesmo após o seu desaparecimento, se reproduzem por gerações.<sup>116</sup>

Mitos que incentivam o trabalho infantil podem ser observados em falas como “é melhor trabalhar do que ficar nas ruas” e “o trabalho prepara a criança para o futuro”, as quais tratam o trabalho como processo formativo, mas também um meio para combater o ócio, que é indesejado, pois representaria um perigo a sociedade, quando, na prática, somente nega às crianças e adolescentes suas necessidades de desenvolvimento.<sup>117</sup>

A primeira frase apresentada acima, por exemplo, está inserida no contexto de ideias higienistas do final do século XIX, quando as elites brasileiras desejavam limpar as ruas, removendo as habitações populares das regiões centrais para as periféricas. Com isso, a criança e adolescente pobre é associado à criminalidade e sua remoção das áreas urbanas é necessária para o avanço civilizatório.<sup>118</sup>

Enquanto a segunda frase, sobre preparar a criança para o futuro, ou ainda, que trabalhar cedo faria com que ela acumulasse experiências para o futuro, diz respeito a falsa ideia de que as perspectivas de progresso social dependem tão somente de esforço pessoal.<sup>119</sup>

Logo, os mitos enraizados na cultura brasileira são mais um obstáculo para a erradicação do trabalho infantil, pois não são facilmente desconstituídos e sua reprodução mascara a criminalização estigmatizante da infância e adolescência, o

---

<sup>116</sup> SANTA CATARINA, Governo do Estado. Diretoria de Assistência Social. **Diagnóstico Do Trabalho Infantil De Santa Catarina**: fundamentos e diretrizes para a formulação de um Plano Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, 2017, p. 16. Disponível em: <https://www.cisama.sc.gov.br/assets/uploads/30479-diagnostico-2017-andre-viana.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2023.

<sup>117</sup> MACHADO, Raimar Rodrigues; SOUZA, Ismael Francisco de. A proteção contra a exploração do trabalho infantil e suas dimensões no Brasil. **Revista Espacios**, n. 37, a. 21, 2016.

<sup>118</sup> SANTA CATARINA, Governo do Estado. Diretoria de Assistência Social. **Diagnóstico Do Trabalho Infantil De Santa Catarina**: fundamentos e diretrizes para a formulação de um Plano Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. p. 24.

<sup>119</sup> SANTA CATARINA, Governo do Estado. Diretoria de Assistência Social. **Diagnóstico Do Trabalho Infantil De Santa Catarina**: fundamentos e diretrizes para a formulação de um Plano Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. p. 26.



controle por meio da institucionalização e a predominância dos interesses privados sobre os públicos, por exemplo.<sup>120</sup>

Além disso, o mito de que o ingresso da criança e do adolescente cada vez mais cedo ao mercado de trabalho é benéfico para o seu futuro contribui para outros dois fatores que impactam na perpetuação da exploração do trabalho infantil: infrequência escolar e pobreza.

A infrequência escolar é consequência do trabalho infantil quando, na tentativa de conciliar o trabalho com os estudos, o desempenho da criança e do adolescente na escola é prejudicado, com a diminuição do seu rendimento ou o abandono das aulas, em razão do esgotamento causado na dupla jornada.<sup>121</sup>

Nesse contexto, o nível de escolarização da criança e do adolescente também impactará em sua vida adulta, pois o indivíduo com baixa escolaridade e qualificação acaba sendo submetido a baixas remunerações e condições de trabalho precárias.<sup>122</sup>

Desse modo, conforme destacam Cabral e Moreira<sup>123</sup>:

O trabalho infantil perpetua ciclos intergeracionais da pobreza, pois ele impede o desenvolvimento educacional e a profissionalização, o que acarreta privação de melhores oportunidades futuras. Em consequência, crianças e adolescentes de famílias pobres que foram explorados em atividades de trabalho infantil tendem a continuar em situação de pobreza quando da vida adulta, o que decorre de ciclos intergeracionais que não são rompidos pelas ações de políticas públicas e pela reprodução de fatores culturais.

---

<sup>120</sup> SANTA CATARINA, Governo do Estado. Diretoria de Assistência Social. **Diagnóstico Do Trabalho Infantil De Santa Catarina**: fundamentos e diretrizes para a formulação de um Plano Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. p. 29.

<sup>121</sup> COSTA, Maria Carolina dos Santos. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: diretrizes e estratégias de políticas públicas para crianças e adolescentes em Santa Catarina. 2019. p. 56.

<sup>122</sup> HANH, Martin. Precisamos proteger as crianças do trabalho infantil. 2020. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_748018/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_748018/lang--pt/index.htm).

<sup>123</sup> CABRAL, Maria Eliza Leal; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. A proteção internacional e nacional contra a exploração do trabalho infantil no marco da teoria da proteção integral. **Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, v. 15, 2018. p. 5. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/18830>.

Com isso é possível afirmar que a pobreza é apontada como causa e consequência do trabalho infantil, uma vez que este é incentivado pela necessidade das famílias, que contam com aquela renda familiar para sua manutenção ou sobrevivência.<sup>124</sup> No entanto, a inserção de crianças e adolescentes ao trabalho precocemente, no mercado formal ou informal, decorre da tradicional má distribuição de renda, níveis baixos de emprego e os baixos salários praticados no Brasil.<sup>125</sup>

Portanto, a pobreza resulta de políticas econômicas que criam desigualdades, marginalização social e que concentram a riqueza nos mais ricos, o que favorece a exploração do trabalho infantil como complemento ao trabalho do adulto, com ainda mais desvalorização<sup>126</sup> tendo em vista que, no âmbito econômico, se fortalece o sistema capitalista dominante, a globalização e competição exacerbada entre empresas, que se utilizam dessa mão de obra barata, sem especialização e precária, visando sobreviver no mercado.<sup>127</sup>

Não obstante existem outros fatores além dos destacados acima, incidem nesta problemática complexa, como infraestrutura escolar, nível de escolarização dos pais, estrutura da família, estrutura do mercado de trabalho e local de residência.

Assim, cabe verificar as consequências do trabalho infantil para as crianças e adolescentes, que ocorre nos aspectos físicos, tendo em vista que estão em processo de desenvolvimento, psicológicos, pois renunciam de parte de sua infância para trabalhar, e educacionais, onde o desempenho escolar é atingido em razão da exploração do trabalho infantil que, muitas vezes, retira a criança e o

---

<sup>124</sup> HANH, Martin. Precisamos proteger as crianças do trabalho infantil. 2020.

<sup>125</sup> MENEZES, Gláucia Giselle de Oliveira Campos de. **A luta pela erradicação do trabalho infantil em Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. p. 41. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/83115>.

<sup>126</sup> SANTA CATARINA, Governo do Estado. Diretoria de Assistência Social. **Diagnóstico do Trabalho Infantil de Santa Catarina**: fundamentos e diretrizes para a formulação de um Plano Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. p. 13.

<sup>127</sup> COSTA, Maria Carolina dos Santos. **O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**: diretrizes e estratégias de políticas públicas para crianças e adolescentes em Santa Catarina. p. 60.

adolescente precocemente da escola, o que provoca a exclusão educacional, social e perpetua a pobreza.<sup>128</sup>

Nos aspectos físicos a OIT evidencia consequências como a inalação de agentes patológicos, dado que possuem respiração rápida e profunda, absorção de substâncias tóxicas e de metais pesados com facilidade por possuírem pele mais fina e, portanto, mais frágil. Assim como esses indivíduos têm mais sensibilidade ao frio e ao calor, logo, podem desenvolver problemas pulmonares e cutâneos.<sup>129</sup>

Ademais, ao se exigir o mesmo esforço e ritmo de adultos às crianças e adolescentes ocorre o seu envelhecimento precoce, dada a fadiga intensa a que são submetidos por não ter seu desenvolvimento pleno. Essas consequências ocorrem especialmente na execução de atividade laboras perigosas e insalubres, que expõem esses indivíduos a doenças e acidentes de trabalho<sup>130</sup> no entanto, em pesquisa desenvolvida por Kassouf<sup>131</sup>, os resultados apontaram que mesmo havendo o controle da escolaridade, infraestrutura do domicílio e fatores relacionados à saúde, por exemplo, trabalhar desde cedo prejudica a saúde na fase adulta.

Já os aspectos psicológicos são afetados dada as responsabilidades atribuídas às crianças e adolescentes no trabalho infantil, com seu amadurecimento precoce e não satisfação de necessidades próprias da infância, o que impacta no desequilíbrio psicológico na fase adulta em razão da perda de aspectos lúdicos.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> CABRAL, Maria Eliza Leal; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. A proteção internacional e nacional contra a exploração do trabalho infantil no marco da teoria da proteção integral.

<sup>129</sup> CABRAL, Maria Eliza Leal; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. A proteção internacional e nacional contra a exploração do trabalho infantil no marco da teoria da proteção integral. p. 7.

<sup>130</sup> CABRAL, Maria Eliza Leal; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. A proteção internacional e nacional contra a exploração do trabalho infantil no marco da teoria da proteção integral. p. 7.

<sup>131</sup> KASSOUF, Ana Lúcia. O Efeito do Trabalho Infantil para os Rendimentos e a Saúde dos Adultos. **Encontro brasileiro de econometria**, v. 22, 2000. p. 9. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/documentos/texto/o-efeito-do-trabalho-infantil-para-os-rendimentos-e-a-saude-dos-adultos-a-artigo-apresentado-no-xxii-encontro-brasileiro-de-econometria-2000.aspx>

<sup>132</sup> CABRAL, Maria Eliza Leal; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. A proteção internacional e nacional contra a exploração do trabalho infantil no marco da teoria da proteção integral. p. 7.

Diante disso, o presente trabalho passa a analisar como as informações apresentadas podem ser traduzidas em ações efetivas para a prevenção e erradicação do trabalho infantil, através de políticas públicas.

## Capítulo 2

### CONCEITO E TIPOLOGIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O capítulo 2 apresentará os elementos conceituais de políticas públicas e seu processo de elaboração, através do modelo de análise das tipologias e do ciclo de políticas públicas. O aspecto central do capítulo está na importância de cada fase das políticas públicas para sua efetividade.

#### 2.1 ELEMENTOS CONCEITUAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Asseverar um único conceito para políticas públicas é temerário, tendo em vista que a literatura sobre o tema diverge quanto a sua definição em razão de suas diferentes abordagens, como a exclusividade ou não de serem elaboradas por atores estatais, e a possibilidade de compreenderem ou não situações de omissão ou negligência.

De início a discussão também sofre com a gama de significados que a palavra “política” adquire nas línguas neolatinas como o português, enquanto em inglês a compreensão deste termo na ciência política é facilitada com sua distinção em *polity*, *politics* e *policy*.<sup>133</sup>

Os termos configuram as três dimensões da palavra “política”, sendo *polity* a dimensão institucional por se referir as instituições políticas, *politics* a dimensão processual, utilizada para se referir aos processos políticos, enquanto *policy* é a dimensão material e trata do conteúdo das decisões políticas.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concurso**. São Paulo: Cengage Learning, 2022. p. 1.

<sup>134</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000, p. 214. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89).

A distinção dos termos é ilustrativa e serve para delimitar um campo de estudo tão amplo, pois, conforme destaca Frey<sup>135</sup> “na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente.”

Com isso, cabe destacar que o conceito de política pública objeto deste estudo se refere a dimensão material da palavra política, qual seja, *policy*, que pode ser entendida também como uma orientação para a tomada de decisão. A partir disso, ao ser acompanhado do adjetivo “pública”, na literatura muitos definem política pública como aquela proveniente de um ator estatal.<sup>136</sup>

Importante conceito que reflete essa abordagem é estabelecido por Thomas Dye<sup>137</sup>, que define a política pública como “tudo o que o governo decide fazer ou deixar de fazer”. Essa concepção destaca o protagonismo do ator estatal e compreende a ausência decisória como política pública.<sup>138</sup>

Esta abordagem pode ser denominada de estatista e é considerada mais tradicional em razão de o Estado deter uma superioridade objetiva na elaboração de leis e força legítima para exigir seu cumprimento. Ainda que essa abordagem admita a participação de atores não estatais na elaboração e implementação de políticas públicas, não considera que eles tenham força suficiente para liderar o processo.<sup>139</sup>

No entanto, essa exclusividade estatal vem perdendo sua força, dada a complexidade que as demandas sociais têm tomado, marcada por problemas sociais

---

<sup>135</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, p. 217.

<sup>136</sup> SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. 3 ed. São Paulo: Cengage, 2022. p. 2.

<sup>137</sup> DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1972, p. 2.

<sup>138</sup> FRAZÃO, Carlos Eduardo; SILVA, Raphael Carvalho da. Judicialização de políticas públicas: os desafios técnicos e jurídicos na justiciabilidade dos direitos. In.: MENDES, Gilmar Ferreira; PAIVA, Paulo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 118.

<sup>139</sup> SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. p. 4.

e as mudanças havidas na relação entre o Estado e a sociedade. Essa transformação também foi acompanhada pela expansão do campo de estudo da política pública.<sup>140</sup>

Conforme Dias e Matos<sup>141</sup> o governo é o “principal gestor dos recursos e quem garante a ordem e a segurança providas pelo estado”. De um ponto de vista normativo, Secchi, Coelho e Pires<sup>142</sup> reconhecem a importância da atuação estatal “especialmente para enfrentar problemas distributivos, assimetrias informativas e outras falhas de mercado”, mas adotam a abordagem multicêntrica para o conceito de políticas públicas e entendem que estas são diretrizes para o enfrentamento de um problema público.

A abordagem multicêntrica não limita a definição de políticas públicas ao fato de o tomador de decisão ter ou não personalidade jurídica estatal, conseqüentemente, entende pela possibilidade de atores não estatais liderarem o processo de elaboração e implementação de políticas públicas, como organizações privadas, organizações não governamentais etc.<sup>143</sup>

Nesta abordagem o adjetivo “pública” não se refere ao protagonista no estabelecimento da política, mas sim ao seu objetivo, isto é, o de enfrentamento de um problema público.<sup>144</sup> Na mesma linha de pensamento encontra-se importante conceito elaborado por James Anderson<sup>145</sup> no campo das ciências políticas, que define as políticas públicas como “um curso de ação intencional construído por um ator ou um conjunto de atores para lidar com um problema ou um motivo de preocupação”.

---

<sup>140</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

<sup>141</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 11.

<sup>142</sup> SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. p. 4.

<sup>143</sup> SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. p. 5.

<sup>144</sup> SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. p. 3.

<sup>145</sup> ANDERSON, James. **Public Policy-Making**. New York: Praeger, 1975.

Outros importantes conceitos de políticas públicas foram desenvolvidos no campo das ciências políticas para compreender a ação governamental, no entanto, o estudo sobre políticas públicas como novo campo de conhecimento ganha destaque em meados do século XX, nos Estados Unidos da América – EUA, após a necessidade de intervenção estatal na sociedade civil norte-americana para recuperação da economia, com as medidas do *New Deal*.<sup>146</sup>

O estudo sobre políticas públicas, portanto, está atrelado a mudanças significativas no papel do Estado e a interação da sociedade com questões sociais e econômicas.<sup>147</sup> Além disso, observa-se que a preocupação com a análise das políticas públicas desponta quando o Estado é chamado a assumir responsabilidades e prestar serviços públicos.<sup>148</sup>

A década de 20 do século passado foi um período em que a população era rural e o estado ainda não havia se industrializado. Na década seguinte vieram avanços na política social, em especial, quanto às regras trabalhistas. Foi nessa época que surgiram as primeiras análises de políticas no Brasil com o envolvimento e estudos de profissionais dotados de diferentes formações disciplinares<sup>149</sup>.

No Brasil o estudo das políticas públicas é de grande relevância, haja vista se tratar de um Estado intervencionista<sup>150</sup> e promotor de direitos sociais, que tem

---

<sup>146</sup> MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de direito brasileira**, v. 24, n. 9, p. 03-16, p. 11, 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5702/4774>

<sup>147</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, p. 213.

<sup>148</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 30-31.

<sup>149</sup> FARAH, Marta Ferreira. Santos. Policy analysis at the municipal level of government. In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura. **Policy analysis in Brazil**. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013. p. 107-118.

<sup>150</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 31.



o dever de universalizar direitos como à saúde e a educação aos seus cidadãos, de forma que suas ações não devem ser interrompidas.<sup>151</sup>

Estas ações podem ser consideradas políticas públicas no contexto brasileiro, em que a prestação de serviços públicos de forma regular é dever estatal, mas esta concepção de políticas públicas não deve ser generalizada, tendo em vista que é bastante ampla.<sup>152</sup>

Nos EUA, por exemplo, Estado marcadamente liberal, as políticas públicas são entendidas como programas instituídos para restabelecer um momento de crise. Logo, assim que superada a situação que a motivou, a política pública proposta é encerrada dentro daquele exercício financeiro, ou do plano plurianual.<sup>153</sup>

Com isso, verifica-se que o entendimento do que é política pública é um reflexo do modelo de Estado que se tem.<sup>154</sup> Enquanto no Brasil as políticas públicas são o meio pelo qual o Estado cumpre sua função prestacional e promove direitos sociais, nos EUA a ação governamental como explicitada acima não seria entendida como política pública.<sup>155</sup>

De toda forma, tendo o presente trabalho como enfoque o direito brasileiro passa-se a análise do conceito de políticas públicas na legislação, jurisprudência e doutrina.

Fonte<sup>156</sup> destaca que:

---

<sup>151</sup> MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de direito brasileira**, p. 12.

<sup>152</sup> MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de direito brasileira**, p. 12.

<sup>153</sup> MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de direito brasileira**, p. 11.

<sup>154</sup> VIEGAS, Elis Regina Dos Santos; SANTANA, Cristina Fátima Pires Ávila; NODA, Claudia Marinho Carneiro. **O conceito de política pública e suas ramificações**: alguns apontamentos. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 7, p. 43415-43425, 2020. p. 43418. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/12662/10647>.

<sup>155</sup> MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de direito brasileira**, p. 13.

<sup>156</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 45.

No âmbito da produção legislativa o termo política pública tem sido reservado para designar os sistemas legais com pretensão de vasta amplitude, os quais definem competências administrativas, estabelecem princípios, diretrizes e regras, e em alguns casos impõem metas e preveem resultados específicos. São as chamadas normas-gerais ou leis-quadro, instituidoras das políticas nacionais, normalmente inseridas no âmbito das competências administrativas comuns ou legislativas concorrentes previstas, respectivamente, nos arts. 23 e 24 da Constituição Federal de 1988.

Exemplo disto seriam as políticas públicas estabelecidas na Lei n. 11.343/2006, conhecida como Lei Antidrogas, como também a política nacional de meio ambiente, de turismo, entre outras. A crítica quanto a este entendimento reside no fato de que a equiparação das políticas públicas às leis não garante o seu cumprimento pelo Estado, além de que políticas públicas não se resumem a planejamento público e regulação legal.<sup>157</sup>

Já a jurisprudência compreende que as políticas públicas são meios para concretização de direitos fundamentais de todas as dimensões, sendo esta competência do processo político, porém, o poder judiciário poderá ser chamado a intervir nos casos de descumprimento desses direitos e garantias, em caráter excepcional, como quando ocorre violação ao direito à saúde, pela ausência de fornecimento de medicamentos, e ao direito à educação, com ausência de vagas suficientes em escolas.<sup>158</sup>

Na doutrina brasileira as políticas públicas são definidas por Tude, Ferro e Santana<sup>159</sup> como:

[...] conjunto das decisões e ações propostas geralmente por um ente estatal, em uma determinada área (saúde, educação, transportes, reforma agrária etc.), de maneira discricionária ou pela combinação de esforços com determinada comunidade ou setores da sociedade civil

Enquanto para Teixeira<sup>160</sup> as políticas públicas são:

---

<sup>157</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 32.

<sup>158</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 35-37.

<sup>159</sup> TUDE, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Pablo de A. **Políticas públicas**. Curitiba: IESDE Brasil SA, 2015. v. 1, p. 11.

<sup>160</sup> TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **AATR** (Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais), Bahia,

[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

Dos conceitos citados neste trabalho é possível perceber alguns elementos em comum na definição de políticas públicas: protagonismo do ator estatal e a necessária interação entre Estado e sociedade para delimitação dos problemas sociais que serão objeto de políticas públicas.

