O MODELO BRASILEIRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ORGANIZADO COM FULCRO NO UNIVERSO DO TRABALHO: LÓGICA ESTRUTURAL E SISTÊMICA

THE BRAZILIAN MODEL OF PUBLIC POLICIES ORGANIZED AROUND THE WORLD OF WORK: STRUCTURAL AND SYSTEMIC LOGIC

Mauricio Godinho Delgado[1]

RESUMO: Objetiva-se com este texto demonstrar a lógica estrutural e sistêmica dos modelos de regulação do trabalho, de regulação da seguridade social e de formação e qualificação profissional de trabalhadores e trabalhadoras, estruturado no Brasil desde a Segunda República (1930-1945) e com significativas melhorias nos períodos históricos subsequentes, inclusive com os diversos aperfeiçoamentos promovidos ou instigados pela Constituição Federal de 1988.

PALAVRAS-CHAVE: políticas públicas; regulação do trabalho e da seguridade social; formação e qualificação profissional; Constituição Federal de 1988.

ABSTRACT: The aim of this text is to demonstrate the structural and systemic logic of the models of labor regulation, social security regulation, and professional training and qualification of workers, structured in Brazil since the Second Republic (1930-1945) and with significant improvements in subsequent historical periods, including the various improvements promoted or instigated by the Federal Constitution of 1988.

KEYWORDS: public policies; labor and social security regulation; professional training and qualification; Federal Constitution of 1988.

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 Políticas públicas econômicas, sociais e institucionais do Brasil com fulcro no universo do trabalho: lógica estrutural e sistêmica – o padrão oriundo da Segunda República (1930-1945) e desenvolvido nas décadas seguintes; 2.1 A Segunda República (1930-1945) e as políticas públicas econômicas, sociais e institucionais direcionadoras do desenvolvimento do Brasil no século XX – aspectos gerais; 2.2 A Segunda República e a política pública de industrialização, urbanização e modernização do país – conexões com o universo do trabalho; 2.3 A política pública de regulação do universo do trabalho na Segunda República – aspectos relevantes; 2.4 A política pública de regulação da Previdência Social – aspectos específicos; 2.5 A política pública de formação profissional de trabalhadores e trabalhadoras no Brasil – aspectos específicos; 3 Políticas públicas econômicas, sociais e institucionais no Brasil com fulcro no universo do trabalho: lógica estrutural e sistêmica – con-

---

1 *Ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST) desde novembro 2007; Vice-Presidente da Corte Superior Trabalhista (TST) e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) no período 2024-2025; professor decano do Mestrado e Doutorado em Direito do UDF, em Brasília-DF e coordenador do seu Grupo de Pesquisa Sindicalismo (PPGD UDF/Reg. no CNPq); doutor em Filosofia do Direito pela UFMG; mestre em Ciência Política pela UFMG e bacharel em Direito pela UFJF; autor de livros e artigos acadêmicos publicados, entre individuais, duais e coletivos. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0193819848023084. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5883-1438. E-mail: gmmgd@tst.jus.br.*

tinuidades e inovações trabalhistas e previdenciárias na Terceira República (1946-1964); 3.1 A continuidade, na Terceira República, das políticas públicas trabalhistas estruturadas no período histórico anterior; 3.2 Modificações relevantes nas políticas públicas trabalhistas na Terceira República; 3.3 Modificações relevantes nas políticas públicas previdenciárias na Terceira República; 4 Políticas públicas e econômicas, sociais e institucionais no Brasil com fulcro no universo do trabalho: lógica estrutural e sistêmica – continuidades e inovações trabalhistas e previdenciárias relevantes no regime militar-civil autoritário (1964-1985); 4.1. A política pública de regulação do trabalho no regime de 1964 a 1985 – aspectos relevantes; 4.2 A política pública de regulação da seguridade social no regime de 1964 a 1985 – aspectos relevantes; 5 Políticas públicas econômicas, sociais e institucionais no Brasil com fulcro no universo do trabalho: lógica estrutural e sistêmica – inovações promovidas ou instigadas pela Constituição Federal de 1988 nas áreas do trabalho, da seguridade social, da educação e do financiamento de obras de interesse público ou social; 5.1 Políticas públicas econômicas, sociais e institucionais no Brasil com fulcro no universo do trabalho: inovações promovidas ou instigadas pela Constituição Federal de 1988 nas áreas do trabalho, da seguridade social, da educação e do financiamento de obras de interesse público e social: introdução; 5.2 Políticas públicas na área do trabalho; 5.3 Políticas públicas na área da Seguridade Social; 5.4 Políticas públicas na área da educação; 5.5 Políticas públicas na área do financiamento de obras de interesse público e social; 6. Considerações finais; Referências.

1 Introdução

O objetivo do presente artigo é demonstrar a lógica estrutural e sistêmica dos modelos de regulação do trabalho, de regulação da seguridade social e de formação e qualificação profissional de trabalhadores e trabalhadoras, estruturado no Brasil desde a Segunda República (1930-1945) e com significativas melhorias nos períodos históricos subsequentes, inclusive com os diversos aperfeiçoamentos promovidos ou instigados pela Constituição Federal de 1988.

O estudo mostra-se muito relevante e oportuno não apenas para explicitar à comunidade jurídica e aos brasileiros em geral a importância estratégica desempenhada por essas políticas públicas econômicas, sociais e institucionais arquitetadas com fulcro no universo do trabalho, que foram decisivas para o processo de modernização do Brasil a partir da Revolução de 1930, inclusive no plano de seu desenvolvimento socioeconômico, mantendo-se essenciais para o cumprimento do projeto constitucional de 1988 no sentido de construir, neste país continental, uma sociedade livre, justa e solidária.

Passada esta Introdução (item 1), o texto aborda, em seu item 2, o padrão dessas políticas públicas elaboradas nos 15 anos da Segunda República (1930-1945), evidenciando a sua lógica estrutural e sistêmica. Demonstra que tais políticas públicas se encaixavam em um projeto então inovador e ousado de célere modernização do Brasil, inclusive com a sua rápida industrialização e urbanização, de maneira a conseguir ultrapassar os cinco séculos de história de absoluta predominância rural no território e na vida brasileira. Indica que tal ousado e inovador projeto pátrio foi largamente exitoso especialmente

porque aperfeiçoado, de um modo ou de outro, ao menos em parte, em todos os períodos históricos subsequentes aos anos de 1930/40, seja na Terceira República (1945-1964), seja no regime militar-civil (1964-1985), seja na Quarta República (1985, em diante) e, muito especialmente, nesta fase, pela sábia matriz da Constituição Federal de 1988.

Esse projeto nacional, bastante ousado e estratégico, enfrentou, em seu início, evidentemente, resistências do velho liberalismo oligárquico brasileiro oriundo de algumas frações das elites hegemônicas na Primeira República (1889-1930), mas que, felizmente, foram incapazes de impedir o seu avanço. Décadas depois, o mesmo projeto, embora então já amplamente exitoso na história brasileira, passou a ser combatido também pelo advento do denominado "neoliberalismo" no País (igualmente conhecido pelo epíteto de "ultraliberalismo") – porém, felizmente, este ainda sem pleno sucesso em suas incursões contrárias à modernização e à democratização multidimensional do Brasil.

Vencida a análise desta primeira fase histórica e estrutural, este texto, em seu item 3, passa ao exame das continuidades e inovações trabalhistas, previdenciárias e de formação e qualificação de mão de obra que essas políticas públicas econômicas, sociais e institucionais brasileiras experimentaram na Terceira República (1945-1964). O estudo esclarece que a Terceira República tratou-se de período marcado essencialmente pela continuidade, maturação e aprofundamento dessas políticas públicas, embora elas tenham experimentado, em tal momento, também algumas mudanças relevantes, ainda que pontuais.

No tópico seguinte deste artigo (item 4), estudam-se as políticas públicas econômicas, sociais e institucionais com fulcro no universo do trabalho no interior do período autoritário percorrido entre abril de 1964 e março de 1985 – os 21 anos do regime autocrático militar-civil. Nessa fase, apontam-se os elementos de continuidade, mas também alguns outros de inovação, no cerne estrutural e sistêmico de tais políticas públicas.

No último tópico deste texto (item 5), centra-se a análise nas políticas públicas econômicas, sociais e institucionais promovidas ou instigadas pela Constituição da República de 1988 nas áreas do trabalho, da seguridade social, da educação e do financiamento de obras de interesse público ou social em todo o território do Brasil. A perspectiva deste item 5 é de manter o estudo apenas naqueles aspectos dessas políticas públicas que apresentam vinculação estrutural e sistêmica com o universo do trabalho, formando um padrão lógico e orgânico de políticas públicas muito relevantes para o País.