Porém, muitos elementos podem caracterizar as políticas públicas, a partir do conceito adotado, como o elemento processual, que entende a política pública como um conjunto de decisões, o elemento relacionado à finalidade, que compreende que seu objetivo está relacionado a um problema social, o elemento relacionado à sua substância, isto é, que seu conteúdo é orientado por valores, além do elemento dinâmica, que leva em consideração a interação entre os atores, e o elemento consequência, dado que a política pública transforma o ambiente ao seu redor.<sup>161</sup>

Além disso, como visto, as políticas públicas no Brasil também são compreendidas como meios para efetivação de direitos de cunho prestacional pelo Estado, logo, reconhecem os direitos sociais e direitos fundamentais como objetivo final de algumas políticas.<sup>162</sup>

Desse modo verifica-se a importância das políticas públicas, pois permitem a garantia e efetivação de direitos, bem como a resolução de problemas, ao estabelecer a função de determinados grupos e instituições envolvidos na sua implementação e os que por ela serão afetados.<sup>163</sup>

---

2002. p. 2. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf). Acesso em: 3 set. 2023.

<sup>161</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Metamorfose, 2018.

<sup>162</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. p. 45.

<sup>163</sup> BORGES, Gláucia; SOUZA, Ismael Francisco de. Políticas públicas de proteção às crianças e adolescentes acolhidas: novas diretrizes para acolhimento familiar. In: GIANEZINI, Kelly;

Ainda, conforme Demarchi e Maieski<sup>164</sup> as políticas públicas podem ser definidas como ações de governo diante disso elas podem variar conforme as ações e os interesses dos governos, visto que nem todos os governantes tratam as políticas públicas como políticas de estado.

Neste contexto apresentado, entende-se que o conceito que abrange os diversos entendimentos e pode ser congregar as ideias apresentadas seria o de Secchi<sup>165</sup> que entende serem elas metas coletivas, formadas por um conjunto de práticas e diretrizes que têm por objetivo a solução de problemas de interesse público, devendo ser desenvolvidas a partir de indicadores que identifiquem as necessidades dos mais diversos grupos sociais e apontem os caminhos a serem trilhados para sua eficácia.

A partir disso, para analisar melhor as políticas públicas no contexto brasileiro, o presente estudo recorre às tipologias, abordagem esta que permite classificar o conteúdo das políticas públicas, considerando os atores envolvidos no processo.<sup>166</sup>

## 2.2 TIPOLOGIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao se pensar na realização das políticas públicas verifica-se que essas possuem diferentes objetivos e, em acordo com estes, são originadas e desenvolvidas, pois, os economistas tenderão para a otimização de políticas “usando ferramentas como análise de custo-benefício ou avaliação de programas” com utilização de referências econômicas, desta forma, o “processo de política” é

---

RODRIGUES, Adriane Bandeira. **Políticas públicas no século XXI**. Criciúma: UNESC, 2019. p. 76-93

<sup>164</sup> DEMARCHI, Clovis; MAIESKI, Elaine Cristina. Indicadores sociais e políticas públicas de acessibilidade. Ponto de vista jurídico. Caçador, v.9, n. 2, p. 7 – 24, 2020, p. 10. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/juridico/article/view/2446/1237>.

<sup>165</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Conceitos, fontes de dados e aplicações. p. 151.

<sup>166</sup> AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda política**, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67/63>.

secundário, no entanto para os cientistas políticos a elaboração foca na “evolução da política em áreas como a gestão econômica, a educação ou o bem-estar social”<sup>167</sup>.

A tipologia das políticas públicas é um instrumento que facilita a compreensão de como e por que o governo decide ou não fazer alguma ação e seus impactos na sociedade. Por esse motivo existem diversos modelos de tipologias de políticas públicas, que as classificam por setor, objetivo ou público-alvo, por exemplo.

A importância do estudo da tipologia das políticas públicas se dá em razão da mudança de pensamento da ciência política tradicional, que compreendia as políticas públicas como simples produto do processo político, que transformava demandas em ações. Esse pensamento sistêmico mudou a partir das contribuições de Theodore J. Lowi<sup>168</sup> sobre o tema, que introduziram uma nova perspectiva para a relação entre políticas públicas e o sistema político.<sup>169</sup>

Lowi reconhece que o tipo de política pública influencia a dinâmica política, com isso, algumas políticas geram maior conflito e disputa entre diferentes grupos do que outras. Assim, o que era uma relação “sistêmica” passa a ser um relação complexa e dinâmica, que requer mais atenção.<sup>170</sup>

Fazendo uma análise das políticas públicas no Brasil, Souza<sup>171</sup> aponta que os modelos testados em estudos práticos não são comuns no Brasil e que o modelo proposto por Lowi “permite entender melhor, por exemplo, porque políticas

---

<sup>167</sup> MEAD, Lawrence M. Teaching Public Policy: Linking Policy and Politics. **JPAE - Journal of Public Affairs Education**. 19 (3), p.389-403. Disponível em: <[http://www.naspaa.org/JPAEMessenger/Article/VOL19-3/03\\_Mead.pdf](http://www.naspaa.org/JPAEMessenger/Article/VOL19-3/03_Mead.pdf)>. Acesso em 11 ago. 2023.

<sup>168</sup> LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul/ago. 1972. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4440249/mod\\_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4440249/mod_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf)

<sup>169</sup> SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. p. 6-7.

<sup>170</sup> AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda política**, p. 19

<sup>171</sup> SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. São Paulo, 2002. p. 07.

regulatórias foram mais facilmente adotadas no Brasil na última década do que políticas redistributivas”.

Isso porque, a forma como um conflito derivado de uma política pública é solucionado também influencia na expectativa das pessoas que serão impactadas por elas. Neste critério adotado por Lowi, as políticas públicas podem ser classificadas em quatro tipos, quais sejam: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas, que serão analisados a seguir.<sup>172</sup>

As **políticas regulatórias** envolvem atores públicos e privados, logo, encontram-se em ambientes plurais, com burocratas, políticos e grupos de interesses, que devem impor e demonstrar seus esforços em conjunto para sua aprovação.<sup>173</sup> Os seus resultados também serão proporcionais a esses esforços, com ganhos e perdas para diferentes grupos sociais, que podem ser relativos, isto é, beneficiar um grupo em detrimento de outro, ou sistêmicos, beneficiando toda a sociedade.<sup>174</sup>

Desse modo, o ambiente político das políticas regulatórias é marcado por confrontos e negociações.<sup>175</sup> A intensidade dos conflitos, no entanto, dependerá da forma como se configura a política naquele momento.<sup>176</sup> Dentre as políticas regulatórias é possível identificar aquelas que regulamentam serviços de utilidade pública, como telecomunicação e energia.<sup>177</sup> Mas também leis e códigos, como a

---

<sup>172</sup> GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, v. 42, n. 1 e 2, p. 229, 2008. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2008v42n1-2p227/13337>.

<sup>173</sup> AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda política**, p. 20

<sup>174</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018. p. 51

<sup>175</sup> PESSANHA, Alex de Queiroz; MENDONÇA, Jane Corrêa Alves; CASAROTTO, Eduardo Luís. Discussões sobre políticas públicas à luz dos princípios de John Rawls e das tipologias de políticas públicas de Theodore J. Lowi. In: **XI SICONF-Simpósio de Contabilidade e Finanças de Dourados**. 2021. p. 13. Disponível em: <https://ocs.ufgd.edu.br/index.php?conference=scf&schedConf=SICONF2021&page=paper&op=viewFile&path%5B%5D=1493&path%5B%5D=1376>

<sup>176</sup> GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, p. 229.

<sup>177</sup> AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda política**, p. 20.

legislação trabalhista e o código de trânsito, por exemplo.<sup>178</sup> Com isso, as políticas regulatórias acabam sendo mais visíveis ao público.<sup>179</sup>

Sobre o tema, Lima e D'ascenzi<sup>180</sup> compreendem que as políticas regulatórias são responsáveis por estabelecer padrões de comportamento das pessoas, padrões de qualidade de produtos e serviços, bem como podem impor condições e obrigatoriedades.

Na mesma linha de pensamento Frey<sup>181</sup> destaca que:

As políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas.

Por determinarem como devem ser realizadas algumas atividades e determinados comportamentos, as políticas regulatórias geram conflitos entre os grupos sociais que foram beneficiados e aqueles que foram prejudicados, pois envolvem “discriminação no atendimento das demandas de grupos distinguindo os beneficiados e os prejudicados por essas políticas”.<sup>182</sup>

A legislação trabalhista é uma dessas políticas que geram conflitos entre trabalhadores e empregadores, mas a forma com que é aplicada também determinará a dimensão dos potenciais conflitos e suas resoluções, à medida que os grupos podem avaliar se a consideram justas e eficazes.

---

<sup>178</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018. p. 51

<sup>179</sup> SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. p. 28. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?for>. Acesso em: 18 jul. 2023.

<sup>180</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 51.

<sup>181</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, p. 224

<sup>182</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. p. 18.

Quanto às **políticas distributivas**, estas tem como característica a concentração de benefícios por um grupo social específico. Apesar disso, é possível afirmar que seus benefícios são diluídos na sociedade como um todo. São exemplos de políticas públicas distributivas as políticas de previdência social.<sup>183</sup>

Os benefícios das políticas distributivas são claros, enquanto seus custos não.<sup>184</sup> Isto se deve ao fato de o limite dos recursos públicos não ser considerado e seus custos serem divididos entre os contribuintes. Para Frey<sup>185</sup>, as “políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos – pelo menos diretamente percebíveis – para outros grupos”.

Com isso, as políticas distributivas não geram muitos conflitos no processo político, prevalecendo um ambiente de troca de favores entre os atores envolvidos.<sup>186</sup> Esse ambiente político, também chamado de *logrolling*, pode ser observado quando congressistas e grupos políticos condicionam seu apoio a determinada emenda orçamentária para realização de obra pública, por exemplo, se também receberem apoio nas emendas por eles propostas.<sup>187</sup>

As políticas distributivas<sup>188</sup> também podem alocar bens ou serviços, se relacionar com o exercício de direitos, ou ainda, serem assistencialistas ou clientelistas, sendo possível observá-las na implementação de hospitais, construção de pontes, programas de distribuição de renda, entre outras situações. “São financiadas pelo conjunto da sociedade e os benefícios são distribuídos atendendo as

---

<sup>183</sup>AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda política**, p. 21.

<sup>184</sup> AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda política**, p. 21.

<sup>185</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, p. 223.

<sup>186</sup> <sup>186</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 51

<sup>187</sup> SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. p. 32.

<sup>188</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. p. 18.



necessidades individualizadas, ou seja, o governo distribui recursos a uns, sem que isso afete outros grupos ou indivíduos”.

Em sendo assim, o contexto da política distributiva “caracteriza-se por um grande número de pequenos interesses que operam organizadamente”<sup>189</sup>, e que “beneficiam um certo número de pessoas, em escala relativamente pequena e com reduzido grau de conflito”<sup>190</sup>.

No que se refere as **políticas redistributivas**, elas evidenciam o antagonismo entre os atores envolvidos, tendo em vista que seus benefícios favorecem um grupo em detrimento de outro, havendo ganhadores e perdedores nessa disputa.<sup>191</sup>

Embora as políticas redistributivas procurem atender o maior número de pessoas possível, suas perdas para um determinado grupo podem equivaler aos seus ganhos, tornando-se um jogo de soma zero.<sup>192</sup> Outro fator importante é que as perdas se dão em curto prazo, enquanto os ganhos são incertos e se dão a longo prazo.<sup>193</sup>

Esse ambiente político, portanto, é conflituoso sobretudo por envolver valores, interesses e ideologias.<sup>194</sup> Como ocorre com a política de incentivo fiscal para grupos com interesses industriais, em que a renúncia fiscal por parte do governo para

---

<sup>189</sup> CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Revista de Direito Público**, v. 18, n. 98, 2021. p. 641. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723>. Acesso em: 18 de jul. 2023.

<sup>190</sup> GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, v. 42, 2008. p. 229. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacf/article/view/2178-4582.2008v42n1-2p227>. Acesso em: 18 jul. 2023.

<sup>191</sup> AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda política**, p. 21

<sup>192</sup> TUDE, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Pablo de A. **Políticas públicas**. p. 20.

<sup>193</sup> SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 28.

<sup>194</sup> PESSANHA, Alex de Queiroz; MENDONÇA, Jane Corrêa Alves; CASAROTTO, Eduardo Luís. Discussões sobre políticas públicas à luz dos princípios de John Rawls e das tipologias de políticas públicas de Theodore J. Lowi. In: **XI SICONF-Simpósio de Contabilidade e Finanças de Dourados**. p. 13.

incentivar essa área da economia resultará no aumento da arrecadação de outro grupo.<sup>195</sup>

Para Windhoff-Héritier<sup>196</sup>, a finalidade das políticas redistributivas é “o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade”. Dessa forma, a dinâmica política que envolve as políticas redistributivas é marcada pelo elitismo, isto é, a formação de duas elites que lutam através do poder, influência e/ou mobilização social para ver a política em discussão implementada ou descartada.<sup>197</sup>

Assim, as políticas redistributivas são de difícil encaminhamento, ao compreender políticas tributárias, políticas de transferência de recursos inter-regionais, reforma agrária, demarcação de terras indígenas, entre outras.<sup>198</sup>

Por fim, o quarto tipo de políticas públicas definido por Lowi se refere as **políticas constitutivas**, em que predomina o trabalho dos atores governamentais, mas não consistem na prestação direta de serviços, e sim no estabelecimento de regras que norteiam a elaboração e implementação de outras políticas públicas.<sup>199</sup> Por esse motivo, os eleitores e usuários das políticas públicas não manifestam grande interesse nas políticas constitutivas.<sup>200</sup>

Ademais, as políticas públicas do tipo constitutiva estão acima das demais políticas por compreenderem políticas estruturadoras, de procedimentos e

---

<sup>195</sup> AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda política**, p. 21.

<sup>196</sup> WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne. **policy-Analyse**: eine Einführung. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987. p. 49.

<sup>197</sup> SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. p. 32.

<sup>198</sup> SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 28.

<sup>199</sup> AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda política**, p. 21-22.

<sup>200</sup> SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. p. 32-33.

regras do jogo, fazendo com que a dinâmica política seja marcada por negociações entre partidos, em busca de apoio.<sup>201</sup>

Sobre o tema, Lima e D'ascenzi<sup>202</sup> discorrem que as políticas constitutivas:

Estabelecem as estruturas da disputa política onde ocorre a elaboração das políticas públicas. São elas que dão forma à dinâmica política presente nas arenas políticas. Por isso, possuem a capacidade de alterar o equilíbrio de poder existente, podendo provocar conflitos entre os atores diretamente envolvidos, como os partidos políticos, os três poderes e os diferentes níveis de governo. O maior exemplo é a Constituição Federal, mas também podemos citar as regras do sistema político-eleitoral, o regimento interno do Congresso Nacional, a lei de criação de uma autarquia etc.

Conforme Gelinski e Seibel<sup>203</sup>, políticas públicas do tipo constitutiva encontra-se acima dos outros três tipos, moldando os cenários em torno das demais políticas, “definindo as condições em que se aplicarão as políticas distributivas, redistributivas ou as regulatórias. No mesmo sentido afirma Oliveira<sup>204</sup> ao entender que ela não trata da prestação direta de serviços públicos pelo governo, chama menos atenção e pode provocar conflitos internos entre os entes e os atores envolvidos, pois, determina quem manda e quem faz.

Apresentados os quatro tipos de políticas públicas que compõem a tipologia de Lowi, faz-se necessário destacar que, na prática, não é tão fácil a sua identificação, tendo em vista que as políticas públicas podem reunir características de mais de um tipo de política, como as políticas de contratação e relações trabalhistas, que apresentam características das políticas regulatórias e redistributivas. A tipologia de Lowi, no entanto, é de extrema importância no meio acadêmico e profissional, pois

---

<sup>201</sup> PESSANHA, Alex de Queiroz; MENDONÇA, Jane Corrêa Alves; CASAROTTO, Eduardo Luís. Discussões sobre políticas públicas à luz dos princípios de John Rawls e das tipologias de políticas públicas de Theodore J. Lowi. In: **XI SICONF-Simpósio de Contabilidade e Finanças de Dourados**. p. 13.

<sup>202</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 51.

<sup>203</sup> GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**. p. 229.

<sup>204</sup> OLIVEIRA, Vanessa Elias de. As fases do processo de políticas públicas. In: MARCHETTI, Vitor (org). **Políticas públicas em debate**. São Bernardo do Campo: MP Editora, 2013. p. 15-37.

incentivou estudos comparativos no campo das políticas públicas. A partir disso, outras tipologias também foram desenvolvidas por outros autores, utilizando diferentes critérios.<sup>205</sup>

A tipologia de James Q. Wilson<sup>206</sup>, corroborando e completando a tipologia de Lowi, adotou o critério da distribuição de benefícios e custos, e classificou as políticas públicas também em quatro tipos, quais sejam: políticas clientelistas, majoritárias, empreendedoras e políticas de grupos de interesses<sup>207</sup>.

Teixeira<sup>208</sup> realiza uma proposta de tipologia e adota critérios como natureza e grau de intervenção, classificando as políticas públicas em cinco tipos, as políticas estruturais, emergenciais, universais, segmentais e fragmentadas. Este último tipo de políticas públicas pode ser exemplificado pelo Programa de Erradicação de Trabalho Infantil – PETI, objeto de discussão no próximo capítulo, pois direciona suas ações às famílias com crianças em situação de trabalho.

Através das tipologias citadas até aqui é possível perceber como este estudo auxilia na análise dos impactos das políticas públicas na sociedade, ao permitir a identificação dos diferentes grupos de atores envolvidos, os recursos utilizados, os objetivos perseguidos e os resultados esperados, isto é, o conteúdo de uma política pública.

No entanto, para o estudo das políticas públicas é importante adotar mais de um modelo de análise, dada a sua complexidade, o que permitirá

---

<sup>205</sup> SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. p. 33.

<sup>206</sup> WILSON, James Q. **Political Organizations**. New York: Basic Books. 1973.

<sup>207</sup> Para a presente pesquisa não se aprofundou a tipologia de Wilson, mas a mesma pode ser analisada nos seguintes textos; WILSON, James. The Politics of regulation. In: MCKIE, J. W. (Ed.). **Social responsibility and business predicament**. Washington: D.C., 1974; SHEPSLE, Kenneth A. The Politics of Regulation by James Q. Wilson. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 90, n. 1, feb. 1982. SOUZA, Lincoln Moraes de. Comentando as classificações de políticas públicas. **Cronos**, Natal, RN, v. 11 n. 1, 2010, Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/1695/1167>

<sup>208</sup> TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **AATR** (Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais), p. 3

compreender como o conteúdo de uma política pública é delimitado e transformado em ações e programas, por exemplo.

### 2.3 DA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de elaboração de políticas públicas pode ser verificado através do modelo de análise denominado ciclo das políticas públicas, que “divide a vida de uma política em fases interdependentes”.<sup>209</sup> Esta divisão é mais uma ferramenta para visualizar as etapas distintas de uma política pública em uma sequência lógica, tendo sido proposta por Charles Jones em 1970.<sup>210</sup>

Mas este é um modelo de análise que não reflete na vida prática, auxiliando apenas os profissionais da área na organização de ideias, haja vista que a política pública não é linear e suas fases possuem fronteiras inexatas.<sup>211</sup> Já o entendimento sobre quantas etapas compõem o ciclo de políticas públicas diverge, sendo comum a maioria dos autores, as etapas de formulação, implementação e avaliação.<sup>212</sup>

Para Pimenta, Motta e Souza<sup>213</sup>:

Certo é que o ciclo de políticas públicas passa a ser observável sob diferentes aspectos devido à participação de diversos atores e níveis de decisão. Desse modo, cada fase do ciclo de políticas públicas deve identificar seus objetivos e priorizar os resultados dentro dos limites que lhe são característicos. Isto possibilitará que cada etapa influencie positivamente sobre a outra.

---

<sup>209</sup> MUZZI, Débora. **Tipologia de Políticas públicas**: uma proposta de extensão do modelo de Lowi. 2014. Dissertação de mestrado. Escola de Gestão, Lisboa. Disponível em: [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7097/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_D%C3%A9bora\\_Muzzi.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7097/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_D%C3%A9bora_Muzzi.pdf)

<sup>210</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. p. 63

<sup>211</sup> GONÇALVES, Guilherme Corrêa; et al. **Elaboração e implementação de políticas públicas**. Porto Alegre: SAGAH, 2017. p. 60

<sup>212</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, p. 226

<sup>213</sup> PIMENTA, Alex de Araújo; MOTTA, Ana Paula Pinheiro; SOUZA, Jairo Salvador de. A concretização dos Direitos Fundamentais Sociais através de políticas e Orçamentos Públicos. **Revista Quaestio Iuris**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 617–657, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/13427>. Acesso em: 6 dez. 2023.

Para o presente trabalho opta-se pela abordagem de cinco fases do ciclo das políticas públicas, quais sejam: 1) definição/identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação das políticas públicas; 4) implementação e 5) avaliação.

A fase de definição ou identificação do problema consiste em avaliar a discrepância entre a situação atual e o ideal.<sup>214</sup> Mais do que isso é identificar que a situação insatisfatória é percebida pela coletividade como tal, além da sua abrangência, o contexto em que se desenvolve, os fatores interligados e delimitar o enfoque da análise.<sup>215</sup>

A definição de um problema como público é atividade realizada por políticos, partidos políticos e organizações não governamentais, sendo esta a matéria-prima de seu trabalho. Esses atores ao identificarem o problema demonstram a importância do seu trabalho e, tendo interesse na resolução do problema apontado, este passa a integrar uma lista de prioridade de atuação.<sup>216</sup>

O reconhecimento do problema também pode ser feito por grupos sociais, pela mídia e outras formas de comunicação política e social, que frequentemente contribuem para a atribuição de relevância política a um problema específico.<sup>217</sup>

Alguns fatores podem contribuir para que o problema identificado se torne público e entre para a lista de prioridade de atuação dos atores envolvidos, como

---

<sup>214</sup> GONÇALVES, Guilherme Corrêa; et al. **Elaboração e implementação de políticas públicas**. p. 64.

<sup>215</sup> PIMENTA, Alex de Araújo; MOTTA, Ana Paula Pinheiro; SOUZA, Jairo Salvador de. A concretização dos Direitos Fundamentais Sociais através de políticas e Orçamentos Públicos. **Revista Quaestio Iuris**.

<sup>216</sup> GONÇALVES, Guilherme Corrêa; et al. **Elaboração e implementação de políticas públicas**. p. 64-65.

<sup>217</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, p. 227.

a ocorrência de algum evento, de forma súbita, como uma catástrofe natural que afeta uma determinada região.<sup>218</sup>

Ao passo que outros fatores se dão de forma gradual, como os indicadores, de mortalidade e emprego, por exemplo, que ao sofrerem alterações funcionam como alerta aos atores públicos e privados para agir, e o *feedback* sobre ações governamentais, denúncias às ouvidorias, monitoramento de gastos etc., que chamam a atenção para determinado problema.<sup>219</sup>

Para Melazzo<sup>220</sup>:

A percepção e a definição dos problemas que podem ou devem entrar e permanecer na agenda pública por um determinado período de tempo envolve as reais possibilidades de um grupo de interesse, em transformar determinada situação-problema específica em uma questão de alcance mais geral, de modo que parcelas cada vez maiores da sociedade compartilhem percepções e entendimentos de maneira comum, possibilitando sua incorporação como questão que merece e/ou exige um tratamento a partir de políticas públicas.

O processo de identificação do problema dentro do ciclo de políticas públicas envolve aspectos técnicos e políticos e está sujeito a conflitos e disputas entre os atores envolvidos.<sup>221</sup> Logo, as escolhas de políticas públicas refletem afirmações de valores e a competição entre perspectivas e preferências.<sup>222</sup>

Após a fase de definição do problema, dá-se início a formação da agenda, isto é, um conjunto de problemas entendidos como relevantes pela

---

<sup>218</sup> VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de administração pública**, v. 30, n. 2, p. 40, 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8095/6917>.

<sup>219</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 56-57

<sup>220</sup> MELAZZO, Everaldo Santos. Problematizando o conceito de Políticas Públicas: Desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Revista Tópos**, Presidente Prudente, v. 4, n. 2, 2010. p. 23. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2253>.

<sup>221</sup> MELAZZO, Everaldo Santos. Problematizando o conceito de Políticas Públicas: Desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Revista Tópos**, p. 23-24.

<sup>222</sup> PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 12, n. 1, 2008. p. 30. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3832/1960>.

coletividade e que tomarão forma de um programa de governo ou um planejamento orçamentário, por exemplo.<sup>223</sup>

Isso porque nem todo problema existente, apesar de relevante para a sociedade, entrará para a agenda decisória, seja pelos poucos recursos públicos, pela ausência de soluções viáveis para o problema identificado, entre outros fatores.<sup>224</sup> Assim, alguns problemas públicos não passam a compor a fase de formação da agenda e aguardam uma próxima janela de oportunidade.<sup>225</sup>

A formação da agenda é dinâmica, composta por diferentes atores, o que faz com que os problemas definidos como relevantes entrem e saiam da agenda a depender das oportunidades e conveniência na busca por soluções.<sup>226</sup>

Além disso, a agenda pública pode ser composta por uma agenda política e uma agenda formal. Na agenda política é possível observar o reconhecimento de problemas sociais como públicos, mas sem planos organizados para resolução, enquanto a agenda formal reúne os problemas propensos a serem enfrentados, pois possuem soluções que podem ser alcançadas através de políticas públicas.<sup>227</sup>

Sobre o tema, Marques<sup>228</sup> destaca que:

Após a entrada do problema na agenda política, ele sofre um processo de institucionalização, por meio do qual o problema é (re)definido de forma a ser enquadrado no aparelho político e administrativo do sistema público, de modo a se tornar “resolúvel” através de um

<sup>223</sup> GONÇALVES, Guilherme Corrêa; et al. **Elaboração e implementação de políticas públicas**. p. 65.

<sup>224</sup> RAEDER, Savio Túlio Oseleri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, 2014. p. 29-30. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>

<sup>225</sup> TUDE, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Pablo de A. **Políticas públicas**. p. 18

<sup>226</sup> SILVA, Allan Gustavo Freire da. et al. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 36, 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/72132/41081>.

<sup>227</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 57.

<sup>228</sup> MARQUES, Jacqueline. A análise do ciclo das políticas: uma ferramenta para Assistentes Sociais. 2022. **Revista Temas Sociais**, n. 2, p. 39. Disponível em: <https://recil.ensinolusofona.pt/handle/10437/12856>. Acesso em: 28 nov. 2023.



programa ou política e de responder as diversas “visões” sobre o problema. Trata-se de uma “tradução” do problema que permite produzir as condições para criar uma política que lhe dê resposta, o minimize ou o previna.

Sendo assim, a fase de formação da agenda evidencia a relação entre o meio social e processo governamental, isto é, a agenda molda a forma como o governo age frente aos problemas sociais apresentados, priorizando certas pautas, capazes de gerar grandes impactos ou somente manter as coisas como estão.<sup>229</sup>

Definido um problema social como relevante e este passando a compor a agenda pública, inicia-se a fase de formulação das políticas públicas. De modo geral esta etapa combina os problemas elencados na agenda pública e suas possíveis soluções para definir os objetivos de programas e estratégias, por exemplo.<sup>230</sup>

No campo da teoria, a formulação de políticas públicas compreende a elaboração de hipóteses de resolução, a reunião de informações sobre como o problema foi resolvido em outro governo, assim como a definição das medidas que serão tomadas.<sup>231</sup>

Para Silva et al.<sup>232</sup>, nesta etapa discute-se as ações pertinentes, responsáveis por transformar as questões elencadas na agenda pública em política, através de propostas e objetivos delimitados. Logo, é neste momento que os governos democráticos executam os propósitos expostos em período eleitoral.<sup>233</sup>

A fase de formulação de políticas públicas pode ser subdividida em 1) transição dos dados obtidos em informações relevantes sobre o problema; 2) reunião

---

<sup>229</sup> VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de administração pública**, p. 12.

<sup>230</sup> SILVA, Allan Gustavo Freire da. et al. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista debates**, p. 36.

<sup>231</sup> CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: ENAP, 2018. p. 117 ss. Disponível em [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro\\_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf).

<sup>232</sup> SILVA, Allan Gustavo Freire da. et al. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista debates**, p. 36.

<sup>233</sup> SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, p. 20-45.

de valores e ideais com as informações existentes para produção de conhecimento e 3) transformação deste conhecimento técnico e prático em ações públicas.<sup>234</sup>

Secchi<sup>235</sup>, no entanto, prefere dividir a fase de formulação em duas, quais sejam: a formulação das alternativas e a tomada de decisão. Na formulação das alternativas é necessário delimitar as causas fundamentais para ocorrência e manutenção do problema social, o que dependerá de um estudo sobre os fatores que o reforçam, quem é beneficiado ou prejudicado, os interesses abrangidos, levando-se em consideração aspectos territoriais e demográficos.<sup>236</sup>

A busca pela solução de determinado problema atravessa grandes discussões até chegar à definição das alternativas e ainda deve atender requisitos como viabilidade técnica, financeira, corresponder aos valores da sociedade e ser aceita pela sociedade política para que seja possível a tomada de decisão.<sup>237</sup>

A etapa de tomada de decisão, portanto, seleciona as soluções mais viáveis para o problema levantado e a converterá na política. Esse momento é marcado pelas negociações entre os diferentes atores envolvidos no processo de elaboração de uma política pública, com o intuito de alinhar o ambiente político e econômico para legitimação de uma política pública.<sup>238</sup>

A próxima fase do ciclo de políticas públicas corresponde a implementação, que pode ser entendida como a fase de execução, quando instrumentos são desenvolvidos para viabilizar a política pública. Esta transformação

---

<sup>234</sup> VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de administração pública**, p. 13.

<sup>235</sup> SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p.48-55.

<sup>236</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 61

<sup>237</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 63

<sup>238</sup> SILVA, Allan Gustavo Freire da. et al. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista debates**, p. 36-37.

de intenções para ações requer planejamentos e organizações no plano administrativo, financeiro e tecnológico, por exemplo.<sup>239</sup>

Quando da implementação das políticas públicas, observa-se que os planos e programas deixam o campo das ideias e convertem-se em ação prestacional do Estado<sup>240</sup>, por meio de atos administrativos que vão desde a alocação de servidores públicos, realização de licitações, publicação de editais, até a realização de empenho e liquidação de despesas<sup>241</sup>.

O estudo sobre a implementação das políticas públicas, no entanto, tem diferentes enfoques, sendo comum a maioria deles o enfoque *top-down* e *bottom-up*. O primeiro enfoque, que pode ser traduzido como o modelo “de cima para baixo”, se concentra na atividade das instâncias decisórias.<sup>242</sup> Isto é, um processo técnico-administrativo, que segue à risca as diretrizes e decisões tomadas pelo governo, com o monitoramento das ações e seu desempenho.<sup>243</sup>

Já no modelo *bottom-up*, “de baixo para cima”<sup>244</sup>, a atenção é voltada para quem executa as políticas públicas. O precursor desta perspectiva, Lipsky<sup>245</sup>, foi responsável por evidenciar a importância de professores, assistentes sociais, policiais,

---

<sup>239</sup> MARQUES, Jacqueline. A análise do ciclo das políticas: uma ferramenta para Assistentes Sociais. 2022. **Revista Temas Sociais**, p. 31-53.

<sup>240</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 102-111.

<sup>241</sup> FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 91.

<sup>242</sup> MARQUES, Jacqueline. A análise do ciclo das políticas: uma ferramenta para Assistentes Sociais. **Revista Temas Sociais**, n. 2, p. 40. 2022. Disponível em: <https://recil.ensinolusofona.pt/handle/10437/12856>. Acesso em: 28 nov. 2023.

<sup>243</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 68-69.

<sup>244</sup> O modelo *bottom-up* (de baixo para cima) é um modelo de gestão em que as decisões são tomadas na base e sobem para o topo. É o oposto do modelo *top-down* (de cima para baixo), em que as decisões são tomadas apenas pela liderança. O modelo *bottom-up* é considerado uma abordagem mais moderna. É descentralizado, com aplicação da sociedade para o governo. Dá maior liberdade aos agentes implementadores e às redes de atores para auto-organizar a implementação. A ideia central do modelo *bottom-up* é a impossibilidade da existência de um controle perfeito no processo de elaboração da política. Reconhece que as políticas públicas são passíveis de adaptação por parte daqueles que as aplicam.

<sup>245</sup> LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. 30<sup>th</sup> anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

entre outros, no desenvolvimento das políticas públicas, pois esses trabalhadores têm habilidade para resolução de problemas dada a relação próxima que estabelecem com os cidadãos. Mas as políticas públicas também podem ser implementadas com a junção dos modelos apresentados.

O estudo dessa fase é fundamental, pois consiste no elo entre a formulação e avaliação das políticas públicas, tendo potencial para revelar problemas com antecedência e, com base no conhecimento obtido, propor mudanças ainda durante o processo, o que permite com que as políticas públicas sejam mais eficazes.<sup>246</sup>

## 2.4 DA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para fechar o modelo de análise do ciclo de políticas públicas encontra-se a fase da avaliação. Esta etapa singular contempla todos os atores envolvidos no processo de elaboração da política pública e seus interesses, tendo em vista que busca validar as metodologias a serem aplicadas e verificar os motivos que levaram a cada escolha.<sup>247</sup>

De início cabe destacar que avaliação não é sinônimo de monitoramento, pois, embora sejam ferramentas para um gestor, elas têm funções distintas e complementares. Enquanto o monitoramento produz informações locais sobre metas e insumos, por exemplo, a avaliação utiliza dessas informações para analisar se uma política é eficaz. Logo, a avaliação compreende um campo maior, ao se preocupar com os impactos de uma política na sociedade.<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 69-70.

<sup>247</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 72

<sup>248</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 72

Conforme Oliveira<sup>249</sup>, a avaliação de políticas públicas “é uma das etapas do ciclo de políticas públicas mais negligenciadas pelos governos. No entanto, é uma etapa crucial para o sucesso e continuidade das políticas públicas”, isto porque após a implementação da política pública, “será a avaliação que irá demonstrar aos governos se os seus objetivos foram ou não atingidos”.

Por isso, a avaliação das políticas públicas também auxilia no processo de criação de novas políticas, pois detém informações sintetizadas sobre o problema e a solução proposta, detém conhecimento capaz de superar mitos populares sobre determinado problema ou suas soluções e explicar aos atores da política pública suas implicações.<sup>250</sup>

Sendo assim, a depender do objetivo que se busca atingir, o avaliador deve escolher o tipo de avaliação que mais se adequa a demanda apresentada, considerando o momento da avaliação ou a sua natureza. Sobre o momento, a avaliação das políticas públicas pode ser classificada em *ex ante*, *in itinere* e *ex post*.

A avaliação *ex ante* dentro do ciclo de políticas públicas pode ser encontrada na fase de formação da agenda e de formulação da política, pois poderá orientar a política através de diagnósticos sobre as condições de vida de uma população e capacidades organizacionais, por exemplo.<sup>251</sup>

Algumas ações que demandam a avaliação *ex ante*, além da criação de uma política pública, como elucidado anteriormente, compreendem a expansão da política pública, quando necessário aumento orçamentário, mas também o aperfeiçoamento da política pública, com aperfeiçoamentos ao seu desenho, independentemente de acarretar aumento orçamentário ou não.<sup>252</sup>

---

<sup>249</sup> OLIVEIRA, Vanessa Elias de. As fases do processo de políticas públicas. In: Vitor Marchetti (org). **Políticas públicas em debate**. p. 15-37.

<sup>250</sup> WU, Xu, et al. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014. p. 118

<sup>251</sup> CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA, et al. **Avaliação de Políticas Públicas**: Guia Prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1. p. 13

<sup>252</sup> CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA, et al. **Avaliação de Políticas Públicas**: Guia Prático de análise *ex post*. Brasília: Casa civil da Presidência, 2018. v. 2. p. 43

Neste tipo de avaliação se estabelecem os objetivos da ação governamental para que seja possível traçar planos que os alcancem, levando em consideração o incentivo dos atores envolvidos. Além disso, aqui se estima os possíveis custos e benefícios das ações para os tomadores de decisão. Logo, as informações obtidas na avaliação *ex ante* influenciam o desenvolvimento e qualidade da política pública.<sup>253</sup>

Já a avaliação *in itinere* corresponde ao monitoramento, de modo que o acompanhamento do processo de implementação da política pública reunirá informações fundamentais para a realização de ajustes, se necessários.<sup>254</sup> No entanto, o enfoque do presente trabalho dirige-se a fase final do ciclo de políticas públicas, que ocorre através da avaliação *ex post*.

O momento em que transcorre a avaliação *ex post* não é consensual na literatura, dado que alguns autores entendem que este tipo de avaliação se dá durante a fase de implementação e outros somente após.<sup>255</sup> De toda forma, segundo a casa civil da presidência da república <sup>256</sup>:

[...] a avaliação *ex post* é um instrumento relevante para a tomada de decisões ao longo da execução da política – dizendo ao gestor o que aprimorar e, em alguns casos, como fazê-lo –, bem como para a melhor alocação de recursos entre as diferentes políticas públicas setoriais.

O conhecimento obtido com a avaliação *ex post* auxilia a prestação de contas, transparência pública, bem como aponta os próximos passos de uma política pública com evidências concretas sobre a necessidade de sua manutenção, alteração ou até mesmo extinção, logo, é um momento chave do ciclo de políticas públicas.<sup>257</sup>

---

<sup>253</sup> CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA, et al. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de análise ex ante**. p. 12.

<sup>254</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 78

<sup>255</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 79

<sup>256</sup> CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA, et al. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de análise ex post**, p. 13

<sup>257</sup> FERRÃO, João; PAIXÃO, José Manuel Pinto. (Orgs.) **Metodologia de Avaliação de Políticas Públicas**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2019. p. 77

Por isso, em um mundo ideal, a avaliação deveria estar presente em todas as fases do ciclo de uma política pública.<sup>258</sup>

Apesar do reconhecimento da importância da fase de avaliação das políticas públicas, não há a mesma atenção com a fase de formulação das políticas públicas, o que acaba por prejudicar os resultados da avaliação *ex post* que, por vezes, parecem incompletos.<sup>259</sup>

Essa sensação advém de problemas nos objetivos ou instrumentos de uma política pública, por exemplo, que não estão bem definidos e se apresentam de forma ambígua, mas também na preocupação excessiva com o custo-benefício de uma política pública, que não pode ser mensurado em curto prazo. Isto não significa dizer que a avaliação não deve estar presente no modelo de análise do ciclo de políticas públicas, mas sim que é necessário cuidados em sua aplicação.<sup>260</sup>

Outros tipos de avaliação de políticas públicas se referem a sua natureza, que podem ser classificados em avaliação de processo, avaliação de resultados e avaliação de impacto. No primeiro tipo, a avaliação de processo, o enfoque se dá nos procedimentos utilizados, na estrutura normativa, no desenvolvimento das atividades etc. para que os objetivos da política possam ser alcançados. Com isso, buscam avaliar a eficiência da política pública.<sup>261</sup>

No que se refere as avaliações de resultados, Lima e D'ascenzi<sup>262</sup> destacam que estas “medem o grau de êxito que a política obteve em relação às metas traçadas, analisando em que medida os objetivos foram alcançados e quais

---

<sup>258</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 72

<sup>259</sup> SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. p. 22.

<sup>260</sup> SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. p. 22.

<sup>261</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 79.

<sup>262</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 79-80.

efeitos e consequências foram provocados”. Logo, avalia-se a eficácia da política pública.

Por fim, a avaliação de impacto tem enfoque na mudança de realidade social, se esta ocorreu em virtude da política pública executada e se tem potencial para realizar os mesmos efeitos em outras realidades, ou somente no contexto em que aplicada. Portanto, a avaliação se volta para a efetividade da política pública.<sup>263</sup>

Independentemente do tipo de avaliação de política pública aplicada pelo gestor verifica-se que essa fase do ciclo de políticas públicas é instrumento democrático relevante, pois as informações sobre a eficiência dos governos permite o controle social de suas ações e que governantes sejam responsabilizados por suas decisões e ações.<sup>264</sup>

Posto isto, o próximo capítulo verificará as fases do ciclo de políticas públicas na prática, desde a definição de uma problema social relevante, qual seja, o trabalho decente e o crescimento econômico, associado a preocupação com o labor de crianças e adolescentes, sua inclusão na agenda pública e os desafios na formulação e implementação dessas políticas públicas.

---

<sup>263</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 80.

<sup>264</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. p. 80.



## Capítulo 3

### ODS 8 E POLÍTICAS PÚBLICAS EM SANTA CATARINA

Este terceiro capítulo trata da contextualização do compromisso brasileiro com o ODS 8. Trabalha-se o desenvolvimento do conceito de trabalho e analisa-se as políticas públicas desenvolvidas no âmbito nacional e subnacional (Santa Catarina) para efetivação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável em discussão.

#### 3.1 ODS: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS<sup>265</sup>

Neste item introdutório do capítulo, apresenta-se referências acadêmicas e análises sobre a interseção entre desenvolvimento econômico, social e ambiental, evidenciando a complexidade e a urgência de promover ações sustentáveis em diversas esferas da sociedade.