2 Políticas públicas econômicas, sociais e institucionais do Brasil com fulcro no universo do trabalho: lógica estrutural e sistêmica – o padrão oriundo da Segunda República (1930-1945) e desenvolvido nas décadas seguintes

Neste tópico inicial de explanação do conteúdo deste estudo (item 2), serão examinadas as políticas econômicas, sociais e institucionais arquitetadas na Segunda República (1930-1945) com fulcro no universo do trabalho, mas com importantes repercussões em outros segmentos. Tais políticas públicas deram origem a um padrão de desenvolvimento multidimensional do Brasil, que foi se aperfeiçoando ao longo das décadas, mesmo com recuos e refluxos em determinados períodos.

Trata-se, neste estudo, do seu item mais extenso, uma vez que será necessário abordar o conjunto desse projeto de desenvolvimento socioeconômico, político, institucional e cultural, com as suas diversas normas, instituições, dinâmicas e correlações.

2.1 A Segunda República (1930-1945) e as políticas públicas econômicas, sociais e institucionais direcionadoras do desenvolvimento do Brasil no século XX – aspectos gerais

A Revolução de 1930 no Brasil significou um movimento político, econômico, social e cultural que teve a aptidão de reunir uma série de avaliações e críticas sobre os defeitos, obstáculos e vieses não apenas da Primeira República – que havia durado quatro décadas, desde 1889 –, bem como sobre outros problemas congêneres oriundos do próprio período monárquico, que havia durado quase sete décadas. A esses obstáculos, problemas, defeitos e vieses, somem-se os desafios surgidos com a crise econômica internacional de 1929, que se abateu profundamente sobre o Brasil, sem ter tido resposta eficiente e inclusiva por parte do governo federal então vigorante (que tendia a enxergar essencialmente apenas os interesses do setor economicamente hegemônico, ou seja, o setor cafeeiro e grupos dominantes vinculados).

Citem-se alguns desses problemas, defeitos e vieses percebidos no tocante aos 108 anos de país, nação e Estado independentes na trajetória brasileira deflagrada em 1822.

De um lado, uma exclusão social, econômica, política, educacional, cultural e institucional de caráter atávico e estrutural que abrangia não apenas a ampla população negra que compunha o povo brasileiro, como também o enorme conjunto das mulheres do País, além de toda (ou quase toda) classe trabalhadora existente no campo e nas cidades – ou seja, um percentual muito elevado do conjunto populacional do País.

De outro lado, uma dinâmica econômica usualmente bastante lenta (embora na Primeira República essa dinâmica já fosse algo superior à profunda letargia econômica do período monárquico), incapaz de saltar etapas no processo de desenvolvimento econômico e social do País, de modo a ultrapassar a dominância secular da economia rural sobre o conjunto do PIB brasileiro.

Some-se a isso uma indigência e inaptidão das instituições e políticas públicas então existentes em face dos enormes desafios para o desenvolvimento socioeconômico e multidimensional do País, em um contexto incapaz de produzir a geração de políticas públicas diversificadas que colocassem o Brasil em uma rota clara, firme e célere de crescimento, inclusão e modernização de sua economia, sociedade e estruturas diversas.

Agregue-se, ademais, uma negligência das elites dominantes perante os vários avanços e inovações já verificados no exterior, como as políticas públicas sociais, trabalhistas e previdenciárias (na época, falava-se em "questão social"), o novo Constitucionalismo Social, a nova normatividade trabalhista internacional da OIT, o processo de industrialização pujante que se realizava em diversos países europeus e, inclusive, nas Américas – como bem demonstrado pelos EUA da época –, bem assim a necessidade do combate incessante ao analfabetismo da população, além da urgência em se criar um programa institucionalizado de formação e qualificação da mão de obra pátria, entre diversos outros avanços e inovações bastante necessários.

Coloquem-se todos esses problemas, obstáculos e vieses sob o encargo de um sistema político profundamente viciado, girando em torno de um pacto inexpugnável de elites restritas e insensíveis, reprodutora de todos os defeitos retratados há décadas ou, até mesmo, séculos.

Entretanto, nesse quadro, com a profunda crise econômica de 1929 atingindo severamente a economia agroexportadora de café e enfraquecendo, no plano imediato, o seu antes insuperável poderio no sistema econômico e político brasileiro, associada à crise política no pacto de elites que funcionara por várias décadas na Primeira República, tudo também matizado pela insurreição militar iniciada oito anos antes pelo movimento tenentista (1922) – já transformado, então, nos anos 1930, em uma plêiade de patentes militares mais elevadas e influentes –, deflagrou-se a Revolução de 30, tendo um receituário de sonhos e projetos a serem implementados com a máxima velocidade possível em busca de se saltarem as etapas submergidas na letargia do roteiro histórico anterior.

Daí que o governo Vargas, tão logo assumido o poder federal em 03 de outubro de 1930, iniciou um conjunto diversificado de reformas econômicas, sociais, institucionais, políticas, educacionais e culturais, que, em seu conjunto, iriam direcionar o desenvolvimento, a industrialização, a urbanização, a maior

inclusão política e social dos brasileiros, em síntese, a modernização multidimensional do Brasil pelas várias décadas seguintes.

As políticas trabalhistas e previdenciárias então deflagradas, aprofundando, generalizando ou transformando experimentos provindos da fase histórica anterior, porém agregados de múltiplas inovações efetivamente incorporadas nos anos 1930 e 1940, são partes lógica e sistêmica componentes dessa trajetória de políticas públicas modernizantes e desenvolvimentistas.

Sobre o caráter sistêmico e lógico desse conjunto de políticas públicas direcionadas à industrialização, à urbanização, à inclusão socioeconômica de parte relevante da população e à própria modernização do País – projeto, mais à frente, sintetizado na expressão "desenvolvimentismo" –, cabe evidenciar que, conforme aponta a cientista política e social Maria Antonieta Leopoldi, "essa onda de crescimento econômico [...] toma impulso no primeiro governo Vargas, que realiza a difícil tarefa de responder às turbulências internas e externas e fazer desse desafio um aprendizado para crescer de forma continuada"[2]. Segundo a autora, as "políticas de desenvolvimento da era Vargas e as instituições então criadas para implementá-las têm seguimento nos anos 50 e depois no regime militar [...]". Ou seja, o País, a partir da Revolução de 1930, vivenciou mais de 50 anos de industrialização e urbanização, bons níveis de emprego e de crescimento econômico, até a década de 1980, com breves e pontuais refluxos ao longo de todo esse extenso período[3].

Esse conjunto diversificado de políticas públicas, que vai se construindo ao longo dos 15 anos do governo da Segunda República, ostenta um caráter lógico e sistêmico, fazendo parte do projeto de modernização, urbanização, industrialização e inclusão da população brasileira, embora se inicie estritamente pelas áreas urbanas, em função de um pacto político não escrito de sustentação do próprio governo federal pelas oligarquias estaduais periféricas, entranhadas no cenário e centros de produção e de poder rurais, de maneira a fazer frente à hegemonia até então inconteste do setor cafeeiro e seus aliados. Com o passar do tempo, já no término da Terceira República (1945-1964), esse sólido pacto

2 LEOPOLDI, Maria Antonieta P. A economia política do primeiro governo Vargas (1930-1945): a política econômica em tempos de turbulência. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (org.). *O Brasil Republicano* – o tempo do nacional-estatismo – do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo – Livro 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 243.

3 Eis a análise da profa. da UFF Maria Antonieta Parahyba Leopoldi: "Durante o período 1929-1987 o Brasil foi um dos países que mais cresceram em todo o mundo [...] Essa onda de crescimento econômico já vinha desde o início do século XX, mas toma impulso no primeiro governo Vargas, que realiza a difícil tarefa de responder às turbulências internas e externas e fazer desse desafio um aprendizado para crescer de forma continuada. As políticas de desenvolvimento da era Vargas e as instituições então criadas para implementá-las têm seguimento nos anos 50 e depois no regime militar, o que explica, por exemplo, a diferença entre as taxas de crescimento brasileiro e argentino. Neste último país, as diferentes estratégias adotadas pelos vários grupos políticos que se sucederam no poder explicam boa parte do baixo desempenho do PIB no período" (Leopoldi, *op. cit.*, p. 243).

oligárquico perderá força, de maneira a se ampliar, um pouco mais, no País, o processo de inclusão deflagrado pela Segunda República (*vide*, mais à frente, no item 3, o processo de extensão da legislação e das instituições trabalhistas e previdenciárias ao campo brasileiro, com a aprovação da Lei nº 4.214, de 1963).