A partir de eventos como a Rio+10 em 2002 e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, será apresentado a evolução do debate sobre sustentabilidade, e a necessidade de integração entre aspectos ambientais, econômicos e sociais para garantir um futuro equilibrado e próspero para as gerações presentes e futuras, elementos esses determinados pelos ODS.

A expressão desenvolvimento sustentável surgiu pela primeira vez em 1987 no Relatório Brundtland, intitulado “Nosso futuro comum”, impulsionado pelas

---

<sup>265</sup> A parte deste item que trabalha com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS: aspectos históricos e conceituais se trata de uma revisão e ampliação das ideias discutidas no artigo: MOSER, Carina Amanda Wippel; DEMARCHI, Clovis. Trabalho Decente e Crescimento Econômico como ferramentas para a sustentabilidade social In: **VI Encontro virtual do CONPEDI, 2023**, Direito e políticas públicas na era digital. Florianópolis: 2023. p. 346-363. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wqg8v/9052jsoj/c3hM6AhjfAa12UKI.pdf>

consequências da revolução industrial, do consumo desenfreado, e do modelo político e econômico *laissez faire*.<sup>266</sup>

Neste relatório fora apresentado seu conceito como “o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades.”<sup>267</sup>

No entanto, a preocupação global no tocante a influência das ações humanas nos desastres ambientais e no risco de escassez de recursos naturais iniciara em 1972 com a Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, onde se notabilizou a urgência na proteção do meio ambiente.<sup>268</sup>

O evento buscou mudanças nas políticas públicas e econômicas para garantir condições para a existência humana, mas estas foram esvaziadas em decorrência das crises econômicas dos anos 80. Com isso, posteriormente, o Relatório Brundtland se revelou uma junção das vertentes economicistas e ambientalistas.<sup>269</sup>

De acordo com Cruz e Ferrer<sup>270</sup>, isto é evidenciado no uso da expressão desenvolvimento sustentável, pois:

[...] ainda que, à margem de outras possíveis críticas, o certo é que este conceito tem umas evidentes conotações economicistas, já que a questão é gerir adequadamente os recursos para garantir a justiça

---

<sup>266</sup> GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; DETTONI, Jovanir Lopes; SOUZA, Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria. A pobreza e a dimensão social da sustentabilidade. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Univali, Itajaí, v. 15, n. 2, 2020. p. 492-512. Disponível em <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/16860/9575>

<sup>267</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e o Meio Ambiente**. Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2023.

<sup>268</sup> MATTOS, Michele Beutinger de. **O trabalho decente na busca pela sustentabilidade**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá, p. 103. 2014. Disponível em: <https://ri.ufmt.br/handle/1/811>.

<sup>269</sup> FERREIRA, João Luiz Cesarino; CAMPOS, Luiz Fernando Laguardia. Sustentabilidade ambiental e o trabalho digno. **Revista de trabalhos acadêmicos** -Universo Campos dos Goytacazes, v. 1, n. 8, 2017. Disponível em: <http://revista.universo.edu.br/index.php?journal=1CAMPOSOSGOYTACAZES2&page=article&op=view&path%5B%5D=4659>

<sup>270</sup> FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 34, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/62003>.

intergeracional, mas nada é dito sobre como pôr em ação, não só essa justiça *pro futuro*, mas também a intrageracional, o que resulta imprescindível se a intenção real for a de transferir para as futuras gerações um mundo equilibrado.

Já nos anos 90 se fortaleceu a visão integrada de ambiente, com o surgimento de outras expressões e termos, tais como “ambiente natural”, “comunidades sustentáveis”, “ambientalismo participativo”, e a própria “sustentabilidade”.<sup>271</sup>

Por conseguinte, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, concebeu feitos importantes, como a criação da Agenda 21.<sup>272</sup> Mas também foi responsável por estabelecer a necessidade de união entre as esferas ambientais, econômicas e sociais.<sup>273</sup>

A partir disso houve uma evolução do debate acerca dos desafios da sustentabilidade em algumas conferências internacionais, que abordaram temas como a pobreza e a degradação ambiental.<sup>274</sup>

Dentre as conferências internacionais promovidas destaca-se a Rio+10, realizada em Joanesburgo em 2002 e conhecida como a Cúpula do Milênio, em que

---

<sup>271</sup> FERREIRA, João Luiz Cesarino; CAMPOS, Luiz Fernando Laguardia. Sustentabilidade ambiental e o trabalho digno. **Revista de trabalhos acadêmicos**.

<sup>272</sup> COELHO, Luana Regina; GARCIA, Heloise Siqueira. A dimensão social da sustentabilidade e os impactos ambientais da pobreza. GARCIA, Denise Schmitt; PIFFER, Carla; DANIELI, Adilor. (orgs.) **Debates sobre sustentabilidade e governança ambiental**. [recurso eletrônico], tajaí: Univali, 2021. p. 141. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-BOOK%20%202021%20-%20DEBATES%20SOBRE%20SUSTENTABILIDADE%20E%20GOVERNAN%C3%87A%20AMBIENTAL.pdf>.

<sup>273</sup> GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; DETTONI, Jovanir Lopes; SOUZA, Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria. A pobreza e a dimensão social da sustentabilidade. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 15, n. 2, p. 492-512, 2020. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/16860/9575>.

<sup>274</sup> COELHO, Luana Regina; GARCIA, Heloise Siqueira. A dimensão social da sustentabilidade e os impactos ambientais da pobreza. GARCIA, Denise Schmitt; PIFFER, Carla; DANIELI, Adilor. (orgs.) **Debates sobre sustentabilidade e governança ambiental**. p. 146

autoridades se reuniram para discutir ações globais para o desenvolvimento sustentável da sociedade, com a criação dos 8 Objetivos do Milênio.<sup>275</sup>

Posteriormente a Rio+20, os Objetivos do Milênio foram substituídos por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, que reúnem metas estabelecidas pela ONU para serem alcançadas até 2030.

O surgimento dos ODS foi uma resposta à crescente necessidade de abordar os desafios globais de forma coletiva e coordenada, garantindo um futuro mais justo e sustentável para todas as pessoas e para o planeta.

A transição dos Objetivos do Milênio para os ODS ocorreu após a Conferência das Nações Unidas em Nova York em 2015, com a definição, pelos representantes dos Estados, de 169 metas indivisíveis para nortear as políticas nacionais e internacionais pelos próximos 15 anos, compromisso denominado de Agenda 2030.<sup>276</sup>

Esta agenda se mostrou de suma importância no contexto da sua elaboração, dado o cenário global, objeto de transformações frequentes em decorrência dos avanços tecnológicos, do comércio, dos meios de transporte e das formas de comunicação.

A importância desta agenda se mantém atualmente, pois, embora esse desenvolvimento seja almejado, com ele surgem também desafios cada vez mais complexos, com as mudanças socioeconômicas, climáticas, a superexploração de recursos naturais, o consumo desenfreado etc.

Para tanto, a referida agenda apresenta uma série de ações relacionadas as pessoas, o planeta, a prosperidade, paz e a parceria, através de 17

---

<sup>275</sup> COELHO, Luana Regina; GARCIA, Heloise Siqueira. A dimensão social da sustentabilidade e os impactos ambientais da pobreza. GARCIA, Denise Schmitt; PIFFER, Carla; DANIELI, Adilor. (orgs.) **Debates sobre sustentabilidade e governança ambiental**. p.146

<sup>276</sup> BOCHI, Igor; WÜNSCH, Guilherme. O trabalho intermitente no Brasil sob a perspectiva da agenda 2030 e do trabalho decente. **Revista da Escola Judicial do TRT4**, [S. l.], v. 3, n. 6, 2021. Disponível em: <https://rejtrt4.emnuvens.com.br/revistaejud4/article/view/163>. Acesso em: 9 fev. 2023.

ODS que compreendem 169 metas universais<sup>277</sup> e ambiciosas para garantir o futuro das presentes e futuras gerações.<sup>278</sup>

Para Szczepanik, Stefani e Bernardim<sup>279</sup>:

A ideia precípua dos ODS's é apresentar indicadores e/ou medidas eficientes para os objetivos globais, de modo que os 17 (dezesete) objetivos propostos se constituem como guia na transição para a sustentabilidade nos âmbitos econômico, social e ambiental.

Sendo o “desenvolvimento sustentável” a busca por um crescimento econômico com a proteção do meio ambiente, e, portanto, ferramenta para a concretização da sustentabilidade<sup>280</sup>, alguns ODS são a erradicação da pobreza (ODS 1), saúde e bem-estar (ODS 3), igualdade de gênero (ODS 5), entre outros.

Como o objeto desta pesquisa é o ODS 8, referente a trabalho decente e crescimento econômico, considerado uma novidade na agenda da ONU tanto em termos de políticas, quanto de pesquisas acadêmicas,<sup>281</sup> a seguir trata-se especificamente deste ODS.

---

<sup>277</sup> SILVA, Lucilaine Ignacio da; STELZER, Joana. Trabalho Decente: consolidação histórica por intermédio da Organização Internacional do Trabalho (OIT). **Revista Videre**, v. 13, n. 27, p. 201-226, 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/12850/8084>.

<sup>278</sup> OLSSON, Giovanni; LAVALL, Tuana Paula. Os limites e as possibilidades do Estado-nação na promoção do trabalho decente no marco da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. **Revista Opinião Jurídica** (Fortaleza), v. 18, n. 28, p. 115-144, 2020. p. 115. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/download/2589/1096>. Acesso em 8 ago. 2023.

<sup>279</sup> SZCZEPANIK, Dayanne Marciane Gonçalves; STEFANI, Silvio Roberto; BERNARDIM, Márcio Luiz. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 8: Trabalho Decente e Pleno Emprego. **Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 13, n. 2, p. 198, 2023. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ReCaPe/article/view/61256/42204>.

<sup>280</sup> FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 34, 2016.

<sup>281</sup> GALHERA, Katiúscia Moreno; HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. ODS 8 Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. In: MENEZES, Henrique Zeferino, (org.). **Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais**. João Pessoa: Editora UFPB, 2019. p. 154. Disponível em: <http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/book/581>

### 3.2 ODS 8 (TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO) <sup>282</sup>

Em específico, o ODS 8, referente a "Trabalho Decente e Crescimento Econômico", é uma peça fundamental na Agenda 2030 da ONU, representando uma novidade tanto em termos de políticas quanto de pesquisas acadêmicas. Este ODS visa promover um crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, garantindo emprego pleno e produtivo, juntamente com condições de trabalho decentes para todos.

A inclusão do ODS 8 na Agenda 2030 destaca a importância de abordar não apenas o aspecto econômico, mas também a dimensão social da sustentabilidade, reconhecendo que o trabalho digno e o crescimento econômico são elementos essenciais para o desenvolvimento sustentável.

Silva e Stelzer<sup>283</sup>, destacam que a OIT desempenhou papel importante na articulação de relações institucionais em diferentes ambientes político-econômicos, como no pós-guerra, em crises econômicas e outros eventos históricos que fez culminar na inclusão do trabalho decente em um dos ODS.

Historicamente, a OIT, desde o seu início, em 1919, como agência das Nações Unidas se dedica na promoção da justiça social, bem como de oportunidades de trabalho decente e produtivo para homens e mulheres.<sup>284</sup>

Não obstante, em 1999 esta organização formalizou o conceito de trabalho decente como aquele que é produtivo, de qualidade, exercido em condições de liberdade, com justa remuneração e em ambiente seguro, com equidade e respeito à dignidade humana.<sup>285</sup> Neste trabalho não pode haver discriminação e os seus

---

<sup>282</sup> A parte deste item que trabalha com o ODS 8: aspectos históricos e conceituais se trata de uma revisão e ampliação das ideias discutidas no artigo: MOSER, Carina Amanda Wippel; DEMARCHI, Clovis. Trabalho Decente e Crescimento Econômico como ferramentas para a sustentabilidade social In: **VI Encontro virtual do CONPEDI, 2023**, Direito e políticas públicas na era digital.

<sup>283</sup> SILVA, Lucilaine Ignacio da; STELZER, Joana. Trabalho Decente: consolidação histórica por intermédio da Organização Internacional do Trabalho (OIT). **Revista Videre**. p. 202.

<sup>284</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho decente**. 2019. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm> Acesso 21 jul. 2023.

<sup>285</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho decente**. 2019.

rendimentos são capazes de assegurar uma vida digna para aquele que dele dependa.

O conceito adotado, portanto, não possui uma definição fechada, isto é, se apresenta como uma meta móvel, capaz de evoluir e acompanhar o progresso de cada país, no âmbito econômico e social. Por outro lado, a crítica quanto a essa característica se dá no fato de que a falta de um conceito sólido dificulta a inserção desta ideia nos processos de formulação de políticas públicas, o que diminui também a efetividade na sua promoção.<sup>286</sup>

Apesar desta consideração, no âmbito internacional, a OIT se dedica a uma agenda própria do trabalho decente, construída desde o final dos anos 90 e que é reafirmada por diversos organismos e fóruns internacionais, sendo, por fim, incorporada a Agenda 2030, no ODS 8.<sup>287</sup>

Conforme Galhera e Hernandez<sup>288</sup>, a adoção do “trabalho” como meta, ou ainda do crescimento econômico relacionado as condições de trabalho, se revelou uma novidade, haja vista que o tema não fora compreendido anteriormente pelos Objetivos do Milênio. Isto se deve a um maior engajamento da Organização Internacional do Trabalho – OIT no tocante ao emprego decente após a crise de 2008, que gerou grandes quedas das taxas de emprego mundialmente. Desse modo, o tema ganhou mais relevância nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e em outros fóruns intergovernamentais.

---

<sup>286</sup> NERES, Adelina Prado Caldas; TRAGUETTO, Jéssica. Promoção do crescimento econômico e trabalho decente: "falácias" de uma mesma moeda? **VIII Encontro de gestão de pessoas e relações de trabalho - EnGPR 2023**. p. 6. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Adelina-Prado-Caldas-Neres/publication/371310463\\_PROMOCAO\\_DO\\_CRESCIMENTO\\_ECONOMICO\\_E\\_TRABALHO\\_DECENTE\\_FALACIAS\\_DE\\_UMA\\_MESMA\\_MOEDA/links/647e951b79a72237651378d7/PROMOC\\_AO-DO-CRESCIMENTO-ECONOMICO-E-TRABALHO-DECENTE-FALACIAS-DE-UMA-MESMA-MOEDA.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Adelina-Prado-Caldas-Neres/publication/371310463_PROMOCAO_DO_CRESCIMENTO_ECONOMICO_E_TRABALHO_DECENTE_FALACIAS_DE_UMA_MESMA_MOEDA/links/647e951b79a72237651378d7/PROMOC_AO-DO-CRESCIMENTO-ECONOMICO-E-TRABALHO-DECENTE-FALACIAS-DE-UMA-MESMA-MOEDA.pdf). Acesso em: 21 jul. 2023

<sup>287</sup> OLSSON, Giovanni; LAVALL, Tuana Paula. Os limites e as possibilidades do Estado-nação na promoção do trabalho decente no marco da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. **Revista Opinião Jurídica**. p. 122.

<sup>288</sup> GALHERA, Kátiuscia Moreno; HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. ODS 8 Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. In: MENEZES, Henrique Zeferino, (org.). **Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais**. p. 158

A OIT considera o trabalho decente uma condição crucial para superar a pobreza, diminuir as desigualdades, bem como forma de garantir uma governança democrática.<sup>289</sup> Para Rogers<sup>290</sup> trabalho decente é mais do que trabalhar em condições adequadas, envolve aspirações, perspectivas de futuro do trabalhador, equilíbrio entre vida laboral e familiar, igualdade de gênero, liberdade de expressão no ambiente de trabalho e na sociedade.

Em contrapartida, para outras pessoas, o trabalho decente pode significar tanto um caminho para sair da pobreza, quanto uma possibilidade de realização pessoal. Por isso, o trabalho decente é, acima de tudo, uma questão de dignidade humana, dada à sua natureza subjetiva.<sup>291</sup>

Desse modo, para Silva e Souza<sup>292</sup>:

o Trabalho Decente como meta do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável, é a expressão da mensagem que, qualquer fonte de trabalho humano deve propiciar uma existência digna a todos os envolvidos nas relações de trabalho, garantindo aos Trabalhadores um trabalho com retribuição adequada e condições laborais que assegurem uma vida com sentido no trabalho.

Assim, observa-se que o trabalho decente abrange diversas necessidades do ser humano, que tem o trabalho como fonte de transformação das suas condições de vida. Já a junção da meta de trabalho decente com o crescimento econômico, como se destacará, não é em vão.

Isto porque, apesar de o crescimento econômico se concentrar no aumento da produção de bens e serviços de uma economia ao longo do tempo, tendo

---

<sup>289</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho decente**. 2019.

<sup>290</sup> RODGERS, Gerry. El trabajo decente como una meta para la economía global. **Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional**, Montevideo, n. 153, p. 9-28, 2002. p. 14. Disponível em: [https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file\\_articulo/rodger.pdf](https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/rodger.pdf). Acesso em: 09 de fevereiro de 2023.

<sup>291</sup> RODGERS, Gerry. El trabajo decente como una meta para la economía global. **Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional**, p. 14.

<sup>292</sup> SILVA, Ildete Regina Vale da; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. Trabalho decente como consolidação do respeito à dignidade do trabalhador: aspectos destacados para interpretação da reforma trabalhista à luz da constituição brasileira de 1988. **Revista de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, sociais e Empresariais**, v. 4, n.2 p.22-40. Jul/Dez 2018. p. 38. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadireitosfundamentais/article/view/4826/pdf>



como indicador a variação do Produto Interno Bruto – PIB de um país ou região, também é responsável pelo bem-estar social, pois possibilita o aumento de renda e a criação de empregos.

Ainda assim, o crescimento econômico desregulado oferece diversos riscos ao desenvolvimento sustentável, uma vez que pode gerar ainda mais desigualdades sociais, degradação do meio ambiente e instabilidade financeira, por exemplo.

Relativamente ao trabalho, as mudanças impostas pelo processo de globalização e desenvolvimento desenfreado impactaram, e ainda impactam, a relação entre trabalhador e empregador, com a exploração de mão de obra precária, flexibilização do trabalho, violação de direitos humanos, dentre outras violações.

Embora se reconheça a necessidade de crescimento econômico, a meta de trabalho decente surge para limitar esse processo, pois, ainda que o progresso seja desejável, não pode ocorrer a qualquer preço<sup>293</sup>. Desse modo, como oitavo objetivo de desenvolvimento sustentável, o trabalho decente, associado ao crescimento econômico, busca proteger direitos trabalhistas e ambientes de trabalho seguros para todos, especialmente aos migrantes, mulheres e pessoas em trabalhos precarizados.

Para tanto, o ODS 8, na agenda global, estabelece 12 metas concretas para promoção do crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e o trabalho digno para todos.<sup>294</sup>

Essas metas compreendem desde a produtividade das economias, geração de empregos, turismo sustentável, até metas relacionadas a igualdade de

---

<sup>293</sup> OLSSON, Giovanni; LAVALL, Tuana Paula. Os limites e as possibilidades do Estado-nação na promoção do trabalho decente no marco da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. **Revista Opinião Jurídica**. p. 121.

<sup>294</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Trabalho decente e crescimento econômico**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>. Acesso em: 5 ago. 2023.

gênero, redução de desigualdades, combate ao desemprego, erradicação de trabalhos forçados, entre outras, como se observa<sup>295</sup>:

8.1 Sustentar o crescimento econômico per capita de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, um crescimento anual de pelo menos 7% do produto interno bruto [PIB] nos países menos desenvolvidos;

8.2 Atingir níveis mais elevados de produtividade das economias por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação, inclusive por meio de um foco em setores de alto valor agregado e dos setores intensivos em mão de obra;

8.4 Melhorar progressivamente, até 2030, a eficiência dos recursos globais no consumo e na produção, e empenhar-se para dissociar o crescimento econômico da degradação ambiental, de acordo com o Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis, com os países desenvolvidos assumindo a liderança.

Estas e outras metas do ODS 8 são acompanhadas por um conjunto de indicadores desenvolvidos pelo Grupo Interagencial de Peritos sobre os Indicadores dos ODS (Inter-Agency Expert Group on SDG Indicators – IAEG-SDG), que são fundamentais para a coordenação e monitoramento do progresso dos países pela ONU, que pode auxiliá-los nas demandas que necessitam de maior atenção e cooperação dos organismos internacionais<sup>296</sup>.

Contudo, para o alcance não só do ODS 8, mas também dos outros objetivos definidos, é necessário o trabalho conjunto de agentes públicos, entidades privadas, sociedade civil e outros segmentos sociais para implementação da agenda no país, para desenvolvimento e comprometimento com ações concretas.

Diante disso, passa-se a analisar a promoção do trabalho decente e crescimento econômico na agenda local, com enfoque em algumas metas do ODS 8 que foram adequadas a realidade brasileira.