2.2 A Segunda República e a política pública de industrialização, urbanização e modernização do país – conexões com o universo do trabalho

A política trabalhista da Segunda República, caracterizada por uma multiplicidade de medidas, canais de atuação, diplomas legais e instituições, constituía parte integrante da política pública estratégica mais ampla de modernização, urbanização, industrialização e inclusão socioeconômica na realidade e dinâmica estrutural e sistêmica do País, de maneira a superar, com rapidez, séculos de letargia do sistema econômico, das estruturas sociais e do próprio sistema político brasileiro.

Por meio da política trabalhista, o governo da Segunda República dava origem à organização estrutural e sistêmica do mercado de trabalho e do mercado consumidor no Brasil, inicialmente no ambiente urbano das grandes e médias cidades brasileiras, porém ao longo de todo o imenso território nacional. Com isso, viabilizava e instigava a urbanização e a industrialização do País, formando, em cada cidade grande e média, ao longo das diversas e enormes regiões brasileiras, um sólido mercado consumidor para o crescente capitalismo brasileiro, com a sua incentivada industrialização e o florescimento dos demais setores típicos desse sistema socioeconômico surgido no mundo ocidental – setores do comércio, de alimentação e diversão, das atividades bancárias, do transporte urbano, dos serviços públicos e privados em geral, entre outros. Em um país que se vangloriava de ser "essencialmente agrícola e exportador", passava-se a conferir ênfase e incentivos às iniciativas econômicas e organizacionais urbanas, vivenciadas em torno do mercado interno brasileiro, sem prejuízo, é claro – dependendo da vocação local ou regional –, das atividades ligadas ao setor exportador pátrio.

Ora, a organização acelerada desse mercado consumidor interno, em um país de dimensões continentais e com população já em grande número e em acelerado processo de crescimento (instigado este crescimento populacional notoriamente pelas mesmas políticas públicas, conforme irá se ver a seguir), constituía estratégia lógica em favor da urbanização e da industrialização, dependendo, porém, de uma estratégia correlata no sentido de assegurar melhor nível de renda e de inserção das pessoas humanas no universo do trabalho, longe do parâmetro típico dos 430 anos anteriores, que foram balizados em um padrão de superexploração da mão de obra, quer a escravizada (esta, muito

mais explorada, é claro), quer até mesmo a liberta ou livre (esta submetida a um liberalismo e contratualismo sem quaisquer limites, salvo a própria liberdade da pessoa humana trabalhadora). Sem o Direito do Trabalho, voltado a distribuir, em alguma medida, a renda em favor das pessoas humanas que viviam do seu labor entregue a outrem, mediante os direitos e garantias trabalhistas, esse mercado consumidor interno dificilmente iria se formar em um prazo adequado e necessário.

Além disso, sem o Direito do Trabalho e a sua relação de emprego protegida e formalizada, com os recolhimentos das contribuições previdenciárias pelos trabalhadores e os empregadores, a par das contribuições sociais pelos empregadores, seria também simplesmente impossível se estruturar o novo sistema previdenciário do Brasil, inicialmente em torno dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e, tempos depois, pela autarquia federal previdenciária unificada surgida na década de 1960.

Igualmente, sem o Direito do Trabalho e a sua relação de emprego protegida e formalizada, com os recolhimentos das contribuições sociais pelos empregadores, também não seria possível estruturar-se o sistema nacional privado de formação e qualificação de mão de obra, em torno do denominado "Sistema S", gerido por entidades privadas controladas por confederações patronais, mas subsidiadas por contribuições sociais incidentes sobre os contratos de trabalho.

É evidente que essa política pública trabalhista, além da política previdenciária e as demais correlatas, todas elas ostentavam grandes limitações e contradições, pois assumidamente, em sua primeira versão – que durou até a primeira metade dos anos 1960 –, ela não se aplicava ao campo brasileiro, local em que se situava, na época, a grande maioria da população brasileira. Ou seja, a dimensão progressista das políticas públicas estruturadas na Segunda República não favorecia a enorme população rurícola do País, privilegiando, ao invés, as oligarquias estaduais conservadoras ao longo do enorme território do Brasil. Tais oligarquias, cumprindo o pacto político implícito sinalizado pelo novo governo (ou explícito), sufragaram, politicamente, o governo Vargas, desequilibrando o sistema de poder em desfavor da oligarquia cafeeira que dominara a agenda política durante os 41 anos da Primeira República. De todo modo, essa limitação e essa contradição foram sanadas no final da Terceira República, mediante a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214, vigente desde 02/06/1963), que estendeu, 20 anos após a publicação da CLT, grande parte do sistema trabalhista e previdenciário urbano à população rural brasileira (ver item 3 deste estudo).

Tal política pública trabalhista e demais políticas correlatas também não se estendiam à importante e enorme categoria das trabalhadoras domésticas (as mulheres eram e continuam a ser a maioria nessa categoria profissional).

Essa exclusão somente começou a ser enfrentada 30 anos depois da vigência da CLT, de 1943, mediante a Lei nº 5.859, de 1972, a qual estendeu três direitos a tal categoria (assinatura da CTPS; inserção no sistema previdenciário; férias anuais remuneradas de 20 dias úteis). Já em 1987, o vale-transporte também foi estendido a tais empregados(as). Por fim, a Constituição de 1988 deflagrou dinâmica progressiva e bem mais célere de inserção da categoria doméstica na ordem jurídica trabalhista: é que ela, em 05/10/1988, não apenas estendeu oito direitos à mencionada categoria profissional (em contraponto aos quatro anteriormente estendidos), como também abriu um caminho de avanços normativos em favor dessa relevante categoria – avanços que resultaram em importantes conquistas efetuadas nos governos progressistas existentes entre janeiro de 2003 até 12 de maio de 2016 (assunto a ser examinado no item 5 deste estudo). Ao final dessa dinâmica deflagrada em outubro de 1988, concluída com a Lei Complementar nº 150, de 2015, mais de 30 garantias e direitos trabalhistas ou de seguridade social foram estendidos às empregadas e empregados domésticos, tendo alguns desses direitos um caráter multidimensional (a respeito da Constituição de 1988 e suas múltiplas influências na presente temática, consultar o item 5 do presente estudo).

Acrescente-se que o Direito do Trabalho aplicava-se somente às *relações de emprego* – art. 3º, *caput*, c/c o art. 2º, *caput*, ambos da Consolidação das Leis do Trabalho –, não atingindo, por exemplo, os trabalhadores eventuais. Embora os trabalhadores empregados (caracterizados pela presença dos elementos fático-jurídicos da relação de emprego) tendam a ser, realmente, a maioria da população economicamente ativa no sistema capitalista ocidental (considerando-se os empregados formalizados e os empregados sem efetiva formalização por seu empregador), a verdade é que a nova política trabalhista não atingia todo o universo dos trabalhadores urbanos do País. Esclareça-se que, por exceção, a ordem jurídica trabalhista também passou a se estender aos trabalhadores avulsos portuários marítimos, ao longo do século XX, em face de sua elevada aptidão organizativa sindical e sua inserção no setor estratégico e bastante sensível das exportações e importações de produtos nos portos marítimos brasileiros.

Agregue-se, de toda maneira, nesse contexto histórico, a existência de um explícito incentivo das políticas públicas ao crescimento acelerado da população brasileira nessa fase, a qual, em 1930, estimava-se estar em torno de 35 milhões de pessoas (esclareça-se que o censo de 1920 apontava cerca de 30 milhões de habitantes no País ao passo que o censo de 1940 apontava uma população em torno de 40 milhões de habitantes). Nesse quadro, claramente existiu, nas 2ª e 3ª Repúblicas, uma óbvia estratégia natalista, conforme lançado nos textos tanto da Constituição de 1934 ("Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas... socorrer as famílias de prole numerosa" – art. 138),

como na de 1937 ("Às famílias numerosas serão atribuídas compensações na proporção de seus encargos" – art. 124), bem como na Constituição de 1946 ("A Lei instituirá o amparo às famílias de prole numerosa" – art. 164)[4].

2.3 A política pública de regulação do universo do trabalho na Segunda República – aspectos relevantes

A política pública de regulação do universo do trabalho na Segunda República, entre 1930 e 1945 (em 1943 é que foi publicada a CLT), engloba, essencialmente, cinco grandes eixos: o Direito Individual do Trabalho; o Direito Coletivo do Trabalho (ou Direito Sindical); o Ministério do Trabalho, como órgão organizador e controlador do Poder Executivo Federal nesta seara; a Justiça do Trabalho; e o Ministério Público do Trabalho.

Tais eixos e instituições serão examinados a seguir, ainda que sinteticamente.

a) O Direito Individual do Trabalho como padrão de normatização das relações de trabalho no país

A regulação do mercado de trabalho urbano no contexto da industrialização e da modernização do País, deflagradas pela Segunda República, terá como um dos seus suportes e veículos principais a legislação trabalhista aplicável às diversas categorias profissionais que estruturavam a economia urbana brasileira. Trata-se do Direito Individual do Trabalho e do conjunto da ordem jurídica e institucional instalada.