---

<sup>295</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Trabalho decente e crescimento econômico**.

<sup>296</sup> IPEA. **Agenda 2030**. ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Ipea, 2018. p. 13. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8855/1/Agenda\\_2030\\_ods\\_metas\\_nac\\_dos\\_obj\\_de\\_desenv\\_susten\\_propos\\_de\\_adequa.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8855/1/Agenda_2030_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf). Acesso em: 12 fev. 2023.

### 3.3 ODS 8 NO BRASIL

O Brasil, como signatário da Agenda 2030 desde a sua criação, busca se comprometer com os objetivos de desenvolvimento sustentável. No que tange ao ODS 8, a efetivação de suas metas pode fortalecer o mercado de trabalho, garantir igualdade de oportunidades, reduzir desigualdades etc. Entretanto, essa tarefa possui desafios significativos.

Inicialmente isso se deve ao fato dos objetivos e metas de desenvolvimento sustentável não possuírem caráter vinculante, característica do sistema de governança das relações internacionais, em que não há coerção e coação, por exemplo, no seu descumprimento.<sup>297</sup>

Porém, ainda que o consenso global em relação a Agenda 2030 não seja um pacto mandatário, o compromisso tornou-se moral, público e intersubjetivo, sendo a prestação de contas à ONU um instrumento capaz de causar constrangimento aos governos, bem como a possibilidade de a organização consultar a sociedade civil.<sup>298</sup>

Desse modo, em 2016, para cumprimento da referida agenda, o Brasil criou a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, através do Decreto nº 8.892<sup>299</sup>, que foi responsável por difundir e dar transparência a implementação dos ODS no país.

---

<sup>297</sup> GALHERA, Kátiuscia Moreno; HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. ODS 8 Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. In: MENEZES, Henrique Zeferino, (org.). **Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais**. p. 164.

<sup>298</sup> GALHERA, Kátiuscia Moreno; HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. ODS 8 Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. In: MENEZES, Henrique Zeferino, (org.). **Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais**. p. 169.

<sup>299</sup> BRASIL. **Decreto 8.892 de 27 de outubro de 2016**. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8892.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8892.html). A Comissão tinha o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como órgãos de assessoramento técnico permanente. Em 2019 o governo Bolsonaro desfez a Comissão que foi reinstituída pelo Decreto 11.704 de 14 de setembro de 2023. BRASIL. **Decreto 11.704 de 14 de setembro de 2023**. Institui a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11704.htm#art11](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11704.htm#art11). Importante destacar que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) voltaram a ser os órgãos de assessoramento técnico permanente.

Esta comissão atribuiu ao IPEA a função de assessoramento técnico, que permitiu a coordenação, no ano de 2018, da adequação das metas globais à realidade brasileira, fundamental para o Brasil gozar de um instrumento capaz de incorporar os ODS às políticas e prioridades nacionais.

Isto, pois, é sabido que as metas globais atingem cada país-membro de formas diferentes e, mesmo dentro de um único país, como o Brasil, com desigualdades regionais, os impactos não são uniformes. Por isso, os indicadores propostos para o cumprimento dos ODS requerem políticas públicas sólidas, que considerem também a realidade regional.<sup>300</sup>

Diante disso, no Brasil, as metas dos ODS foram classificadas e divididas em meta finalística e meta de implementação, em que a primeira (finalística) busca especificar e dimensionar os resultados esperados e, portanto, se relaciona diretamente com o alcance de determinado objetivo. Já a segunda (implementação) se refere aos recursos humanos, financeiros, tecnológicos e de governança, como legislação, planos, programas etc. que serão necessários para o alcance dos resultados almejados pela Agenda 2030.<sup>301</sup>

Dessa forma, no que diz respeito ao ODS 8, das 12 metas estabelecidas para promoção do trabalho decente e crescimento econômico em nível global, 11 metas puderam ser adequadas a realidade brasileira, dentre as quais 10 são finalísticas e uma meta é considerada de implementação.<sup>302</sup>

---

<sup>300</sup> VARGAS, Mojana. ODS 4 Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos e todas. In: MENEZES, Henrique Zeferino, (org.). **Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais**. João Pessoa: Editora UFPB, 2019. p. 91. Disponível em: <http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/book/581>

<sup>301</sup> IPEA. **Agenda 2030**. ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Nota de rodapé 1, p. 19.

<sup>302</sup> IPEA. **Cadernos ODS**. ODS 8: O que mostra o retrato do Brasil? Brasília: Ipea, 2019. p. 5. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9380/1/Cadernos\\_ODS\\_Objetoivo\\_8\\_Promover%20o%20crescimento%20econ%C3%B4mico%20sustentado%2C%20inclusivo%20e%20sustent%C3%A1vel.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9380/1/Cadernos_ODS_Objetoivo_8_Promover%20o%20crescimento%20econ%C3%B4mico%20sustentado%2C%20inclusivo%20e%20sustent%C3%A1vel.pdf).

Para acompanhamento do progresso ou não dessas metas, o Brasil utiliza as informações oriundas do IBGE, que detém valores computados para grande parte dos indicadores globais. Nesse contexto, observa-se as metas 8.6, 8.7, 8.8 e 8.9, na agenda local<sup>303</sup>:

**8.6** Alcançar uma redução de 3 pontos percentuais até 2020 e de 10 pontos percentuais até 2030 na proporção de jovens que não estejam ocupados, nem estudando ou em formação profissional.

**8.7** Até 2025 erradicar o trabalho em condições análogas às de escravo, o tráfico de pessoas e o trabalho infantil, principalmente nas suas piores formas.

**8.8** Reduzir o grau de descumprimento da legislação trabalhista, no que diz respeito ao registro, às condições de trabalho, às normas de saúde e segurança no trabalho, com ênfase nos trabalhadores em situação de vulnerabilidade.

**8.9** Até 2030, elaborar e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos e promove a cultura e os produtos locais.

Relativamente a meta 8.6 é possível perceber que se trata de uma meta finalística, que tem como indicador global o percentual de jovens de 15 a 24 anos que não estão estudando, trabalhando ou em algum tipo de treinamento. Além disso, a adoção de pontos percentuais nesta meta resulta da intenção de se aproximar dos números de países desenvolvidos.<sup>304</sup>

Já a meta 8.7, de natureza finalística, possui indicador global relacionado ao percentual e número de crianças de 5 a 17 anos no trabalho infantil, dividido por sexo e idade. Nesse cenário, como o trabalho infantil inclui contratos formais ou da Lei da Aprendizagem, a meta brasileira busca a erradicação do trabalho exercido em idade que não é permitida a contratação legal, de 5 a 13 anos, ou nas suas piores formas.<sup>305</sup>

Além disso, faz parte desta meta a erradicação do trabalho exercido em condições análogas às de escravo que, no Brasil, possui conceito considerado

---

<sup>303</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Trabalho decente e crescimento econômico**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8> Acesso em: 5 ago. 2023.

<sup>304</sup> IPEA. **Cadernos ODS**. ODS 8: O que mostra o retrato do Brasil? p. 24.

<sup>305</sup> IPEA. **Cadernos ODS**. ODS 8: O que mostra o retrato do Brasil? p. 11.

bastante atual e moderno pela OIT, pois não se limita a ideia de cerceamento de liberdade e compreende as situações de violação da dignidade do trabalhador.<sup>306</sup>

No que tange a meta 8.8, esta também é uma meta finalística que dispõe de indicadores globais como a frequência de acidentes de trabalho, fatais ou não, divididos por sexo e situação de migração, bem como o nível de cumprimento dos direitos trabalhistas.<sup>307</sup>

Por fim, a meta 8.9 é a única meta de implementação relacionada ao ODS 8 e que, adequada a realidade brasileira, acrescentou questões voltadas as condições de trabalho dos empregos gerados, distribuição de renda, acessibilidade e responsabilidade. Com isso, seu indicador diz respeito ao turismo em percentagem do PIB e taxa de variação.<sup>308</sup>

Dada essa visão geral, observa-se que o ODS 8 não possui metas que buscam o crescimento por crescimento, pelo contrário, das 11 metas aplicáveis no Brasil, 6 compreendem ações voltadas à capacidade do mercado de trabalho gerar bem-estar para os trabalhadores.<sup>309</sup>

Por isso, conforme destaca Machado<sup>310</sup>:

O ODS 8 da Agenda 2030 é importante diretriz a se perseguir a fim de que, inclusive nas novas demandas para as quais não se tem resposta definitiva, a dignidade do trabalhador e o trabalho decente sejam sempre o fim, visando ao desenvolvimento econômico sustentável, mediante a assunção da responsabilidade social pelas empresas, implementação de políticas públicas adequadas e envolvimento de toda a sociedade.

---

<sup>306</sup> IPEA. **Agenda 2030**. ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. p. 209.

<sup>307</sup> IPEA. **ODS** – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. p.12.

<sup>308</sup> IPEA. **ODS** – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

<sup>309</sup> WENCESLAU, Maurinice Evaristo; SCHLEICH, Ingrid Scudler. Promoção de trabalho decente e os contrassensos da Reforma Trabalhista: sindicato e diálogo social. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade-REDES**, v. 10, n. 1, p. 199-219, 2022. p. 204. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/8257/0>

<sup>310</sup> MACHADO, Fernanda de Vargas. A mutação da empresa e do mundo do trabalho sob o enfoque do trabalho decente e do crescimento econômico: uma abordagem sobre o trabalho na Economia de Plataforma. **Revista da Escola Judicial do TRT4**, v. 3, n. 6, p. 187-212, 2021. p. 206. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/225215>.

Nesse contexto, salienta-se que a adequação das metas do ODS 8 para a realidade brasileira não trará mudanças importantes se não acompanhada de políticas públicas que tracem ações específicas para cada proposta.<sup>311</sup>

Logo, a importância de políticas públicas adequadas é objeto de discussão do próximo tópico, uma vez que o comprometimento dos atores nacionais com o desenvolvimento de políticas pautadas no paradigma da sustentabilidade guia a tomada de decisões e alocação de recursos públicos.

Desse modo, a relação entre ODS e políticas públicas se dá à medida que a existência de uma agenda global e local preocupada com o desenvolvimento sustentável é fundamental para a elaboração de políticas públicas mais efetivas, pois fornece uma referência clara e abrangente para a definição de prioridades e metas a serem alcançadas por essas políticas.

Nessa senda, como visto anteriormente, no Brasil, a atuação estatal no âmbito da Agenda 2030 foi marcada pela instituição da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, mas como afirma Ramiro<sup>312</sup> “quase 2 anos após o estabelecimento dos ODS na agenda global, e por forte pressão da sociedade civil”. Apesar do esforço, em 2019, as principais atividades dessa Comissão foram descontinuadas, marcando o afastamento do governo federal dos objetivos de desenvolvimento sustentável, “sem que fosse apresentada uma estratégia alternativa, o que evidencia também a dificuldade do país em estabelecer um planejamento a longo prazo”.

Muitos dados oficiais deixaram de ser produzidos, comprometendo a análise e acompanhamento das ações voltadas aos ODS no Brasil, ainda assim, o

---

<sup>311</sup> WENCESLAU, Maurinice Evaristo; SCHLEICH, Ingrid Scudler. Promoção de trabalho decente e os contrassensos da Reforma Trabalhista: sindicato e diálogo social. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade-REDES**, p. 206.

<sup>312</sup> RAMIRO, Rodrigo Correa. As Agendas ODS no Plano Plurianual 2016-2019. **Boletim de análise Político Institucional**, Brasília, IPEA, n. 28, abr. 2021. p. 54. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10591>. Acesso em: 5 ago. 2023.

presente trabalho abordará, de forma não exaustiva, algumas políticas públicas vigentes no país que dialogam com o oitavo objetivo de desenvolvimento sustentável.

Em setembro de 2023, às vésperas da viagem a Nova York, nos Estados Unidos, para discursar na Assembleia Geral das Nações Unidas, o presidente brasileiro assinou a recriação<sup>313</sup>, da Comissão Nacional dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (CNOODS), que havia sido encerrada durante a gestão de Jair Bolsonaro.

Para tanto, apresenta-se algumas metas do ODS 8, na agenda local, que ainda não foram objeto de discussão<sup>314</sup>:

Meta 8.2 Atingir níveis mais elevados de produtividade, por meio da diversificação e com agregação de valor, modernização tecnológica, inovação, gestão e qualificação do trabalhador, com foco em setores intensivos em mão de obra.

Meta 8.3. Promover o desenvolvimento com a geração de trabalho digno; a formalização; o crescimento das micro, pequenas e médias empresas; o empreendedorismo e a inovação.

Meta 8.5. Até 2030, reduzir em 40% a taxa de desemprego e outras formas de subutilização da força de trabalho, garantindo o trabalho digno, com ênfase na igualdade de remuneração para trabalho de igual valor.

Relativamente a meta 8.2 é possível elencar a Estratégia Brasileira para Transformação Digital (E-Digital) e o Plano Nacional de Internet das Coisas (IoT). A primeira busca articular iniciativas do Poder Executivo federal ligadas ao ambiente digital, enquanto a segunda visa acelerar a implementação de aplicações de internet das coisas nos principais setores econômicos. Outra importante instrumento alinhado a meta 8.2 é o Visão 2014-2034, que objetiva o desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira, com ações para automação, sistemas de informação e computação científica.<sup>315</sup>

---

<sup>313</sup> BRASIL. **Decreto 11.704 de 14 de setembro de 2023**. Institui a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

<sup>314</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Trabalho decente e crescimento econômico**.

<sup>315</sup> IPEA. **Cadernos ODS**. ODS 8: O que mostra o retrato do Brasil? p. 15.



No que se refere a meta 8.3 cita-se o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) que tem como finalidade gerar emprego através de financiamentos para empreendimentos de menor porte, nas áreas de comércio, serviços e turismo, por exemplo.<sup>316</sup> Apesar de ser uma política de crédito destaca-se que também é considerada uma política pública à medida que permite a geração de empregos formais e ocupação alternativa para o trabalhador.<sup>317</sup>

Já para a meta 8.5 destaca-se o programa Qualifica Brasil que tem ações voltadas para a qualificação social e profissional de beneficiários do seguro-desemprego, prioritariamente, com cursos para aumentar a empregabilidade, produtividade e renda desses trabalhadores.<sup>318</sup>

Nesse contexto, no que se refere as metas citadas acima, é possível observar que a atuação estatal tem como uma de suas frentes o desenvolvimento de políticas públicas associadas “majoritariamente a questões econômicas e sociais, concentrando-se em políticas de demanda por mão de obra, fortalecimento da indústria e do comércio para a criação de novos postos de trabalho”.<sup>319</sup>

Mas também as políticas públicas se concentram em oferta de trabalho, qualificação profissional, com políticas de educação, treinamento e outros tipos para desenvolvimento de habilidades, além de políticas voltadas ao funcionamento do mercado, de proteção social e salarial.<sup>320</sup>

Posto isto, reforça-se que as políticas públicas são programas, planos, ou um conjunto de planejamentos desenvolvidos por atores estatais ou não, para

---

<sup>316</sup> IPEA. **Cadernos ODS**. ODS 8: O que mostra o retrato do Brasil? p. 15.

<sup>317</sup> SEBRAE. **Conheça o Programa de Geração de Renda (Proger)**. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/conheca-o-programa-de-geracao-de-renda-proger,f5ed7b008b103410VgnVCM100000b272010aRCRDIPEA>.

<sup>318</sup> IPEA. **Cadernos ODS**. ODS 8: O que mostra o retrato do Brasil? p. 16.

<sup>319</sup> OLSSON, Giovanni; LAVALL, Tuana Paula. Os limites e as possibilidades do Estado-nação na promoção do trabalho decente no marco da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. **Revista Opinião Jurídica**. p. 131.

<sup>320</sup> FIELDS, Gary S. Decent Work and development policies. **International Labour Review**, v. 142, n. 2, p. 239-262, 2003. p. 250. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2003.tb00260.x>

enfrentar problemas que atingem a coletividade. Com isso, o presente trabalho passa a analisar a importância da agenda local se colocar no subnacional, tendo como exemplo o Estado de Santa Catarina, suas ações e políticas públicas voltadas ao ODS 8 na região.

### 3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DO ODS 8 EM SANTA CATARINA

A adequação da agenda 2030 para a realidade brasileira foi importante passo para o comprometimento do governo federal com ações que buscam a promoção do desenvolvimento sustentável. Essa iniciativa, inclusive, foi considerada pioneira e colocou o Brasil em destaque, como um dos poucos países a ter um instrumento para a incorporação dos ODS às políticas nacionais.

Para tal adequação utiliza-se o termo “localização”, que diz respeito tanto a forma como os governos locais internalizam os ODS através de ações “de baixo para cima” quanto a capacidade dos ODS traçarem um caminho para uma política de desenvolvimento local.<sup>321</sup>

Nesse contexto, cabe destacar que a adoção da agenda 2030 pelo governo federal, implica também o comprometimento dos demais entes federados. No entanto, é sabido que ainda que haja uma agenda local, adaptada a realidade nacional, nem sempre ela é capaz de alcançar as necessidades subnacionais, em razão da carência de verba ou conhecimento, por exemplo.<sup>322</sup>

Daí a importância da atuação conjunta, da interlocução com o poder público e sociedade civil local. Além disso, a participação da academia também é vital

---

<sup>321</sup> OLIVEIRA, Meilyng Leone. Desenvolvimento sustentável e os municípios: uma análise sob a perspectiva dos objetivos do desenvolvimento sustentável e da lei nº 13.493/17 (PIV-produto interno verde). **Revista de Direito e Sustentabilidade**, v. 4, n. 1, p. 59-76, 2018. p. 70. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/4345/pdf>.

<sup>322</sup> OLIVEIRA, Meilyng Leone. Desenvolvimento sustentável e os municípios: uma análise sob a perspectiva dos objetivos do desenvolvimento sustentável e da lei nº 13.493/17 (PIV-produto interno verde). **Revista de Direito e Sustentabilidade**, p. 71.

para levar o debate acerca dos ODS a âmbitos subnacionais, governos estaduais e municipais, para promover o comprometimento público dessas autoridades.<sup>323</sup>

Conforme destaca Oliveira<sup>324</sup> os ajustes necessários aos ODS, para que se tornem objetivos locais efetivos compreendem “estratégias setoriais do plano de desenvolvimento local de longo e médio prazo e com a visão do planejamento e orçamento anual.”

Nesse contexto, destaca-se o Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030, de iniciativa do governo estadual, com cooperação da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC e apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina - FAPESC, documento este que estabelece um planejamento a longo prazo como instrumento orientador e definidor da atuação estatal.<sup>325</sup>

O Plano foi alinhado aos ODS dado que elegeu quatro dimensões principais de estudo, quais sejam: econômica, social, infraestrutura e meio ambiente, e gestão pública, apresentando um diagnóstico do desenvolvimento nas macrorregiões do Estado, com análises sobre os obstáculos e as estratégias a serem adotadas.<sup>326</sup>

Desse modo, o referido documento permite que as cidades sejam integradas às metas globais de desenvolvimento sustentável. Isto, pois, o diagnóstico local é fundamental para sinalizar as necessidades de cada região e auxiliar os

---

<sup>323</sup> GALHERA, Katiúscia Moreno; HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. ODS 8 Promover o crescimento econômico sustentável, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. In: MENEZES, Henrique Zeferino, (org.). **Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais**. .

<sup>324</sup> OLIVEIRA, Meilyng Leone. Desenvolvimento sustentável e os municípios: uma análise sob a perspectiva dos objetivos do desenvolvimento sustentável e da lei nº 13.493/17 (PIV-produto interno verde). **Revista de Direito e Sustentabilidade**, p. 71.

<sup>325</sup> SANTA CATARINA. **Plano SC 2030**: Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030. Florianópolis: Secretaria de planejamento, 2018. Disponível em: <https://www.sde.sc.gov.br/index.php/biblioteca/plano-sc-2030/1622-plano-sc-2030-versao-final/file>. Acesso em: 8 ago. 2023.

<sup>326</sup> SANTA CATARINA. **Plano SC 2030**: Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030. p. 11.

gestores públicos com dados importantes para subsidiar sua integração econômica, social e ambiental.