O Direito Individual do Trabalho (ou Direito do Trabalho, no sentido amplo) desponta como o segmento jurídico regulador dos contratos trabalhistas entre empregados e empregadores, apresentando um rol específico de direitos e garantias resultantes da legislação estatal, dotados, de maneira geral, de imperatividade jurídica. Ao lado desse rol imperativo, o contrato de trabalho apresenta direitos provindos da vontade unilateral do empregador ou bilateral das partes, a par daqueles decorrentes da negociação coletiva trabalhista – se houver –, sempre em harmonia à ordem normativa estatal cogente. O DIT é também regulador do poder diretivo dos empregadores e do próprio meio ambiente laboral, entre outros aspectos[5].

---

4 A respeito: DELGADO, Mauricio Godinho. *Salário* – teoria e prática. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 51 (a primeira edição deste livro é de 1997).

5 Para exame mais detalhado do Direito do Trabalho institucionalizado pelo Governo Federal da Segunda República (1930-1945) e da inserção do Constitucionalismo Social, nessa época, no Brasil, a par da ratificação das primeiras convenções internacionais da OIT pelo Estado brasileiro, entre outros aspectos, consultar, por exemplo, as seguintes obras: DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 22. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025, p. 139-146; DELGADO, Mauricio Godinho. *Direito do trabalho no Brasil, formação e desenvolvimento*: Colônia, Império e República. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024, p. 127-147.

O fato é que, por meio desse Direito Individual do Trabalho, ou simplesmente Direito do Trabalho, a política pública da Segunda República alcançaria diversos importantes objetivos, todos lógica e sistemicamente conectados. Observem-se tais objetivos.

De um lado, o novo ramo jurídico organizava o mercado de trabalho para direcionar o avanço do processo industrializante, abrangendo também os demais setores urbanos da economia e da sociedade (setores como o bancário, o do comércio, o do transporte urbano e interurbano, o ferroviário, o portuário, o educacional, o da prestação de serviços privados, o de minas de subsolo, entre outros). Essa organização do mercado de trabalho se construía longe do padrão tradicional da economia e sociedade brasileiras, que foi arquitetado por séculos à base do poder incontrastável dos proprietários dos meios de produção e da ausência de quaisquer garantias, direitos e, inclusive, cidadania – agora claramente assegurados a trabalhadores e trabalhadoras urbanos.

De outro lado, mediante a relação de emprego tipificada por lei e da regulação das várias profissões, distribuíam-se direitos e obrigações entre os sujeitos do contrato de trabalho, colocando parâmetros e limites para a atuação de cada uma das partes ao longo do cumprimento dessa relação sociojurídica.

Em terceiro lugar, a mesma política pública estruturava um mercado consumidor interno pujante no País, ao longo de todo o território nacional, valendo-se das dimensões geográficas e populacionais significativas do Brasil, de modo a não só favorecer à classe trabalhadora urbana, enquanto profissionais, cidadãos e consumidores, porém favorecer igualmente ao empresariado, que teria um sólido e crescente mercado interno à sua disposição, longe das oscilações externas da economia exportadora.

Em quarto lugar, por meio da relação de emprego, o governo federal municiava, econômica e financeiramente, outras políticas públicas, especialmente a previdenciária, por intermédio da arrecadação mensal das contribuições obrigatórias de empregadores e de empregados, em número crescente em todo o território nacional.

Um pouco mais à frente, embora ainda nos marcos da Segunda República, uma parte dessas contribuições sociais também iria conferir suporte ao novo sistema institucional de formação, treinamento e qualificação de adolescentes, jovens e adultos para os desafios do mercado de trabalho, a ser estruturado e gerido por entidades empresariais de âmbito nacional (SESI, SESC, SENAI, entre outras), abrindo espaço para a inclusão educacional profissionalizante de centenas de milhares ou milhões de brasileiros (é o que será examinado mais à frente, no item 2.5 deste artigo acadêmico).

Por fim, tal política pública inseriu o País nos marcos do século XX, com um sistema empresarial e trabalhista empoderador tanto da economia nacional

como da cidadania na sociedade brasileira, criando condições, inclusive, para, no futuro, estruturar uma organização econômica, social e institucional ainda mais sofisticada, à semelhança do Estado de Bem-Estar Social construído em diversos países capitalistas mais avançados[6].

É bem verdade que tal política pública, embora muito relevante, também ostentava diversas falhas, limitações ou contradições. Em primeiro lugar, desponta o fato de o enquadramento, como empregados e detentores de direitos e garantias trabalhistas, não ter abrangido todos os trabalhadores e trabalhadoras situados nas áreas urbanas do território nacional. Por exemplo, a ordem jurídica (CLT, de 1943) expressamente excluía a relevante categoria profissional dos(as) trabalhadores(as) domésticos(as), composta majoritariamente por mulheres (art. 7º, "a", da CLT), além de traduzir segmento muito elevado da população economicamente ativa de todo o Brasil. Não bastasse isso, também não englobava os trabalhadores eventuais, segmento obreiro igualmente muito significativo na população economicamente ativa do País (art. 3º, *caput*, c/c o art. 2º, *caput*, do texto original da CLT).

Em segundo lugar, não abrangia os trabalhadores rurais, ainda que fossem inequivocamente empregados, em decorrência da exclusão expressa feita pela legislação trabalhista da época (art. 7º, "b", da CLT, de 1943) – interpretação firmemente corroborada pela jurisprudência dominante até o advento do Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963.

Se não bastasse, a legislação também não atingia as diversas situações de simulação ou fraude (informalidade trabalhista, contratações simulatórias sob a égide do Código Civil de 1916, entre outras situações congêneres), uma vez que era ainda muito incipiente a fiscalização trabalhista pelo Ministério do Trabalho (a Auditoria Fiscal Trabalhista, conforme denominação posterior direcionada a esses importantes agentes públicos da inspeção do trabalho), bem como era igualmente muito rarefeita a Justiça do Trabalho nas cidades brasileiras, uma vez que, por vários anos, esteve presente apenas nas capitais e grandes cidades do país[7].

---

6 Embora o Brasil tenha estruturado, a partir da Segunda República (1930-1945), instituições que, mais bem aperfeiçoadas, poderiam ser enquadradas como típicas de um Estado de Bem-Estar Social – ainda que não suficientes, em si, para atingirem esse padrão complexo e sofisticado de organização da sociedade política e da sociedade civil –, o fato é que, mesmo após o advento da Constituição de 1988, que apontava nesta mesma direção, o País ainda não conseguiu estruturar, em suas fronteiras, esse modelo altamente civilizado de organização multidimensional da economia, da sociedade e das instituições públicas e privadas. Sobre tais desafios – comuns, inclusive, aos demais países latino-americanos –, consultar, por exemplo, o seguinte livro, composto por mais de 15 artigos de dezenas de autores latino-americanos, inclusive brasileiros, a par de norte-americanos: DELGADO, Mauricio Godinho (org.); PORTO, Lorena Vasconcelos (org.). *A América Latina e o Estado de Bem-Estar Social* – características, obstáculos e desafios. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.

7 Sobre a criação da Justiça do Trabalho no Brasil na Segunda República e a sua penetração gradativa no âmbito do território nacional ao longo das décadas seguintes aos anos 1930/40, consultar, ilustrativa-

b) A normatização do Direito Coletivo do Trabalho no país

A parte mais controversa das políticas públicas trabalhistas institucionalizadas na Segunda República consiste, realmente, no Direito Coletivo do Trabalho (ou Direito Sindical). Não há como se negar que a Segunda República gerou uma política pública denegatória dos princípios da liberdade sindical e da autonomia das entidades sindicais, marca que seria superada apenas com o advento da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, logo após a Revolução de 30, a área sindical foi também imediatamente objeto de normatização federal, por meio do Decreto nº 19.770, de 19/03/1931, que instituiu uma estrutura sindical oficial, baseada no sindicato único, embora, inicialmente, ainda não obrigatório, mas submetido ao reconhecimento necessário do Estado e compreendido como órgão colaborador deste[8]. Em tal quadro, evidentemente que a dinâmica de desrespeito ao sindicalismo livre, totalmente fora das amarras do Estado e com ampla liberdade de representação e atuação coletiva, inerente à Primeira República, essa mesma dinâmica repressiva manteve-se presente na Segunda República. Ou seja, o princípio da liberdade sindical e da autonomia das entidades sindicais, ausente no passado republicano e monárquico, também ainda não iria vicejar na história do país inaugurada pela Revolução de 1930.

A Constituição de 1934, que incorporou o Constitucionalismo Social no Brasil, assegurou, porém, explicitamente a liberdade sindical. Entretanto, em face do estado de sítio deflagrado logo depois, já em 1935, essa liberdade rapidamente desapareceu, uma vez que a repressão estatal deflagrada voltava-se especialmente contra as correntes e movimentos tidos como comunistas, socialistas, anarquistas, etc., o que envolvia as lideranças que atuavam em favor da ampla liberdade e autonomia sindicais. Isso significa que, a partir do estado de sítio de 1935, o modelo do sindicato único, com ampla e contínua intervenção estatal (no caso, da União, por meio do Ministério do Trabalho), tornou-se prevalecente no Brasil.

Esse modelo, aliás, seria afirmado por todas as Constituições posteriores, desde as autocráticas (de 1937 e de 1967) como também as democráticas (de 1946 e de 1988). Contudo uma diferença crucial ocorreria nesse cotejo: enquanto

---

mente, o seguinte estudo, com as respectivas estatísticas institucionais: DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. Estruturação e desenvolvimento da Justiça do Trabalho no Brasil. *In*: DELGADO, M. G.; DELGADO, G. N. *Constituição da República e direitos fundamentais* – dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho. 4. ed. São Paulo: LTr, 2017. p. 145-156. Esclareça-se que, a partir de março de 1985 (início da Quarta República) e, especialmente, com a promulgação da Constituição de 1988, a Justiça do Trabalho pátria teve a sua presença significativamente ampliada, abrangendo a sua competência material a todos os municípios brasileiros (Delgado; Delgado, *ob. cit.*).

8 VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 146-147.

os diplomas constitucionais de 1937, 1946 e de 1967 sufragavam a ideia de exercício, pelas entidades sindicais, de funções delegadas de Poder Público, tornando essas entidades uma figura jurídica semipública e, por consequência, submetendo-as ao controle político e administrativo cotidiano inerente à Administração Pública, a Constituição de 1988 eliminou essa expressão e essa concepção e, se não bastasse, proibiu terminantemente a intervenção estatal nas entidades sindicais – diferença substantiva, fundamental, ao invés de apenas formalística. Por isso é que se pode dizer, a propósito, que a Constituição Federal de 1988 instaurou, de fato e de direito, os princípios da liberdade sindical e da autonomia das entidades sindicais no Brasil (entretanto, os aspectos correlacionados à Constituição de 1988 serão examinados apenas no item 5 do presente estudo)[9].

A Constituição de 1937, manifestamente autocrática, sufragava o mesmo modelo sindical aventado nas políticas públicas do início dos anos 1930, enfatizando que as entidades sindicais exerciam "funções delegadas de Poder Público". Logo a seguir, despontou o Decreto nº 1.402, de 1939, que delineou as regras concernentes ao sindicalismo e suas entidades integrantes. Tais regras foram incorporadas, pouco depois, pela CLT, de 1943, em seu Título V. Esse modelo sindical, baseado na concepção de se tratar de entidade exercente de funções delegadas de Poder Público e, por consequência, passível de controle estrito e cotidiano pela Administração Pública Federal, foi mantido por várias décadas, terminando apenas com a promulgação da Constituição da República de 1988.

Além desse vício estrutural, o sistema sindical arquitetado nas décadas de 1930 e 40 também não estimulava a negociação coletiva trabalhista, preferindo incentivar a busca da solução judicial dos conflitos coletivos nas relações de trabalho, no âmbito dos Tribunais do Trabalho, mediante a figura do dissídio coletivo de natureza econômica, também criada na Segunda República.

Se não bastasse, o sistema também não garantia o amplo direito de greve, reproduzindo prática repressiva usual ao longo da história brasileira.

De toda maneira, o fato é que o sistema sindical estruturado espalhou-se por todo o território brasileiro, ao menos nas regiões urbanas, área geográfica onde incidia o Direito do Trabalho nas relações laborais.

---

9 Sobre a compatibilidade (ou não) da unicidade sindical com os princípios da liberdade sindical e da autonomia das entidades sindicais, consultar não apenas o item 5 do presente artigo acadêmico, mas também dois outros artigos componentes do seguinte livro coletivo: DELGADO, Mauricio Godinho; FLORINDO, Valdir; BASTOS, Bianca; BITTENCOURT, Renata Osório Caciquinho (org.). *Direito sindical, trabalho e democracia*. Leme: Mizuno, 2025. Trata-se dos seguintes textos: DELGADO, Mauricio Godinho; RODRIGUES, Bruno Alves; BITTENCOURT, Renata Osório Caciquinho. *Unicidade sindical e categoria por agregação*: por um conceito jurídico ampliativo da representatividade dos sindicatos e do empoderamento do sindicalismo no Brasil. Igualmente, o seguinte texto: PEREIRA, Ricardo Macedo de Britto. *Controle de convencionalidade para a promoção da autonomia sindical e de políticas públicas contra práticas antissindicais no Brasil*.

A Terceira República (1945-1964), por sua vez, vivenciada por 19 anos dentro de um espírito mais democrático, sob a regência da Constituição de 1946 – também sob a égide do Constitucionalismo Social –, permitiu ao movimento sindical brasileiro, mesmo com todas essas amarras provindas do período anterior, amadurecer e ganhar experiência de lutas no âmbito das relações capital/trabalho, bem assim no âmbito das relações políticas e institucionais, circunstância que lhe permitiu obter importantes vitórias, com substanciais repercussões positivas no Direito do Trabalho do País. É o que será examinado, porém, apenas no item 3 do presente estudo[10].

c) O Ministério do Trabalho como órgão de estruturação de políticas públicas, de fiscalização do trabalho regulado e de controle e fiscalização do movimento sindical no país

A criação de um órgão ministerial no interior da Administração Pública Nacional, explicitamente direcionado aos temas trabalhistas, consiste, em si, em um grande avanço nas políticas públicas, ao demonstrar a mudança de enfoque do Estado com respeito à denominada "questão social", retirando-a do anonimato e do apagamento e trazendo-a ao primeiro plano das preocupações estatais federais no contexto do desenvolvimento econômico, social, institucional, jurídico e cultural do País. Esse órgão ministerial foi criado no Brasil pelo Decreto nº 19.443, de 26/11/1930, logo após o início da Segunda República, sob a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (décadas depois, em momentos diferentes, o órgão passou a se denominar simplesmente Ministério do Trabalho, Ministério do Trabalho e Previdência Social ou Ministério do Trabalho e Emprego).

Na Segunda República e também na Terceira República, é inegável que este órgão ministerial ostentou grande importância no concerto das políticas públicas federais brasileiras. E, de fato, especialmente entre 1930 e 1943 – ano de publicação da CLT –, o órgão ministerial teve importância ímpar no planejamento e construção das políticas públicas federais afetas ao universo do trabalho, envolvendo os diversos ramos jurídicos e instituições arquitetados ou modificados na época.

O novo Ministério do Trabalho também incorporou e reestruturou o sistema de inspeção do trabalho provindo da Primeira República, com o foco

10 Sobre o Direito Sindical do Brasil, consultar, por exemplo, as seguintes obras: BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Direito sindical*: análise do modelo brasileiro de relações coletivas de trabalho à luz do direito estrangeiro comparado e da doutrina da OIT. 9. ed. São Paulo: LTr, 2021; DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 22. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025; DELGADO, Mauricio Godinho. *Direito coletivo do trabalho*. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2017; NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2000; SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. *Relações coletivas de trabalho* – configurações institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: LTr, 2008.

em acompanhar, fiscalizando, a aplicação da legislação trabalhista na realidade brasileira. Pelo porte das transformações geradas no sistema trabalhista brasileiro, bem como pelo avanço do processo de urbanização e industrialização no país, evidentemente que essa organização e competência fiscalizadoras se tornaram muito mais amplas e complexas do que verificado no período republicano anterior.

As duas primeiras atribuições do novo órgão ministerial tendem a ser bastante positivas, indicando relevante aperfeiçoamento no sistema institucional, político e jurídico brasileiro, em comparação com os períodos históricos precedentes.

Contudo, a terceira atribuição lançou uma mácula no papel do Ministério do Trabalho ao longo de várias décadas na realidade do País. Ou seja, a atribuição de fiscalizar e controlar o movimento sindical brasileiro, realizando intervenções na estrutura e dinâmica das entidades sindicais e reprimindo quaisquer atos, movimentos ou dinâmicas que, ao seu juízo, ferissem a ordem jurídica. E sua compreensão sobre tais ferimentos tendia a ser extremamente rigorosa, em conformidade com o ambiente político vivenciado no País. Por exemplo, essa compreensão foi muito rigorosa ao longo da Segunda República (1930-1945), mas razoavelmente benigna na Terceira República – ao menos a partir do início dos anos 1950 até março de 1964. Contudo, retornou ao máximo rigor durante o regime autocrático iniciado em abril de 1964 e estendido até março de 1985. Já na Quarta República (de março de 1985, em diante), o Ministério do Trabalho praticamente deixou de realizar intervenções nas entidades sindicais, sendo que perdeu totalmente a atribuição e a competência para semelhantes atos com o advento da Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988.

d) A Justiça do Trabalho como instituição especializada na conciliação e solução judicial de conflitos trabalhistas no País

Importante política pública da Segunda República foi a criação da Justiça do Trabalho, direcionada à conciliação, instrução e julgamento de dissídios individuais e coletivos no âmbito das relações de trabalho.