A exemplo disso, para a macrorregião do Litoral Norte, maior macrorregião do Estado, o documento aponta elevado PIB e porcentagem de pessoas em empregos formais, sendo que o valor do rendimento domiciliar per capita estava acima da média estadual. Por outro lado, 25% das pessoas em situação de pobreza residem nesta macrorregião, além de esta possuir obstáculos relacionados à segurança pública, com o aumento do tráfico de drogas e, na saúde, ter índices mais elevados de mortalidade infantil e mortes por HIV do que a média estadual.<sup>327</sup>

Já a macrorregião do Litoral Sul é apontada como um perfil diferenciado das demais, pois possui regiões ligadas a pesca, turismo, agropecuária e áreas industrializadas. Como indicadores econômicos e sociais, possui o terceiro maior rendimento domiciliar per capita, mas que está abaixo da média do Estado. Quanto a pobreza, mais de 83 mil pessoas estavam nesta condição, em dados da época, o que corresponde a 15,9% do total do Estado. Em contrapartida, possui um dos menores índices em homicídios.<sup>328</sup>

No âmbito do ODS 8, objeto desta pesquisa, foram identificados neste Plano as potencialidades do Estado na área turística, considerando eventos turísticos para a cultura e esporte, como fonte de geração de emprego e renda aos catarinenses, potencializando o setor e evidenciando-o como meio para o desenvolvimento econômico sustentável, além de servir como estratégia para transformar o ativo catarinense em negócios.<sup>329</sup>

Para tanto, o Plano SC 2030 elenca como um de seus objetivos o desenvolvimento do turismo em todas as regiões turísticas do Estado e, como ações estratégicas, a construção de indicadores das atividades características do turismo, como alojamento, transporte, agências de viagens, além de estruturação de circuitos,

---

<sup>327</sup> SANTA CATARINA. **Plano SC 2030**: Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030. p. 121-122.

<sup>328</sup> SANTA CATARINA. **Plano SC 2030**: Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030. p. 133.

<sup>329</sup> SANTA CATARINA. **Plano SC 2030**: Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030. p. 53.

rotas e atrativos turísticos, capacitação dos atores locais das regiões turísticas, com a realização de encontros, oficinas, dentre outras ações.<sup>330</sup>

Desse modo, a preocupação de Santa Catarina com o turismo, geração de emprego e renda está alinhada a meta 8.9, dedicada a elaborar e implementar, até 2030, políticas públicas que promovam o turismo sustentável, a cultura e produtos locais.

Nessa direção, portanto, serão necessárias políticas públicas e ações a curto prazo, como a elaboração de projeto de lei que compreenda um ambiente de negócios desburocratizados, inovador, mas também que incentive novos investimentos e boas práticas no setor turístico, além da implantação de políticas que fomentem a preservação e valorização dos patrimônios culturais do Estado.<sup>331</sup>

Para além do turismo, destaca-se importante eixo ordenador de políticas públicas, no âmbito municipal, o Planejamento Estratégico do Município de Itajaí, denominado PEMI 2040, que foi elaborado em 2017 e apresenta um planejamento de ações governamentais sintonizadas com a Agenda 2030 e os 17 ODS para uma cidade inteligente, sustentável e com justiça social. Nesse instrumento foram estabelecidas quatro importantes dimensões e áreas estratégicas.<sup>332</sup>

Na dimensão de desenvolvimento social, por exemplo, as ações estratégicas do município pretendem a internalização local do ODS 8 com o desenvolvimento do empreendedorismo nos bairros, bem como de programa de economia inclusiva para população de baixa renda e pessoas com deficiência, além de incentivos ao programa jovem aprendiz etc.<sup>333</sup>

---

<sup>330</sup> SANTA CATARINA. **Plano SC 2030**: Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030. p. 55.

<sup>331</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. **Propostas e Recomendações de Políticas Públicas de Turismo**: Santa Catarina. Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, 2022. p. 15.

<sup>332</sup> ITAJAÍ. **Planejamento Estratégico do Município de Itajaí** (PEMI 2040). Disponível em: <https://pemi.itajai.sc.gov.br/pemi-2040/> Acesso em: 8 ago. 2023.

<sup>333</sup> ITAJAÍ. **Planejamento Estratégico do Município de Itajaí** (PEMI 2040).

Assim, essas ações estão alinhadas as metas 8.5 e 8.6, para geração de empregos e redução do número de jovens nem-nem, mas, para o seu alcance, serão necessárias políticas públicas de fortalecimento dos pequenos empreendimentos, de inclusão dos mais vulneráveis ao mercado formal de trabalho, mas também de políticas de reafirmação da legislação do trabalho para manutenção ou ampliação dos direitos fundamentais já conquistados.

Isso porque, a Agenda 2030 e seus objetivos de desenvolvimento sustentável são meios de reforçar, política e institucionalmente, compromissos assumidos na Constituição Federal de 1988 e outros documentos normativos.<sup>334</sup>

Desse modo, o ODS 8 é mais uma ferramenta para que governos, sociedade civil e setor privado possam intensificar esses compromissos, não permitindo que períodos de crises econômicas sejam autorizadores da precarização de direitos trabalhistas, pois isso também estará na contramão de um desenvolvimento sustentável.

### **3.5 POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS A ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL EM SANTA CATARINA – META 8.7**

No que tange a erradicação do trabalho infantil, objetivo presente na meta 8.7 do ODS em discussão, é importante destacar que antes da criação da Agenda 2030, esta já era uma preocupação do governo brasileiro.

Desde que sancionado o ECA<sup>335</sup>, houve um avanço significativo na instituição de políticas públicas específicas de combate ao trabalho infantil, com a Emenda Constitucional nº 14 de 1996<sup>336</sup>, de universalização e gratuidade da

---

<sup>334</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino; DE CARLO, Sandra. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. **Bahia Análise & Dados**, v. 28, n. 2, p. 6-27, 2018. p. 24. Disponível em: <https://publicacoes.sei.ba.gov.br/index.php/bahiaanaliseedados/article/view/143/141>

<sup>335</sup> BRASIL. **Lei 8069 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

<sup>336</sup> BRASIL. Emenda Constitucional 14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais

educação, com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) para ações integradas e complementares no âmbito dos serviços assistenciais.<sup>337</sup>

Isso porque, dentro do sistema de garantias de direitos das crianças e adolescentes, o ECA estabelece um conjunto de políticas para proteção desses indivíduos, como as políticas de prevenção, de atendimento, de proteção e de promoção e justiça, elencadas nos arts. 70 a 141 do referido diploma.<sup>338</sup>

No enfrentamento ao trabalho infantil, no entanto, se destaca o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que teve início em 1996 como uma ação do Governo Federal, apoiada pela OIT, para combate do trabalho infantil em carvoarias de Três Lagos (MS). Posteriormente a cobertura do PETI passou a abranger mais regiões e Estados brasileiros, foi potencializado com ações de caráter socioassistencial e, em 2005, integrou o Programa Bolsa Família, sob argumentos de aprimoramento da gestão de transferência de renda.<sup>339</sup>

Já em 2011 o PETI foi incorporado a LOAS, integrando, portando, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para articular ações intersetoriais. No entanto, as expansões e reordenamentos do PETI sofrem críticas, haja vista que o programa que antes incluía situações de ameaça de trabalho infantil, logo, de prevenção, passa a ser destinado somente para os que comprovadamente auxiliam no complemento da renda familiar.<sup>340</sup>

---

Transitórias. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)

<sup>337</sup> SOUSA, Noelia Kally Marinho de et al. Políticas públicas de enfrentamento ao trabalho infantil: desafios para atenção integral em saúde e intersetorialidade. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 33, e33006, p. 2-23. 2023. p. 8. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/KGVhhJ3SsDFm77DnwgXW4C/#>.

<sup>338</sup> BORGES, Gláucia; SOUZA, Ismael Francisco de. Políticas públicas de proteção às crianças e adolescentes acolhidas: novas diretrizes para acolhimento familiar. In: GIANEZINI, Kelly; RODRIGUES, Adriane Bandeira. **Políticas públicas no século XXI**. Criciúma (SC): UNESC, 2019. p. 76-93. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/7038/1/Cap%3%adtulo%2003.pdf>

<sup>339</sup> SOUSA, Noelia Kally Marinho de et al. Políticas públicas de enfrentamento ao trabalho infantil: desafios para atenção integral em saúde e intersetorialidade. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, p. 13.

<sup>340</sup> SOUSA, Noelia Kally Marinho de et al. Políticas públicas de enfrentamento ao trabalho infantil: desafios para atenção integral em saúde e intersetorialidade. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, p. 14.

Nesse contexto, para Souza et al.<sup>341</sup>:

A integração dos programas de transferência de renda traz inversão no investimento e operacionalização das políticas da educação para a assistência social. Os laços de trabalho entre as políticas públicas de enfrentamento ao trabalho infantil se configuram fragilmente na relação entre transferência de renda e suas condicionalidades. Dessa forma, não ocorre atuação intersetorial, tampouco atenção integral a crianças e adolescentes.

Apesar disso, atualmente, o PETI se insere dentro das políticas de proteção, abrangendo ações de transferência de renda, trabalho social com as famílias e serviços socioeducativos para a população infanto-juvenil em situação de trabalho infantil.<sup>342</sup>

Ocorre que, por vezes, a natureza dessa política é alvo de uma visão conservadora, que a entende como benesse e não um direito social, logo, permanece a necessidade de rompimento da ideia de direito social como “favor”, do uso dos recursos sociais de forma clientelista, além do rompimento das ideias de caráter moralista e anticlassista.<sup>343</sup>

Ademais, o modo como o trabalho infantil é enfrentado no país precisa de novos olhares, com políticas educacionais efetivas para o oferecimento e manutenção da população infanto-juvenil na escola, mas também com a capacitação de profissionais para compreender o contexto em que a exploração do trabalho infantil está inserida.<sup>344</sup>

No que se refere as políticas educacionais, essas são importantes instrumentos para a prevenção e erradicação do trabalho precoce, tendo em vista que

---

<sup>341</sup> SOUSA, Noelia Kally Marinho de et al. Políticas públicas de enfrentamento ao trabalho infantil: desafios para atenção integral em saúde e intersectorialidade. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, p. 11

<sup>342</sup> CRIANÇA LIVRE. **Mapa do trabalho infantil**: Criança Livre de Trabalho Infantil. 2021. Disponível em: <https://livredetrabalhoinfantil.org.br/mapa-do-trabalho-infantil/trabalho-infantil-em-santa-catarina/>. Acesso em: 2 set. 2023.

<sup>343</sup> COUTO, Berenice Rojas. Assistência Social: Direito ou benesse? **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 124 p. 665-677 Out./dez 2015. p. 675. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/wMXBqGcc6RRfyvLXFpC6hRm/abstract/?lang=pt>.

<sup>344</sup> COSTA, Maria Carolina dos Santos. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: diretrizes e estratégias de políticas públicas para crianças e adolescentes em Santa Catarina. 2019. p. 91.



surtem efeitos positivos na frequência escolar, inserem a população mais pobre na escola, logo, permitem a emancipação de crianças e adolescentes em uma sociedade marcada por desigualdades sociais.<sup>345</sup>

Mas também há a necessidade de políticas públicas que deem acesso à cultura, lazer e esportes para o combate dessa prática, pois, ainda que haja alguns programas de incentivo, é necessário que essas políticas sejam universais, articulem diferentes setores e comprometam os entes federativos.<sup>346</sup>

Outrossim, para a erradicação do trabalho infantil deve haver forte atuação no âmbito da garantia de renda e emprego às famílias, pois, como visto, a pobreza é uma das principais causas para o trabalho infantil, sendo a renda obtida por crianças e adolescentes importante para a sobrevivência e manutenção da família.

Ainda assim, a permanência do trabalho infantil demanda ações de sensibilização das famílias, uma vez que está intimamente ligada a perspectiva cultural. Nesse contexto, cabe aprofundar a exploração do trabalho infantil em Santa Catarina, os dados relacionados a essa prática, bem como os desafios enfrentados por este Estado.

Os fatores determinantes para a exploração do trabalho infantil no país se repetem em Santa Catarina, com algumas diferenças particulares da região, que possui certa resistência na compreensão da exploração precoce no trabalho como algo prejudicial às crianças e adolescentes.

Isso porque, nessa controvérsia há uma linha tênue e contraditória entre o que é exploração do trabalho infantil e o que se considera ajuda familiar educativa

---

<sup>345</sup> SOUSA, Noelia Kally Marinho de et al. Políticas públicas de enfrentamento ao trabalho infantil: desafios para atenção integral em saúde e intersetorialidade. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, p. 8.

<sup>346</sup> COSTA, Maria Carolina dos Santos. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: diretrizes e estratégias de políticas públicas para crianças e adolescentes em Santa Catarina. 2019. p. 60.

nas tradições culturais catarinenses, sobretudo entre os imigrantes europeus e os descendentes de trabalhadores agrícolas que vivem no estado.<sup>347</sup>

Com isso, comumente se ouve as pessoas afirmarem que o trabalho desde cedo é tradição no campo, além de se reproduzir mitos como “mais vale uma enxada na mão do que um ‘tresoião’”<sup>348</sup> que somente estigmatiza crianças e adolescentes de famílias empobrecidas, alvos do trabalho infantil em razão da necessidade de complementar a renda familiar.

Enquanto, conforme destacam Conde, Pereira e Gontarczyk.<sup>349</sup>:

Inexistem casos de latifundiários que, por tradição, cultura e educação, acreditam que as virtudes enobrecedoras do trabalho devam ser socializadas com seus filhos – futuros fazendeiros do agronegócio. Eles não colocam os filhos para trabalhar arduamente na lavoura ou em outros serviços desde a tenra idade ou antes do término da escolarização obrigatória.

Ainda sobre o trabalho no campo, no contexto catarinense houve a inserção do trabalho precoce no processo produtivo vitivinícola, dada a migração de ítalo-descendentes, que estabelecia longas jornadas semanais para as crianças e adolescentes nessa atividade prioritária para a família, competindo, portanto, com o tempo de escola e de brincadeiras, considerado exceção na vida desses indivíduos.<sup>350</sup>

Não obstante, no estado de Santa Catarina há predominância da exploração do trabalho infantil no plantio de fumo, cebola e tomate.<sup>351</sup> Como também

<sup>347</sup> CONDE, Soraya Franzoni; PEREIRA, Larissa do Livramento; GONTARCZYK, Valéria. Escolarização e trabalho infantojuvenil no Maciço do Morro da Cruz–Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 29, p. 329-344. p. 330. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/20896/pdf>.

<sup>348</sup> CONDE, Soraya Franzoni; PEREIRA, Larissa do Livramento; GONTARCZYK, Valéria. Escolarização e trabalho infantojuvenil no Maciço do Morro da Cruz–Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. **Revista Contemporânea de Educação**, p. 332. A palavra “tresoião” refere-se ao calibre de um revólver 38.

<sup>349</sup> CONDE, Soraya Franzoni; PEREIRA, Larissa do Livramento; GONTARCZYK, Valéria. Escolarização e trabalho infantojuvenil no Maciço do Morro da Cruz–Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. **Revista Contemporânea de Educação**, p. 332-333.

<sup>350</sup> CONDE, Soraya Franzoni; PALHOZA, Natália. “Não matou ninguém, mas deixou todo mundo meio torto”: trabalho, educação e infância desde a vitivinicultura de Videira, Santa Catarina, Brasil. **Revista Polyphonia**, v. 32, n. 2, p. 59-75, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/sv/article/view/70891>.

<sup>351</sup> AUED, Bernardete Wrublewski. **A persistência do trabalho infantil na indústria e na agricultura: Santa Catarina no contexto brasileiro**. Editora Insular, 2009.

no cuidado de animais, criação de bovinos e avicultura, por exemplo, logo, a incidência do trabalho infantil rural é elevada, cerca de 31,2%.<sup>352</sup>

Entretanto, a tolerância quanto a exploração do trabalho infantil como forma de ajuda das crianças e adolescentes para a subsistência da família não ocorre só no meio rural. No âmbito urbano há trabalho precoce nos serviços domésticos, nas indústrias de calçados, tecidos e comércios familiares.

No que tange aos dados do trabalho infantil no Estado, Santa Catarina se destacava no início do século 21 entre os estados que promoviam o trabalho infantil no Brasil, estando em 4º lugar no ranking nacional de exploração do trabalho de crianças e adolescentes (5 a 17 anos). Conforme dados da época, em todo o país mais de 4,3 milhões de crianças e adolescentes trabalhavam em tarefas insalubres e degradantes, sendo que em muitos casos com autorizações judiciais.<sup>353</sup>

Nesse contexto, as autorizações para o trabalho evidenciam a falta de integração e implementação das disposições legais de proteção integral à criança e ao adolescente, pois, muitas vezes, se utilizam do determinismo social como justificativa, revelando a permanência de ideias menoristas.<sup>354</sup>

Além disso, as autorizações judiciais se valem do art. 406<sup>355</sup> da CLT como fundamentação, dispositivo que se encontra em desacordo com os princípios

---

<sup>352</sup> FNPETI-SC. Fórum estadual de erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente no trabalho. 2019. Disponível em: [https://fnpeti.org.br/media/foruns/relatorios/pnadc/estudo\\_pnadc2019\\_SC.pdf](https://fnpeti.org.br/media/foruns/relatorios/pnadc/estudo_pnadc2019_SC.pdf). Acesso em: 30 ago. 2023.

<sup>353</sup> AZEVEDO, Solange. **Trabalho infantil legalizado**. IstoÉ, 2011. Disponível em: <[https://istoe.com.br/176151\\_TRABALHO+INFANTIL+LEGALIZADO/](https://istoe.com.br/176151_TRABALHO+INFANTIL+LEGALIZADO/)>. Acesso em: 01 set. 2023

<sup>354</sup> REIS, Suzéte da Silva. Ações e estratégias de políticas públicas para o enfrentamento da exploração do trabalho infantil nos meios de comunicação no marco da teoria da proteção integral aos direitos da criança e do adolescente. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2015. p. 76. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/831>

<sup>355</sup> “Art. 406 - O Juiz de Menores poderá autorizar ao menor o trabalho a que se referem as letras "a" e "b" do § 3º do art. 405: I - desde que a representação tenha fim educativo ou a peça de que participe não possa ser prejudicial à sua formação moral; II - desde que se certifique ser a ocupação do menor indispensável à própria subsistência ou à de seus pais, avós ou irmãos e não advir nenhum prejuízo à sua formação moral”. BRASIL. Decreto Lei 5452 de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm).

do ordenamento jurídico brasileiro, pois emprega termos da doutrina da situação irregular, além de estabelecer, no inciso II do referido artigo, que o magistrado verifique se o labor da criança é indispensável para sua subsistência ou de seus pais, invertendo, portanto, a lógica de proteção que lhes é dirigida, aos seus responsáveis legais.<sup>356</sup>

O contexto catarinense foi objeto de reportagem da revista IstoÉ, que citava como exemplo um juiz da Comarca de São Joaquim, interior do Estado, que autorizou o labor para uma menina de 14 anos na colheita de maçãs, com jornada de 8 horas diárias. Dentre os fundamentos adotados estava a contribuição para a renda familiar e o pensamento de que assim a adolescente não pediria esmolas, ficando longe das ruas e de ações delituosas.<sup>357</sup>

Apesar disso, conforme informações do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), entre 2004 e 2015 o trabalho precoce no país caiu pela metade, de 5,3 milhões para 2,7 milhões de crianças e adolescentes. Ocorre que, considerando outros indicadores sociais, essa redução se deu de forma desigual entre diferentes setores, Estados e regiões.<sup>358</sup>

Ademais, embora haja uma queda nos dados, os patamares continuam elevados<sup>359</sup> e, conforme destaca Reis<sup>360</sup>:

É preciso ressaltar que nem sempre os números coletados pelos órgãos de proteção e institutos que realizam as estatísticas representam a realidade. Muitas vezes, o trabalho infantil é mascarado, escondido, oculto, invisível aos olhos da sociedade e das

---

356 REIS, Suzéte da Silva. Ações e estratégias de políticas públicas para o enfrentamento da exploração do trabalho infantil nos meios de comunicação no marco da teoria da proteção integral aos direitos da criança e do adolescente. p.76.

357 AZEVEDO, Solange. **Trabalho infantil legalizado**. IstoÉ, 2011. Disponível em: <[https://istoe.com.br/176151\\_TRABALHO+INFANTIL+LEGALIZADO/](https://istoe.com.br/176151_TRABALHO+INFANTIL+LEGALIZADO/)>. Acesso em: 01 set. 2023

358 FNPETI-SC. Fórum estadual de erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente no trabalho. 2019.

359 FNPETI-SC. Fórum estadual de erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente no trabalho. 2019.

360 REIS, Suzéte da Silva. Ações e estratégias de políticas públicas para o enfrentamento da exploração do trabalho infantil nos meios de comunicação no marco da teoria da proteção integral aos direitos da criança e do adolescente. p. 73

autoridades, o que favorece a perpetuação da exploração e a violação dos direitos das crianças e adolescentes.