Embora existam referências a figuras próximas ou correlatas antecedentes na Primeira República, o fato é que a efetiva criação da Justiça do Trabalho, como órgão federal direcionado à solução de conflitos trabalhistas, verificou-se apenas depois da Revolução de 1930. Nessa linha, em maio de 1932, foram instituídas as Comissões Mistas de Conciliação, órgãos voltados aos conflitos coletivos trabalhistas (Decreto nº 21.396, de 12/05/1932). Logo a seguir, em novembro do mesmo ano, foram instituídas as Juntas de Conciliação e Julgamento, órgãos de primeiro grau voltados à solução de litígios individuais (litígios bilaterais ou plúrimos, na verdade) entre empregados e empregadores (Decreto

nº 22.132, de 25/11/1932). Tais órgãos eram vinculados ao Poder Executivo, ao invés do Judiciário[11].

A Constituição de 1934, no espírito do novo Constitucionalismo Social, fez menção à criação da Justiça do Trabalho, embora o governo federal não tenha, de imediato, efetivado tal comando. A Constituição de 1937 também renovou essa referência à Justiça do Trabalho.

Em 1939, o Decreto-Lei nº 1.237 promoveu a instituição e a estruturação formal da Justiça do Trabalho no País, mantendo a regra da vinculação ao Poder Executivo. Contudo, a inauguração e o efetivo funcionamento da Justiça do Trabalho no Brasil, estruturada pelo DL nº 1.237/1939, somente aconteceu em 1º de maio de 1941, abrangendo oito regiões brasileiras, com a sede do respectivo órgão regional de segundo grau nas seguintes capitais, pela ordem: Rio de Janeiro; São Paulo; Belo Horizonte; Porto Alegre; Salvador; Recife; Fortaleza; Belém. Manteve-se a denominação de Junta de Conciliação e Julgamento para o primeiro grau, atribuindo-se a denominação de Conselho Regional do Trabalho para o órgão de segundo grau, ao passo que o órgão de cúpula da Justiça do Trabalho, com sede no Rio de Janeiro, então capital da República, era o Conselho Nacional do Trabalho. Evidentemente, com a aprovação da CLT, em 1943, a estrutura e o funcionamento da Justiça do Trabalho, bem assim do Direito Processual do Trabalho, passaram a constar do conteúdo desse importante diploma legal.

Na transição para a Terceira República (1945-1964), os oito CRTs passaram a se denominar Tribunais Regionais do Trabalho, sendo que o CNT passou a se denominar Tribunal Superior do Trabalho (Decreto-Lei nº 9.777, de 09/09/1946). A Constituição de 1946 integrou, por fim, a Justiça do Trabalho no âmbito do Poder Judiciário[12].

O novo órgão especializado do Poder Judiciário começou sua trajetória com uma presença modesta no território nacional, com apenas oito TRTs e 31 Juntas de Conciliação e Julgamento (JCJs) em todo o País. No transcorrer da Terceira República, o número de TRTs se manteve inalterado (oito), ao passo que o número de JCJs cresceu para 137[13].

A historiadora Larissa Rosa Corrêa, pesquisando o papel da Justiça do Trabalho e do Direito do Trabalho entre 1953 e 1964 em São Paulo (o

11 Conforme DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. Estruturação e desenvolvimento da Justiça do Trabalho no Brasil. *In*: DELGADO, M. G.; DELGADO, G. N. *Constituição da República e direitos fundamentais* – dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho. 4. ed. São Paulo: LTr, 2017, p. 145-156. Registre-se que os dados numéricos deste estudo acadêmico aqui referenciado foram fornecidos, em 2011, pela Coordenadoria de Estatística e Pesquisa do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

12 DELGADO, M. G.; DELGADO, G. N. *Ob. cit*.

13 DELGADO, M. G.; DELGADO, G. N. *Ob. cit.*

Estado com maior densidade econômica e populacional do País nessa época), atestou que a "Justiça do Trabalho se transformou em um terreno fértil para a construção de uma identidade da classe trabalhadora fomentada pela luta por direitos. A experiência no campo da lei possibilitava aos trabalhadores elaborar estratégias que lhes permitiam negociar com os patrões dentro dos limites do mundo legal"[14].

Nesse quadro, nos marcos de sua competência jurisdicional ainda direcionada basicamente à relação de emprego no segmento urbano e de sua estrutura ainda modesta em comparação com as dimensões continentais do território brasileiro, o fato é que a Justiça do Trabalho, desde o seu início na Segunda República e ao longo da sua continuidade na Terceira República, emergiu como um instrumento fundamental de democratização do acesso à Justiça no País, abrindo espaço até então inusitado para trabalhadores e trabalhadoras, bem assim para parcela importante da população simples e de baixa renda na realidade urbana brasileira.

Além disso, esta Justiça Especializada se tornou um dos instrumentos principais para a busca da efetividade do Direito do Trabalho ao longo do território nacional.

e) O Ministério Público do Trabalho

O órgão ministerial do trabalho também compôs a lógica estrutural das políticas públicas trabalhistas arquitetadas na Segunda República, contribuindo no exame prévio dos processos em julgamento nos tribunais do trabalho, bem como em causas específicas em que a sua atuação se fizesse necessária em primeiro grau de jurisdição.

Formado por importantes juristas brasileiros e sempre vocacionado, como instituição e por seus integrantes, à pesquisa minuciosa e exaustiva sobre o mundo do trabalho, o Ministério Público, desde os anos 1930, teve papel decisivo na conformação e aperfeiçoamento de todo o sistema.

É bem verdade que a Constituição de 1988, várias décadas depois, produziu verdadeira revolução na estrutura de todo o Ministério Público brasileiro, desvinculando a instituição do Poder Executivo e lhe atribuindo funções muito mais amplas e estratégicas, do ponto de vista social. Com essa nova formatação jurídica e institucional, a Constituição da República potenciou a já relevante contribuição do Ministério Público do Trabalho para a lógica sistêmica das políticas públicas sociais, econômicas e institucionais no universo do trabalho.

---

14 CORRÊA, Larissa Rosa. *A tessitura dos direitos*: patrões e empregados na Justiça do Trabalho, 1953-1964. São Paulo: LTr, 2011. p. 216.

2.4 A política pública de regulação da Previdência Social – aspectos específicos

As políticas públicas previdenciárias, no Brasil, tiveram início ainda na Primeira República, com alguns diplomas normativos de vinculação ao tema. Cite-se, por exemplo, a Lei nº 3.724, de 15/01/1919, tratando da matéria acidentária do trabalho e acolhendo o princípio do risco profissional, embora com inúmeras limitações[15].

Cite-se também a Lei Elói Chaves (nº 4.682, de 24/01/1923), que instituiu a Caixa de Aposentadoria e Pensões para os ferroviários, sendo que tais benefícios foram estendidos, poucos anos depois, aos trabalhadores vinculados às empresas portuárias e marítimas pela Lei nº 5.109, de 20/12/1926[16].

Será na Segunda República, contudo, que irá se estruturar uma política pública bem mais abrangente e sistêmica sobre a Previdência Social no Brasil. Ela irá se estruturar nos anos de 1930/40 vinculada às respectivas categorias profissionais (marítimos, ferroviários, bancários, comerciários, industriários, etc.) e aos correspondentes sindicatos oficiais das respectivas categorias (sindicatos da estrutura oficial regulados pelo Decreto nº 19.770, de 19/03/1931).

A ideia de estruturação da Previdência Social tomando como parâmetro as categorias profissionais e o trabalho protegido e formalizado – em torno, pois, da relação de emprego – provém da experiência alemã, liderada pelo chanceler Otto von Bismarck, na segunda metade do século XIX, a qual inspirou diversas iniciativas congêneres ao longo do mundo. De fato, era mais simples e lógico se organizar o novo sistema de previdência social com fulcro nas relações de trabalho reguladas, em vista de já estarem plenamente identificadas e institucionalizadas, ao passo que esse critério tornava também mais simples e prática a cobrança, via recolhimento pelos empregadores, tanto de empregados como dos próprios empregadores, das contribuições sociais previdenciárias cogentes e destinadas ao financiamento do conjunto do sistema[17].