Posto isto, os últimos dados do trabalho infantil em Santa Catarina, obtidos pelo PNAD Contínua, revelam que, em 2019, de 1.143.323 crianças e adolescente de 5 a 17 anos no Estado, 55.668 exerciam o trabalho infantil, o que equivale a 4,9%, dado que está acima da média nacional, de 4,8%.<sup>361</sup>

Outro dado bastante alarmante diz respeito a porcentagem de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos que exerciam as piores formas de trabalho infantil, conforme lista TIP, no montante de 55,4%. Dentre esses indivíduos, os adolescentes de 14 a 17 anos somam 72,1% em trabalhos informais.<sup>362</sup>

A lista de piores formas de trabalho infantil (Lista TIP) foi aprovada pelo Decreto n. 6.481/2008 e estabeleceu dentre as piores formas os trabalhos exercidos na agricultura, em serviços domésticos, na produção e tráfico de drogas, no trabalho informal urbano, no lixo e com lixo, além da exploração sexual de crianças e adolescentes, por exemplo.<sup>363</sup>

Desse modo, os dados de Santa Catarina são preocupantes, pois revelam que as principais atividades desenvolvidas pelas crianças e adolescentes no Estado envolvem a confecção de artigos de vestuário (8,7%), seguido por criação de bovinos (5,3%) e serviços domésticos (4,1%), logo, permanece o alerta quanto a gravidade da exploração do trabalho infantil.<sup>364</sup>

Nesse contexto, o mapeamento das situações de trabalho infantil e a investigação quanto ao número de crianças nessa realidade é essencial para o

---

<sup>361</sup> FNPETI-SC. Fórum estadual de erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente no trabalho. 2019.

<sup>362</sup> FNPETI-SC. Fórum estadual de erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente no trabalho. 2019.

<sup>363</sup> FNPETI-SC. Fórum estadual de erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente no trabalho. 2019.

<sup>364</sup> FNPETI-SC. Fórum estadual de erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente no trabalho. 2019.

desenvolvimento de programas de prevenção e erradicação do trabalho infantil, além do acompanhamento de seus resultados e desafios.

No âmbito de Santa Catarina, por exemplo, realizou-se em 2017 um diagnóstico do trabalho infantil no Estado para a formulação de um Plano Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, o qual abordou a realidade de alguns municípios e expôs seus desafios, como a ausência de instrumentos de gestão pública, fragilidade das políticas de atendimento, ausência de compreensão sobre o contexto do trabalho infantil, bem como a falta de diagnóstico municipal dessas condições, o que prejudica subsídios para o planejamento de ações efetivas.<sup>365</sup>

Outros desafios são a falta de capacitação de profissionais da rede de atendimento, pois em muitos municípios não há um Plano de Capacitação Continuada, além da ocorrência de subnotificação das situações de trabalho infantil<sup>366</sup> e do número insuficiente de auditores fiscais.<sup>367</sup>

Ainda assim, os municípios analisados realizaram atividades de sensibilização da comunidade e das famílias, através de palestras em escolas, elaboração de informativos sobre o trabalho infantil, visitas domiciliares e campanhas em meios de comunicação, por exemplo.<sup>368</sup>

Com isso, verifica-se que há um longo caminho para a erradicação do trabalho infantil no Estado, bem como nas demais regiões do Brasil, pois, apesar do arcabouço legal de proteção às crianças e adolescentes, essa luta necessita também da quebra de crenças, políticas públicas efetivas, com medidas a curto e longo prazo, bem como da atuação conjunta entre governos, sociedade civil e setor privado.

---

<sup>365</sup> SANTA CATARINA, Governo do Estado. Diretoria de Assistência Social. **Diagnóstico Do Trabalho Infantil De Santa Catarina**: fundamentos e diretrizes para a formulação de um Plano Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, 2017.

<sup>366</sup> SANTA CATARINA, Governo do Estado. Diretoria de Assistência Social. **Diagnóstico Do Trabalho Infantil De Santa Catarina**: fundamentos e diretrizes para a formulação de um Plano Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, 2017.p. 115.

<sup>367</sup> CRIANÇA LIVRE. **Mapa do trabalho infantil**: Criança Livre de Trabalho Infantil. 2021.

<sup>368</sup> SANTA CATARINA, Governo do Estado. Diretoria de Assistência Social. **Diagnóstico Do Trabalho Infantil De Santa Catarina**: fundamentos e diretrizes para a formulação de um Plano Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, 2017. p. 113.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar o trabalho da criança e do adolescente e as políticas públicas desenvolvidas no Estado de Santa Catarina para efetivação do ODS 8, tendo em vista que no início do século XXI o Estado se destacava dentre os que promoviam o trabalho infantil, ocupando o 4º lugar do ranking nacional de exploração do labor de indivíduos com idade entre 5 e 17 anos.

Em tempos de avanços tecnológicos e desemprego, dada a substituição do trabalho humano ou extinção de algumas ocupações por máquinas e robôs, é preocupante à sujeição do ser humano a atividades laborais que não sejam dignas e decentes para garantir sua subsistência, motivo pelo qual se faz necessário verificar a existência e a efetividade de políticas públicas que combatam essa realidade, em especial para os mais vulneráveis neste cenário, ou seja, as crianças e adolescentes.

Para a análise, a pesquisa foi dividida em três capítulos.

No Capítulo 1 foi apresentado o panorama histórico em relação ao trabalho humano, a partir da descrição da etimologia da palavra, sua origem como um castigo até a perspectiva contemporânea. Adotou-se como ponto de partida a escravidão, servidão e a corporação, indicando as principais características destas formas de trabalho.

A escravidão, considerada primeira forma de trabalho, mas que persiste atualmente, é o labor físico realizado por indivíduo que é visto como coisa e não sujeito de direitos, além de não ser dignificante. Na antiguidade e Idade Média o escravo era angariado nas guerras e a ele cabia atividades penosas. Já a servidão diferenciava-se da escravidão em razão de o trabalho do servo nas terras do senhor feudal e ter como contraprestação a garantia de segurança.

A corporação foi produto do êxodo rural e organizou as profissões existentes em grupos, mas em prol do controle do mercado e da manutenção de privilégios. Neste trabalho havia remuneração, mas a exploração do trabalho humano permanecia. Com isso, após longo período de lutas e reivindicações da sociedade, ocorreram regulamentações no campo dos direitos econômicos, o que permitiu a liberdade de atividades laborais, fruto dos ideais da Revolução Francesa.

Não obstante, o trabalho humano passou por sua maior evolução após as Revoluções Industriais e o modo de produção capitalista. Neste período houve grande desenvolvimento econômico, mas a sociedade industrial se deparou com ainda mais exploração à mão de obra humana que, sem deter às ferramentas de trabalho, se via sujeita à péssimas condições de trabalho, como longas jornadas de trabalho, ambientes insalubres e perigosos, baixos salários etc.

As transformações oriundas deste período despertaram a necessidade de intervenção estatal nas relações de trabalho, cenário em que surge o direito do trabalho a fim de regular essa relação naturalmente desigual e impor condições mínimas de proteção aos trabalhadores. Este ramo do direito passou a ganhar ainda mais notoriedade com a incorporação de suas disposições à Constituições e, no Brasil, através da CRFB/88, o trabalho foi reconhecido como direito social, fundamental e valor estruturante do Estado Democrático de Direito.

Apesar disso, o momento atual é disruptivo, dado o avanço tecnológico e o desenvolvimento econômico dele resultante, avivando o debate sobre a flexibilização de normas trabalhistas estabelecidas. No Brasil, a Reforma Trabalhista é produto desta discussão e alterou diversas disposições de proteção aos trabalhadores e permitiu que o negociado entre as partes prevaleça sobre o legislado no que se refere a jornadas de trabalho, intervalos e insalubridade, por exemplo.

Essas e outras alterações realizadas através da Reforma Trabalhista ocorreram na tentativa de atender as “necessidades” da sociedade moderna, mas se revelam um retrocesso no campo dos direitos trabalhistas. Contudo, esse movimento de desregulamentação continua e tem levantado debates inclusive na esfera de proteção ao trabalho da criança e do adolescente, o que é preocupante, pois, apesar desses sujeitos de direitos gozarem de proteção integral, por muito tempo foram negligenciados no ordenamento jurídico brasileiro.

Neste capítulo se discutiu ainda o contexto de proteção das crianças e adolescentes no âmbito nacional, que fora marcado, inicialmente, pela invisibilidade desses sujeitos e, posteriormente, por disposições legais que apenas pretendiam o controle social da juventude marginalizada. Exemplo disso foi o Código de Menores de 1927, que distinguia a criança do menor, sendo este último termo utilizado para se



referir ao jovem delinquente e as políticas públicas que o envolviam não eram de proteção, mas sim de contenção.

A mudança de pensamento só foi possível a partir de 1980, quando se fortaleceram movimentos democráticos, cujos valores eram incompatíveis com a doutrina de situação irregular adotada, passando-se a discutir a necessidade de proteção integral das crianças e adolescentes, com a influência de tratados e convenções internacionais que estabeleceram o dever de garantir o direito à vida e ao desenvolvimento, por exemplo, a estes sujeitos.

Assim, a partir da CRFB/88 as crianças e adolescentes são assegurados direitos fundamentais, com ampla proteção e possibilidade de responsabilização do Estado, sociedade e da família na sua inobservância, proteção esta que também é estabelecida no Estatuto da criança e do adolescente de 1990. Na esfera dos direitos trabalhistas, a CLT sofreu alterações para sua adequação, passando a proibir o trabalho de menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, autorizado a partir de 14 anos. Outrossim, o trabalho noturno, insalubre ou perigoso é proibido para os menores de 18 anos.

Estas disposições são importantes para assegurar o desenvolvimento pleno das crianças e adolescentes. Porém, o país ainda sofre com o desrespeito a estas normas e a exploração do trabalho infantil. Algumas causas analisadas que perpetuam essa prática relacionam-se com aspectos culturais e desigualdades sociais, por exemplo, condições que favorecem o ciclo da pobreza e têm impactos negativos na vida de crianças e adolescentes, como saúde, educação e economia.

O capítulo 2 abordou as políticas públicas, partindo-se da difícil tarefa de estabelecer um conceito para o tema. Para tanto, fora apresentado alguns conceitos presentes na legislação, na jurisprudência e doutrina. Nessa oportunidade verificou-se que as políticas públicas buscam a solução de um problema considerado relevante para a coletividade, envolvem metas e devem ser desenvolvidas com base em indicadores que possam guiá-las para que obtenham resultados.

O estudo também permitiu verificar os diferentes conteúdos de uma política pública, além dos interesses envolvidos e as negociações necessárias para sua elaboração, através das tipologias. Sendo o processo de elaboração de políticas

públicas complexo, optou-se pelo modelo de análise denominado de ciclo de políticas públicas, onde foi possível observar cada etapa, isto é, como um problema é identificado, como ele pode se tornar relevante para a sociedade e passar a compor a agenda pública.

Além disso, no ciclo de políticas públicas há as fases de formação agenda e formulação das políticas públicas, onde há a elaboração das hipóteses de resolução do problema e a coleta de informações sobre o problema e outros dados. As fases finais deste ciclo são compostas pela implementação e avaliação das políticas públicas. A primeira é o campo onde os conhecimentos técnicos são colocados em prática e a segunda analisa seus resultados e impactos na sociedade, sendo ferramenta essencial nas tomadas de decisão.

Apesar da abordagem em fases, através do ciclo de políticas públicas, o trabalho apontou que esse modelo apenas auxilia no estudo, pois, na prática, as fases podem se misturar, não obedecendo uma sequência cronológica. Posto isto, verificou-se que as políticas públicas são importantes para garantir e efetivar direitos, além de mudar a realidade social, com a resolução de problemas considerados relevantes para a coletividade.

A temática abordada foi necessária para posterior análise de políticas públicas sobre promoção de um crescimento econômico alinhado à concepção de trabalho decente (ODS 8) a fim de identificar seus desafios e resultados e apresentar propostas de aperfeiçoamento.

O capítulo 3 foi espaço para observar as fases do ciclo de políticas públicas na prática, através da evolução da preocupação global com o desenvolvimento econômico, social e ambiental. Essa evolução resultou na criação da Agenda 2030, um compromisso internacional do qual o Brasil é signatário. Para incluí-lo na agenda pública, o país adequou suas metas à realidade brasileira.

A Agenda 2030 compreende 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), dentre eles o ODS 8 preocupa-se com o trabalho decente e o crescimento econômico, pois, embora o desenvolvimento seja almejado, não pode ocorrer às custas da exploração do trabalho humano. Com isso, o trabalho decente corresponde àquele de justa remuneração, exercido em condições de liberdade, em ambiente

seguro, que promova a equidade e a dignidade da pessoa humana.

Na busca do trabalho decente aliado ao crescimento econômico, o ODS 8 estabelece metas relacionadas a produtividade das economias, geração de empregos, redução de desigualdades etc., porém a preocupação com o labor de crianças e adolescentes, objeto da presente pesquisa, pode ser observada nas metas 8.6, 8.7 e 8.8, que propõem a erradicação do trabalho infantil e a redução do descumprimento de normas trabalhistas, especialmente aos trabalhadores em situação de vulnerabilidade, por exemplo.

Outras metas do ODS 8 compreendem políticas públicas que dialogam com estes propósitos no âmbito nacional, como PROGER, Qualifica Brasil, Visão 2014-2034, FAT, entre outros. Porém, para atingir as metas estabelecidas no âmbito nacional se faz necessário o comprometimento de cada unidade federativa.

Assim, após apresentar os conceitos e discussões iniciais acerca do ODS 8 no Brasil, o debate é aprofundado no âmbito subnacional, no Estado de Santa Catarina, para analisar se as políticas públicas desenvolvidas no Estado favorecem a concretização do ODS 8, em que pese o histórico de exploração do trabalho infantil no Estado no início do século XXI.

Dessa forma, verificou-se a existência do Plano SC 2030 e PEMI 2040, alinhados a Agenda 2030 e seus ODS, permitindo o diagnóstico do desenvolvimento do Estado e seus obstáculos, com a construção de indicadores que podem auxiliar na elaboração de políticas públicas efetivas no contexto do crescimento econômico, mas também das metas relacionadas ao trabalho de crianças e adolescentes, com incentivos ao programa jovem aprendiz, entre outros.

Quanto à confirmação ou não das hipóteses inicialmente levantadas, observa-se que as três hipóteses, quais sejam: “a) A efetivação do trabalho decente contribui para o desenvolvimento social e econômico e a garantia de qualidade de vida para a sociedade, em especial para as crianças e os adolescentes, visto que estas terão sua vida afastada do trabalho infantil, já que seus responsáveis possuem um trabalho decente; b) Elementos culturais e tradicionais não podem e nem devem se apresentar como meios para justificar a possibilidade de trabalho infantil no Estado de Santa Catarina; c) Acredita-se que as políticas públicas desenvolvidas em Santa

Catarina favorecem a concretização do ODS 8 e a redução do trabalho infantil” foram confirmadas.

A primeira hipótese, que afirmava que a efetivação do trabalho decente contribui para o desenvolvimento social e econômico e a garantia de qualidade de vida para a sociedade, em especial para as crianças e os adolescentes, visto que estas terão sua vida afastada do trabalho infantil, já que seus responsáveis possuem um trabalho decente foi confirmada pois se observou que a promoção do trabalho decente, ou seja, o trabalho livre, de justa remuneração, que proporciona equidade e dignidade, garante que crianças e adolescentes se desenvolvam e não sejam introduzidas ao trabalho de forma precoce, logo, há a quebra do ciclo da pobreza, uma das consequências do trabalho infantil.

A segunda hipótese, que afirmava que elementos culturais e tradicionais não podem e nem devem se apresentar como meios para justificar a possibilidade de trabalho infantil no Estado de Santa Catarina, também foi confirmada pois se verificou que os elementos culturais e tradicionais apenas estigmatizam indivíduos de famílias mais pobres, que se sujeitam ao trabalho infantil por necessidade de complementar a renda familiar. Ademais, esses elementos perpetuam a exploração do trabalho infantil no meio rural, no cuidado de animais, bem como no meio urbano, principalmente nas indústrias, onde os índices desta exploração no Estado são elevados.

A terceira hipótese que acreditava que as políticas públicas desenvolvidas em Santa Catarina favorecem a concretização do ODS 8 e a redução do trabalho infantil, também foi confirmada por meio da pesquisa bibliográfica, onde identificou-se políticas públicas vigentes alinhadas ao ODS 8 e relacionadas a proteção do trabalho da criança e do adolescente, bem como foram apresentadas propostas para aperfeiçoamento dessas políticas, as quais centram-se na ideia de fortalecimento de garantia de renda e emprego às famílias, ações de sensibilização da sociedade para desmistificar a prática no Estado e continuidade dos trabalhos de mapeamento do trabalho infantil e seus indicadores, pois o monitoramento e avaliação das políticas públicas são essenciais para sua efetividade.

Dessa forma, também se verifica que os objetivos específicos da pesquisa foram atingidos, tendo em vista ter sido possível caracterizar políticas públicas,

caracterizar trabalho decente, identificar políticas públicas catarinense relacionadas ao ODS 8, bem como analisar sua efetivação diante da realidade catarinense de exploração do trabalho infantil.

Por fim, destaca-se que a presente pesquisa não teve a intenção de esgotar a temática, mas contribuir para novos estudos e discussões na sociedade sobre a necessidade de proteção do trabalho da criança e do adolescente, especialmente em tempos de flexibilização e desregulamentação trabalhistas.

## REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria Brasileira dos Direitos Sociais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda política**, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015. Disponível em:  
<https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67/63>.

ALBORNOZ, Suzana. **O que é trabalho**. São Paulo: Brasiliense, 2017.

ANDERSON, James. **Public Policy-Making**. New York: Praeger, 1975.

AUED, Bernardete Wrublevski. **A persistência do trabalho infantil na indústria e na agricultura**: Santa Catarina no contexto brasileiro. Editora Insular, 2009.

AZEVEDO, Solange. **Trabalho infantil legalizado**. IstoÉ, 2011. Disponível em:  
<[https://istoe.com.br/176151\\_TRABALHO+INFANTIL+LEGALIZADO/](https://istoe.com.br/176151_TRABALHO+INFANTIL+LEGALIZADO/)>. Acesso em: 01 set. 2023

BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo: respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOCHI, Igor; WÜNSCH, Guilherme. O trabalho intermitente no Brasil sob a perspectiva da agenda 2030 e do trabalho decente. **Revista da Escola Judicial do TRT4**, [S. l.], v. 3, n. 6, 2021. Disponível em:  
<https://rejtrt4.emnuvens.com.br/revistaejud4/article/view/163>. Acesso em: 9 fev. 2023.

BORGES, Gláucia; SOUZA, Ismael Francisco de. Políticas públicas de proteção às crianças e adolescentes acolhidas: novas diretrizes para acolhimento familiar. In: GIANEZINI, Kelly; RODRIGUES, Adriane Bandeira. **Políticas públicas no século XXI**. Criciúma (SC): UNESC, 2019. p. 76-93. Disponível em:  
<http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/7038/1/Cap%c3%adtulo%2003.pdf>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2023.

BRASIL. **Decreto 11.704 de 14 de setembro de 2023**. Institui a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11704.htm#art11](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11704.htm#art11).

BRASIL. **Decreto 8.892 de 27 de outubro de 2016**. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8892.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8892.html). A Comissão tinha o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como órgãos de assessoramento técnico

permanente. Em 2019 o governo Bolsonaro desfez a Comissão que foi reinstituída pelo Decreto 11.704 de 14 de setembro de 2023.

BRASIL. Decreto Lei 5452 de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm).

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 1 mai. 1943. Disponível em Acesso em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em 30 ago. 2023

BRASIL. Emenda Constitucional 14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Ipea, 2019.

BRASIL. **Lei 10.097 de 19 de dezembro de 2000**. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10097.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10097.htm).

BRASIL. **Lei 8069 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm).

BRASIL. Ministério do Trabalho. **III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (2019-2022)**. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/novembro/lancado-3o-plano-nacional-de-prevencao-e-erradicacao-do-trabalho-infantil/copy\\_of\\_PlanoNacionalversosite.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/novembro/lancado-3o-plano-nacional-de-prevencao-e-erradicacao-do-trabalho-infantil/copy_of_PlanoNacionalversosite.pdf). Acesso em 31 ago. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Revista Lua Nova**, n. 93, 2014. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ln/a/Qn76SFwhyHVMmJjBjRBX7ny/?format=html&lang=pt>.

CABRAL, Maria Eliza Leal; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. A proteção internacional e nacional contra a exploração do trabalho infantil no marco da teoria da proteção integral. **Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, v. 15, 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/18830>.