Nesse quadro, diversos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), vinculados a específicas categorias profissionais e tendo, em suas direções, dirigentes sindicais, foram criados ao longo da Segunda República, tendo

---

15 FAUSTO, Boris. *Trabalho urbano e conflito social (1890-1920)*. São Paulo: Difel, 1976. p. 233.

16 MORAES FILHO, Evaristo de. *Tratado elementar de direito do trabalho*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1960. v. I. p. 313.

17 A respeito do sistema de Previdência Social da Alemanha, em suas primeiras décadas de existência, desde a segunda metade do século XIX, e a sua importante influência no mundo, consultar, por exemplo: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) no capitalismo contemporâneo. *In*: DELGADO, M. G.; PORTO, L. V. *Welfare State* – Os grandes desafios do Estado de Bem-Estar Social. São Paulo: LTr, 2019. p. 27-32. Conferir também: DELGADO, Mauricio Godinho. *Direito do trabalho no Brasil*, *formação e desenvolvimento* – Colônia, Império e República. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 139-140.

abrangência nacional, embora, no início, sem atuação no contexto rural da economia e sociedade brasileiras – tal como o próprio Direito do Trabalho. Desse modo, com essa nova denominação e esse novo formato institucional, o primeiro desses órgãos a ser instaurado foi o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), mediante o Decreto nº 22.872, de 20/06/1933. Diversos outros órgãos semelhantes foram organizados nos anos seguintes, a saber: IAPC, IAPB, IAPTEC, IPASE e o IAPI[18].

2.5 A política pública de formação profissional de trabalhadores e trabalhadoras no Brasil – aspectos específicos

O sistema educacional brasileiro, desde a Independência do Brasil, sempre foi, por longo período, profundamente precário e severamente elitista. Existia uma carência de escolas públicas para o ensino de crianças entre sete e 11 anos (abrangido pelo tradicional "Ensino Primário", cumprido pelos Grupos Escolares), falha que se tornava ainda mais grave com relação ao ensino dos adolescentes, mediante o conhecido "Ensino Secundário". A escolaridade acima da fase secundária do ensino (pessoas a partir dos 14 anos de idade – se a escolaridade estivesse no fluxo adequado, esclareça-se) era praticamente inexistente, tanto no Império como na Primeira República, não só por ser delegada, regra geral, à iniciativa privada, ainda que religiosa (que tendia a ser, usualmente, muito mais elitista do que o próprio sistema estatal), como também por não ostentar o País escolas técnicas ou instituições universitárias durante todo o período monárquico, ao longo de seu vasto e continental território, surgindo algumas poucas instituições congêneres (embora muito poucas) apenas durante as quatro décadas da alcunhada República Velha.

Nesse contexto, o período imperial (1822-1889) ostentava índices escandalosos de analfabetismo, mesmo entre as elites, fechando o seu percurso histórico com o montante de, aproximadamente, 82%/83% de pessoas analfabetas no Brasil, segundo o censo de 1890 – consideradas, inclusive, nesse percentual, as pessoas componentes das elites econômicas e sociais brasileiras (ou seja, apenas em torno de 17%/18% de pessoas alfabetizadas).

Agregue-se a isso a circunstância gravíssima de que o sistema escolar oficial brasileiro, então regulado pelas Províncias (no Império) ou pelos Estados (no período inicial da República), inviabilizava, na prática, a matrícula das crianças e adolescentes integrantes da população negra nas escolas do País, mantendo essa relevante parte da população do Brasil (desde o período imperial, nas proximidades de 45% da população, com crescimento percentual nas fases

18 DELGADO, Mauricio Godinho. *Direito do trabalho no Brasil, formação e desenvolvimento* – Colônia, Império e República. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 139-140.

históricas subsequentes) inteiramente fora do acesso à educação formal, salvo raras exceções ao longo da história[19].

Embora o desempenho educacional brasileiro tenha melhorado os seus índices no período inicial da República (comparadas as sete décadas vivenciadas pelo Império – 1822 a 1889 – com as seis décadas iniciais da República – 1889 a 1940), quando o analfabetismo declinou para números próximos a 56% do total da população (com percentuais diversos entre os estratos populacionais), a verdade é que, mesmo assim, a formação e a qualificação da força de trabalho do País despontavam como iniludível lacuna no projeto de modernização, urbanização, industrialização e inclusão socioeconômica dos brasileiros e brasileiras estruturado pela Segunda República[20].

Nesse contexto, o governo federal dos anos 1940 realizou reforma educacional relevante e abrangente, enfocando, em parte específica do seu conjunto estratégico, a estruturação de um sistema próprio e mais ágil para a formação e qualificação de adolescentes, jovens e adultos visando a atender ao crescente mercado de trabalho do País. É o que apontam Mauricio Godinho Delgado e Bruno Alves Rodrigues em estudo publicado na *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*, do Mestrado e Doutorado em Direito do UDF, em edição lançada no primeiro semestre de 2025 em Brasília:

> Não bastasse, ao efetivo reconhecimento da relação empregatícia se condiciona também a continuidade da existência de todo o alicerce da formação profissionalizante institucionalizado há mais de 80 anos no Brasil, desde a reforma Capanema, não por acaso contemporânea à origem da CLT (década de 1940), e que fora marcada não apenas pela edição da Lei Orgânica do Ensino Secundário, de 9 de abril de 1942, mas também da Lei Orgânica do Ensino Industrial (Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942) e do Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que criou o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial)[21].

---

19 É o que comprova, em pesquisa minuciosa e fartamente documentada, inclusive com diplomas normativos oficiais, a autora Lívia Sant'Anna Vaz, em sua excelente obra sobre o racismo no percurso histórico brasileiro e os caminhos para o seu eficiente combate. A saber: VAZ, Lívia Sant'Anna. *Cotas raciais*. São Paulo: Jandaíra, 2023 (Coleção Feminismos Plurais, coordenação de Djamila Ribeiro).

20 A melhoria nos índices de alfabetização da população brasileira, entre 1890 (cerca de 17%/18% de pessoas alfabetizadas) e 1940 (cerca de 44% de pessoas alfabetizadas), foi relevante, sem dúvida, considerado o período inicial de 50 anos de existência da República. Mesmo assim, a verdade é que esta melhoria mostrou-se, de todo modo, ainda muito insuficiente, se contraposta ao tamanho da população brasileira, às metas educacionais de um efetivo Constitucionalismo Social e também às exigências inerentes a um projeto de modernização célere e eficiente da economia, da sociedade e das instituições no Brasil.

21 DELGADO, Mauricio Godinho; RODRIGUES, Bruno Alves. Trabalho prestado por pessoa humana mediante o envoltório formal da pessoa jurídica: aspectos analíticos socioeconômicos, institucionais e jurídicos, inclusive sobre a competência da Justiça do Trabalho. *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*, Brasília, UDF, 1º semestre de 2025.

Continuam os dois autores, trazendo o assunto para a perspectiva contemporânea, relacionada à importância dessa política pública de formação e qualificação de pessoas humanas trabalhadoras, que foi bem sedimentada ao longo de aproximadamente oito décadas, desde os anos 1940, tendo suporte no reconhecimento formal da relação de emprego no sistema trabalhista do Brasil:

> Hoje, todo um articulado "Sistema S" depende de contribuições compulsórias de natureza parafiscal "dos empregadores sobre a folha de salários" (art. 240 da Constituição Federal), pelo que a manutenção deste sistema depende do respeito à centralidade do vínculo de emprego, aqui se destacando que "já são mais de 73 milhões de alunos formados pelo SENAI". No Estado de São Paulo, são formados mais de 1 milhão de alunos por ano. Do total, mais de 92,8% estão empregados no mercado formal, segundo dados do SAPES – Sistema de Acompanhamento de Egressos (Painel 2020-2022) (*Folha do ABC*, 2025)[22].

Observe-se, portanto, que, ao lado do sistema de ensino oficial e público do País, a Segunda República teve a sabedoria de arquitetar um sistema de ensino paralelo, construído e mantido por verbas parafiscais, consubstanciadas nas contribuições sociais de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias econômicas, de maneira a atender aos reclamos da livre-iniciativa quanto à formação e qualificação da mão de obra brasileira, a par do direito de as populações de baixa renda terem acesso a um sistema ágil e prático de formação profissional que as habilitasse a ingressarem, com rapidez, no sistema econômico capitalista do País.

Eis aí mais um importante aspecto da articulação estrutural e sistêmica das políticas públicas econômicas, sociais e institucionais do Brasil com fulcro no universo do trabalho na realidade brasileira.