CALVO, Adriana. **Manual de direito do trabalho**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

CAMPOS, Herculano Ricardo; ALVERGA, Alex Reinecke de. Trabalho infantil e ideologia: contribuição ao estudo da crença indiscriminada na dignidade do

trabalho. **Estudos de Psicologia** (Natal), v. 6, p. 227-233, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/epsic/a/B8WPsbFp3zhnP4XgtqNHfth/?lang=pt>.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro\\_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf).

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA, et al. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA, et al. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de análise ex post**. Brasília: Casa civil da Presidência, 2018. v. 2.

CASALINO, Vinícius Gomes. Economia de mercado e políticas públicas: elementos de epistemologia à luz da obra de Theodore J. Lowi. **Revista de Direito Público**, v. 18, n. 98, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4723>. Acesso em: 18 de jul. 2023.

COELHO, Luana Regina; GARCIA, Heloise Siqueira. A dimensão social da sustentabilidade e os impactos ambientais da pobreza. GARCIA, Denise Schmitt; PIFFER, Carla; DANIELI, Adilor. (orgs.) **Debates sobre sustentabilidade e governança ambiental**. [recurso eletrônico], tajaí: Univali, 2021. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-BOOK%20%202021%20-%20DEBATES%20SOBRE%20SUSTENTABILIDADE%20E%20GOVERNAN%C3%87A%20AMBIENTAL.pdf>.

CONDE, Soraya Franzoni; PALHOZA, Natália. “Não matou ninguém, mas deixou todo mundo meio torto”: trabalho, educação e infância desde a vitivinicultura de Videira, Santa Catarina, Brasil. **Revista Polyphonia**, v. 32, n. 2, p. 59-75, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/sv/article/view/70891>.

CONDE, Soraya Franzoni; PEREIRA, Larissa do Livramento; GONTARCZYK, Valéria. Escolarização e trabalho infantojuvenil no Maciço do Morro da Cruz— Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 29, p. 329-344. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/20896/pdf>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. **Propostas e Recomendações de Políticas Públicas de Turismo**: Santa Catarina. Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, 2022.

CONVENÇÃO DE GENEBRA. As convenções de Genebra de 1949 e seus protocolos adicionais. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>.

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



Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2019. Disponível em:  
<http://repositorio.unesc.net/handle/1/6793>.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência Social: Direito ou benesse? **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 124 p. 665-677 Out./dez 2015. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/wMXBqGcc6RRfyvLXFpC6hRm/abstract/?lang=pt>

CRIANÇA LIVRE. **Mapa do trabalho infantil**: Criança Livre de Trabalho Infantil. 2021. Disponível em: <https://livredetrabalho infantil.org.br/mapa-do-trabalho-infantil/trabalho-infantil-em-santa-catarina/>. Acesso em: 2 set. 2023.

CUSTÓDIO, André Viana. Teoria da Proteção Integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. **Revista do Direito**. v.29, p. 22- 43, 2008. Disponível em  
<<http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657/454>>.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18 ed. São Paulo: LTr, 2019.

DEMARCHI, Clovis; MAIESKI, Elaine Cristina. Indicadores sociais e políticas públicas de acessibilidade. Ponto de vista jurídico. Caçador, v.9, n. 2, p. 7 – 24, 2020. Disponível em:  
<https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/juridico/article/view/2446/1237>.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1972.

FARAH, Marta Ferreira. Santos. Policy analysis at the municipal level of government. In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura. **Policy analysis in Brazil**. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013.

FERRÃO, João; PAIXÃO, José Manuel Pinto. (Orgs.) **Metodologia de Avaliação de Políticas Públicas**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2019.

FERREIRA, João Luiz Cesarino; CAMPOS, Luiz Fernando Laguardia. Sustentabilidade ambiental e o trabalho digno. **Revista de trabalhos acadêmicos - Universo Campos dos Goytacazes**, v. 1, n. 8, 2017. Disponível em:  
<http://revista.universo.edu.br/index.php?journal=1CAMPOSDOSGOYTACAZES2&page=article&op=view&path%5B%5D=4659>

FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 34, 2016. Disponível em:  
<https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/62003>.

FIELDS, Gary S. Decent Work and development policies. **International Labour Review**, v. 142, n. 2, p. 239-262, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2003.tb00260.x>

FNPETI-SC. Fórum estadual de erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente no trabalho. 2019. Disponível em: [https://fnpeti.org.br/media/foruns/relatorios/pnadc/estudo\\_pnadc2019\\_SC.pdf](https://fnpeti.org.br/media/foruns/relatorios/pnadc/estudo_pnadc2019_SC.pdf). Acesso em: 30 ago. 2023.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

FRAZÃO, Carlos Eduardo; SILVA, Raphael Carvalho da. Judicialização de políticas públicas: os desafios técnicos e jurídicos na justiciabilidade dos direitos. In.: MENDES, Gilmar Ferreira; PAIVA, Paulo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89).

GALHERA, Katiuscia Moreno; HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. ODS 8 Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. In: MENEZES, Henrique Zeferino, (org.). **Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais**. João Pessoa: Editora UFPB, 2019. Disponível em: <http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/book/581>

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; DETTONI, Jovanir Lopes; SOUZA, Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria. A pobreza e a dimensão social da sustentabilidade. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Univali, Itajaí, v. 15, n. 2, 2020. p. 492-512. Disponível em <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/16860/9575>

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, v. 42, 2008. p. 229. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2008v42n1-2p227>. Acesso em: 18 jul. 2023.

GONÇALVES, Guilherme Corrêa; et al. **Elaboração e implementação de políticas públicas**. Porto Alegre: SAGAH, 2017.

HANH, Martin. Precisamos proteger as crianças do trabalho infantil. 2020. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_748018/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_748018/lang--pt/index.htm).

IPEA. **Agenda 2030**. ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8855/1/Agenda\\_2030\\_ods\\_metas\\_na\\_c\\_dos\\_obj\\_de\\_desenv\\_susten\\_propos\\_de\\_adequa.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8855/1/Agenda_2030_ods_metas_na_c_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf) . Acesso em: 12 fev. 2023.

IPEA. **Cadernos ODS**. ODS 8: O que mostra o retrato do Brasil? Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9380/1/Cadernos\\_ODS\\_Objetoivo\\_8\\_Promover%20o%20crescimento%20econ%C3%B4mico%20sustentado%2C%20inclusivo%20e%20sustent%C3%A1vel.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9380/1/Cadernos_ODS_Objetoivo_8_Promover%20o%20crescimento%20econ%C3%B4mico%20sustentado%2C%20inclusivo%20e%20sustent%C3%A1vel.pdf).

ITAJAÍ. **Planejamento Estratégico do Município de Itajaí** (PEMI 2040. Disponível em: <https://pemi.itajai.sc.gov.br/pemi-2040/> Acesso em: 8 ago. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Conceitos, fontes de dados e aplicações. 6 ed. São Paulo: Alínea, 2017

JANNUZZI, Paulo de Martino; CARLO, Sandra de. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. **Bahia Análise & Dados**, v. 28, n. 2, p. 6-27, 2018. Disponível em: <https://publicacoes.sei.ba.gov.br/index.php/bahiaanaliseedados/article/view/143/141>

JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito do Trabalho**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

KASSOUF, Ana Lúcia. O Efeito do Trabalho Infantil para os Rendimentos e a Saúde dos Adultos. **Encontro brasileiro de econometria**, v. 22, 2000. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/documentos/texto/o-efeito-do-trabalho-infantil-para-os-rendimentos-e-a-saude-dos-adultos-a-artigo-apresentado-no-xxii-encontro-brasileiro-de-econometria-2000.aspx>

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LIBERATI, Wilson Donizete; DIAS, Fabio Muller Dutra. **Trabalho Infantil**. São Paulo: Malheiros, 2006.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. 30<sup>th</sup> anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul/ago. 1972. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4440249/mod\\_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4440249/mod_resource/content/1/lowi-four-systems-of-policy%201972.pdf)

MACHADO, Fernanda de Vargas. A mutação da empresa e do mundo do trabalho sob o enfoque do trabalho decente e do crescimento econômico: uma abordagem sobre o trabalho na Economia de Plataforma. **Revista da Escola Judicial do TRT4**, v. 3, n. 6, p. 187-212, 2021. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/225215>.

MACHADO, Raimar Rodrigues; SOUZA, Ismael Francisco de. A proteção contra a exploração do trabalho infantil e suas dimensões no Brasil. **Revista Espacios**, n. 37, a. 21, 2016. Disponível em: <https://ww.revistaespacios.com/a16v37n21/16372116.html>

MALTBY, Tony. Extending working lives? Employability, work ability and better quality working lives. **Social Policy and Society**, Cambridge, v. 10, n. 3, p. 299-308, 2011. Disponível em:

<https://scholar.archive.org/work/q5ixwra5cbaapd7eqnzm6mwbju>. Acesso em: 12 maio 2023.

MARQUES, Jacqueline. A análise do ciclo das políticas: uma ferramenta para Assistentes Sociais. 2022. **Revista Temas Sociais**, n. 2. Disponível em:

<https://recil.ensinulusofona.pt/handle/10437/12856>. Acesso em: 28 nov. 2023.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de direito brasileira**, v. 24, n. 9, p. 03-16, 2019.

Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5702/4774>

MATTOS, Michele Beutinger de. **O trabalho decente na busca pela sustentabilidade**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá. 2014. Disponível em: <https://ri.ufmt.br/handle/1/811>.

MEAD, Lawrence M. Teaching Public Policy: Linking Policy and Politics. **JPAE - Journal of Public Affairs Education**. 19 (3), p.389-403. Disponível em: <[http://www.naspaa.org/JPAEMessenger/Article/VOL19-3/03\\_Mead.pdf](http://www.naspaa.org/JPAEMessenger/Article/VOL19-3/03_Mead.pdf)>. Acesso em 11 ago. 2023.

MELAZZO, Everaldo Santos. Problematizando o conceito de Políticas Públicas: Desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Revista Tópos**, Presidente Prudente, v. 4, n. 2, 2010. Disponível em:

<https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2253>.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; PAIVA, Paulo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENEZES, Gláucia Giselle de Oliveira Campos de. **A luta pela erradicação do trabalho infantil em Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/83115>.

MIRANDA, Fernando Silveira Melo Plentz. A mudança do paradigma econômico, a Revolução Industrial e a positivação do direito do trabalho. **Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**, Santiago, v. 3, n. 1, p. 1-24, 2012. Disponível em: <http://docs.uninove.br/arte/fac/publicacoes/pdf/v3-n1-2012/Fer1.pdf>. Acesso em: 12 maio 2023.

MORAES FILHO, Evaristo de. **Introdução ao direito do trabalho**. 11. ed. São Paulo: LTr, 2014.

MOSER, Carina Amanda Wippel; DEMARCHI, Clovis. Trabalho Decente e Crescimento Econômico como ferramentas para a sustentabilidade social In: **VI**

**Encontro virtual do CONPEDI, 2023**, Direito e políticas públicas na era digital. Florianópolis: 2023. p. 346-363. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wqq8v/9052js0j/c3hM6AhjfAa12UKI.pdf>

MOSER, Carina Amanda Wippel; DEMARCHI, Clovis. Trabalho infantil: PEC 18/2011 e Responsabilidade do Estado. **Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade**, v. 11, n. 1, p. 601-619, 2022. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/acts>

MUZZI, Débora. **Tipologia de Políticas públicas**: uma proposta de extensão do modelo de Lowi. 2014. Dissertação de mestrado. Escola de Gestão, Lisboa. Disponível em: [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7097/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_D%C3%A9bora\\_Muzzi.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7097/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_D%C3%A9bora_Muzzi.pdf)

NERES, Adelina Prado Caldas; TRAGUETTO, Jéssica. Promoção do crescimento econômico e trabalho decente: "falácias" de uma mesma moeda? **VIII Encontro de gestão de pessoas e relações de trabalho - EnGPR 2023**. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Adelina-Prado-Caldas-Neres/publication/371310463\\_PROMOCAO\\_DO\\_CRESCIMENTO\\_ECONOMICO\\_E\\_TRABALHO\\_DECENTE\\_FALACIAS\\_DE\\_UMA\\_MESMA\\_MOEDA/links/647e951b79a72237651378d7/PROMOCAO-DO-CRESCIMENTO-ECONOMICO-E-TRABALHO-DECENTE-FALACIAS-DE-UMA-MESMA-MOEDA.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Adelina-Prado-Caldas-Neres/publication/371310463_PROMOCAO_DO_CRESCIMENTO_ECONOMICO_E_TRABALHO_DECENTE_FALACIAS_DE_UMA_MESMA_MOEDA/links/647e951b79a72237651378d7/PROMOCAO-DO-CRESCIMENTO-ECONOMICO-E-TRABALHO-DECENTE-FALACIAS-DE-UMA-MESMA-MOEDA.pdf). Acesso em: 21 jul. 2023

OIT. O que é trabalho infantil. 2021. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-infantil/WCMS\\_565163/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-infantil/WCMS_565163/lang--pt/index.htm).

OIT. Trabalho decente. **Organização Internacional do Trabalho**, [2023]. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 12 maio 2023.

OLIVEIRA, Meilyng Leone. Desenvolvimento sustentável e os municípios: uma análise sob a perspectiva dos objetivos do desenvolvimento sustentável e da lei nº 13.493/17 (PIV-produto interno verde). **Revista de Direito e Sustentabilidade**, v. 4, n. 1, p. 59-76, 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/4345/pdf>.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. As fases do processo de políticas públicas. In: MARCHETTI, Vitor (org). **Políticas públicas em debate**. São Bernardo do Campo: MP Editora, 2013.

OLSSON, Giovanni; LAVALL, Tuana Paula. Os limites e as possibilidades do Estado-nação na promoção do trabalho decente no marco da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. **Revista Opinião Jurídica** (Fortaleza), v. 18, n. 28, p. 115-144, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/download/2589/1096>. Acesso em 8 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Trabalho decente e crescimento econômico**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>. Acesso em: 5 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e o Meio Ambiente**. Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho decente**. 2019. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso 21 jul. 2023.

ORNELLAS, Thuê Camargo Ferraz de; MONTEIRO, Maria Inês. Aspectos históricos, culturais e sociais do trabalho. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 59, p. 552-553, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/HqyzDDq4GTJRvYmjJkMwqcq/>.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 14 ed. ver., atual. e ampl. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

PESSANHA, Alex de Queiroz; MENDONÇA, Jane Corrêa Alves; CASAROTTO, Eduardo Luís. Discussões sobre políticas públicas à luz dos princípios de John Rawls e das tipologias de políticas públicas de Theodore J. Lowi. In: **XI SICONF- Simpósio de Contabilidade e Finanças de Dourados**. 2021. Disponível em: <https://ocs.ufgd.edu.br/index.php?conference=scf&schedConf=SICONF2021&page=paper&op=viewFile&path%5B%5D=1493&path%5B%5D=1376>

PIMENTA, Alex de Araújo; MOTTA, Ana Paula Pinheiro; SOUZA, Jairo Salvador de. A concretização dos Direitos Fundamentais Sociais através de políticas e Orçamentos Públicos. **Revista Quaestio Iuris**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 617–657, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/13427>. Acesso em: 6 dez. 2023.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 12, n. 1, 2008. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3832/1960>.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, 2014. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>

RAMIRO, Rodrigo Correa. As Agendas ODS no Plano Plurianual 2016-2019. **Boletim de análise Político Institucional**, Brasília, IPEA, n. 28, abr. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10591>. Acesso em: 5 ago. 2023.

RANGEL, Matheus Santos. Noções históricas do (Escravidão) Trabalho. **Revista Científica UMC**, v. 8, n. 1, 2023. Disponível em: <https://seer.umc.br/index.php/revistaumc/article/view/1724>.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

REIS, Suzéte da Silva. Ações e estratégias de políticas públicas para o enfrentamento da exploração do trabalho infantil nos meios de comunicação no marco da teoria da proteção integral aos direitos da criança e do adolescente. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/831>

RODGERS, Gerry. El trabajo decente como una meta para la economía global. **Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional**, Montevideo, n. 153, p. 9-28, 2002 Disponível em: [https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file\\_articulo/rodger.pdf](https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/rodger.pdf). Acesso em: 09 de fevereiro de 2023.

ROMAR, Carla Tereza Martins; LENZA, Pedro. **Direito do trabalho**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

SANTA CATARINA, Governo do Estado. Diretoria de Assistência Social. **Diagnóstico Do Trabalho Infantil De Santa Catarina: fundamentos e diretrizes para a formulação de um Plano Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil**, 2017. Disponível em: <https://www.cisama.sc.gov.br/assets/uploads/30479-diagnostico-2017-andre-viana.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2023.

SANTA CATARINA. **Plano SC 2030: Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030**. Florianópolis: Secretaria de planejamento, 2018. Disponível em: <https://www.sde.sc.gov.br/index.php/biblioteca/plano-sc-2030/1622-plano-sc-2030-versao-final/file>. Acesso em: 8 ago. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SEBRAE. **Conheça o Programa de Geração de Renda (Proger)**. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/conheca-o-programa-de-geracao-de-renda-proger,f5ed7b008b103410VgnVCM100000b272010aRCRDIPEA>.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. 3 ed. São Paulo: Cengage, 2022.

SHEPSLE, Kenneth A. The Politics of Regulation by James Q. Wilson. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 90, n. 1, feb. 1982.

SILVA, Allan Gustavo Freire da. et al. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/72132/41081>.

SILVA, Antonio Ozaí da. **As origens da Sociologia: Revolução Industrial e Revolução Francesa**. Disponível em: <https://antoniozai.wordpress.com/2019/05/04/as-origens-da-sociologia-revolucao-industrial-e-revolucao-francesa/>. Acesso em: 7 dez. 2023.

SILVA, Ildete Regina Vale da; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. Trabalho decente como consolidação do respeito à dignidade do trabalhador: aspectos destacados para interpretação da reforma trabalhista à luz da constituição brasileira de 1988. **Revista de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, sociais e Empresariais**, v. 4, n.2 p.22-40. Jul/Dez 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadireitosfundamentais/article/view/4826/pdf>

SILVA, Lucilaine Ignacio da; STELZER, Joana. Trabalho Decente: consolidação histórica por intermédio da Organização Internacional do Trabalho (OIT). **Revista Videre**, v. 13, n. 27, p. 201-226, 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/12850/8084>.

SOUZA, Noelia Kally Marinho de et al. Políticas públicas de enfrentamento ao trabalho infantil: desafios para atenção integral em saúde e intersectorialidade. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 33, e33006, p. 2-23. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/KGVhhJ3SsDFm77DnwgXW4C/#>.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. São Paulo, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?for>. Acesso em: 18 jul. 2023.

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

SOUZA, Lincoln Moraes de. Comentando as classificações de políticas públicas. **Cronos**, Natal, RN, v. 11 n. 1, 2010, Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/1695/1167>

SÜSSEKIND, Arnaldo et al. **Instituições de direito do trabalho**. 22 ed. São Paulo: LTr, 2005. v. 1.

SZCZEPANIK, Dayanne Marciane Gonçalves; STEFANI, Silvio Roberto; BERNARDIM, Márcio Luiz. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 8: Trabalho Decente e Pleno Emprego. **Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 13, n. 2, 2023. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ReCaPe/article/view/61256/42204>.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **AATR** (Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais), Bahia, 2002. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf). Acesso em: 3 set. 2023.

TUDE, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Pablo de A. **Políticas públicas**. Curitiba: IESDE Brasil SA, 2015. v. 1.



VARGAS, Mojana. ODS 4 Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos e todas. In: MENEZES, Henrique Zeferino, (org.). **Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais**. João Pessoa: Editora UFPB, 2019 Disponível em:

<http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/book/581>

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da Criança e do Adolescente**. Florianópolis: OAB Editora, 2006.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de administração pública**, v. 30, n. 2, 1996. Disponível em:

<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8095/6917>.

VIEGAS, Elis Regina Dos Santos; SANTANA, Cristina Fátima Pires Ávila; NODA, Claudia Marinho Carneiro. **O conceito de política pública e suas ramificações: alguns apontamentos**. Brazilian Journal of Development, v. 6, n. 7, p. 43415-43425, 2020. Disponível em:

<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/12662/10647>.

WENCESLAU, Maurinice Evaristo; SCHLEICH, Ingrid Scudler. Promoção de trabalho decente e os contrassensos da Reforma Trabalhista: sindicato e diálogo social. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade-REDES**, v. 10, n. 1, p. 199-219, 2022. Disponível em:

<https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/8257/0>

WILSON, James Q. **Political Organizations**. New York: Basic Books. 1973.

WILSON, James. The Politics of regulation. In: MCKIE, J. W. (Ed.). **Social responsibility and business predicament**. Washington: D.C., 1974.

WINDHOFF-Héritier, Adrienne. **policy-Analyse: eine Einführung**. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

WU, Xu, et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.