3 Políticas públicas econômicas, sociais e institucionais no Brasil com fulcro no universo do trabalho: lógica estrutural e sistêmica – continuidades e inovações trabalhistas e previdenciárias na Terceira República (1946-1964)

Esse conjunto estruturado e sistêmico de políticas públicas organizadas na Segunda República tendeu a ser preservado ao longo da Terceira República, na maioria dos seus vários e importantes aspectos.

Porém, esse conjunto de políticas públicas recebeu algumas pontuais modificações ao longo dos anos de 1960, ainda que envolvendo períodos políticos e institucionais muito diversos. É que, no início dos anos 1960, a Terceira

22 DELGADO, Mauricio Godinho; RODRIGUES, Bruno Alves. *Ob. cit.*

República (1945-1964) apresentou feição bastante democrática, não obstante, logo depois, tivesse ocorrido a extinção da Democracia e a instauração do regime autocrático militar e civil, que foi iniciado em abril de 1964, com a derrubada do Governo João Goulart – autoritarismo que se estendeu até 15 de março de 1985. E esta distinção tem de ser apontada neste estudo.

3.1 A continuidade, na Terceira República, das políticas públicas trabalhistas estruturadas no período histórico anterior

Em primeiro plano, mencione-se que a Terceira República (1945-1964), caracterizando-se pela presença de um ambiente essencialmente democrático (embora abalado, diversas vezes, por tentativas de golpes de Estado), foi época de relevantes avanços nos direitos trabalhistas provindos da fase histórica anterior, tais como distintas leis reguladoras de profissões e, especialmente, o diploma legal instituidor do 13º Salário (verba então chamada igualmente de "gratificação natalina"), neste caso mediante a Lei nº 4.090, de 13/07/1962 (que sofreu ajustes por meio da Lei nº 4.749, de 1965, já aprovada no regime político subsequente).

Nessa linha, pode-se afirmar que o Direito Individual do Trabalho manteve as suas diretrizes centrais, sendo apenas aperfeiçoado, com novas conquistas, nesses 19 anos de existência da Terceira República. Não houve reversões nos direitos e garantias conquistados no período anterior e que ingressaram na fase da Terceira República. Ao contrário, houve significativo avanço na ordem jurídica, mediante a extensão do sistema trabalhista e previdenciário ao campo brasileiro (o que será examinado no subitem 3.2, logo à frente).

No tocante às demais instituições e políticas públicas (Direito Coletivo do Trabalho; Ministério do Trabalho; Justiça do Trabalho; Ministério Público do Trabalho; Formação, Treinamento e Qualificação de Trabalhadores), a tendência dessa época foi, realmente, a de manutenção ou, até, expansão do sistema.

Porém, registre-se que, por se tratar de fase democrática da história brasileira, o sindicalismo sofreu muito menos repressões do que no período imediatamente anterior (já estudado) e no período imediatamente seguinte (a ser examinado no próximo item 4 deste texto). Na mesma linha, como dito, o Ministério do Trabalho, ao menos na fase de 1950 a março de 1964, refluiu seu viés repressivo, mantendo a prevalência dos demais papéis institucionais já mencionados.

3.2 Modificações relevantes nas políticas públicas trabalhistas na Terceira República

Cabe citar como modificação relevante, de natureza realmente estrutural, ocorrida durante a Terceira República, a extensão dos sistemas trabalhistas e

previdenciários ao campo brasileiro, onde ainda residia grande parte da população do País. Esse importante passo se deu com a divulgação do Estatuto do Trabalhador Rural (ETR), aprovado pela Lei nº 4.214, de 02/03/1963, que entrou em vigor no dia 02 de junho do mesmo ano. Ou seja, 20 anos depois da aprovação da CLT, de maio de 1943 – que havia sufragado um acordo implícito entre as elites dominantes no sentido de não estender, de imediato, os novos sistemas trabalhistas e previdenciários ao campo brasileiro (onde residia, nos anos 1930/40, a maior parte da população do País) –, o governo João Goulart aprovou, a contar de junho de 1963, essa importante medida democrática e inclusiva referente às políticas públicas econômicas, sociais e institucionais do País.

Esclareça-se, a propósito, que, nessa mesma época, o sistema previdenciário foi estendido por meio do IAPI aos segurados rurais, em cumprimento ao determinado pelos arts. 161 a 172 do ETR.

É preciso, porém, ressaltar que, menos de um ano após essa novíssima e paradigmática política pública (Lei do ETR), com efeitos trabalhistas e previdenciários, deflagrou-se a derrubada da Terceira República, em abril de 1964, com a instauração do regime autoritário referido. Nesse novo contexto político, efetivada a instalação do regime autocrático, os efeitos concretos dessa extensão não se realizaram com muita rapidez – mas o fato é que, de todo modo, a extensão jurídica e institucional já se consumara.

A lentidão da extensão dos dois sistemas às populações do campo brasileiro resultaria, em substância, de uma conjugação de fatores: o caráter muito menos social do novo regime político; a parca presença da fiscalização estatal nos rincões brasileiros (a Inspeção do Trabalho); a modesta organização sindical nesses mesmos segmentos profissionais rurais; a ausência do Ministério Público do Trabalho no que tange a qualquer atuação como órgão agente (ao invés de mero interveniente em processos), bem como sua instalação administrativa quase que apenas em capitais da República onde existiam Tribunais do Trabalho; a parca presença da Justiça do Trabalho, mediante as suas Juntas de Conciliação e Julgamento, nas cidades interioranas do País na mesma época.

Em 1973, por fim, o Estatuto do Trabalhador Rural foi revogado pela Lei nº 5.889/73 – diploma normativo que manteria, contudo, o critério provindo da década anterior, no sentido da extensão, em ampla medida, dos direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais.

3.3 Modificações relevantes nas políticas públicas previdenciárias na Terceira República

Igualmente nos últimos quatro anos da Terceira República deflagrou-se um processo de aperfeiçoamentos e mudanças no sistema previdenciário do

País – processo que seria amplificado nos primeiros anos do governo federal iniciado em abril de 1964.

Nesse quadro, em 1960 foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que realizou uma sistematização dos regimes de custeio e de benefícios do conjunto do sistema previdenciário, embora mantendo a presença dos IAPs como instituições previdenciárias específicas do País. Houve, pois, um avanço nesse sistema, porém ainda insuficiente.

Essa dinâmica de reformulação do sistema de previdência social brasileiro seria amplificada nos anos iniciais do regime autoritário iniciado em abril de 1964 (item 4.2, à frente).

4 Políticas públicas e econômicas, sociais e institucionais no Brasil com fulcro no universo do trabalho: lógica estrutural e sistêmica – continuidades e inovações trabalhistas e previdenciárias relevantes no regime militar-civil autoritário (1964-1985)

As alterações e especificidades despontadas no tocante às políticas econômicas, sociais e institucionais com fulcro no universo do trabalho durante o regime militar-civil vigorante desde abril de 1964 até março de 1985 serão examinadas em dois blocos.

O primeiro bloco refere-se à política pública de regulação do trabalho, tanto no plano coletivo, como no individual, ou seja, o aspecto eminentemente trabalhista dessas políticas.

O segundo bloco trata da política pública de regulação da seguridade social, momento em que o sistema ultrapassou o seu caráter meramente previdenciário.

4.1 A política pública de regulação do trabalho no regime de 1964 a 1985 – aspectos relevantes

O primeiro aspecto que chama a atenção na análise das políticas públicas sociais e institucionais, inclusive trabalhistas, deflagradas pelo regime militar-civil que se iniciou em abril de 1964 no País foi o seu caráter e direcionamento bastante repressivo com relação ao movimento sindical, isto é, as entidades sindicais e sua atuação. Todo o viés estatal controlador sobre o modelo sindical provindo dos anos de 1930/40 (o aspecto mais censurável do modelo sindical da época, conforme visto) foi levado ao paroxismo pela nova ditadura instalada no País. Além da dinâmica repressiva ampla deflagrada com o golpe de Estado, com prisões de lideranças políticas e da sociedade civil, cassações de mandatos políticos eletivos, aposentadorias compulsórias de servidores públicos, dispen-

sas sumárias de empregados e outras violências praticadas na época, o fato é que houve, nos primeiros anos do novo governo, certificadas no Diário Oficial da União, mais de 500 intervenções em entidades sindicais, com o afastamento total ou parcial de diversas diretorias ao longo de todo o território nacional[23].

Esse caráter fortemente repressivo expressou-se também pelo diploma legal que foi aprovado dois meses após o início do novo governo, a Lei nº 4.330, de 01/06/1964, caracterizada por regras muito rigorosas contra os movimentos paredistas dos trabalhadores. Esclareça-se que duas importantes greves que surgiram no ano de 1968, na categoria metalúrgica de Contagem-MG e de Osasco-SP, foram consideradas ilegais, sendo fortemente reprimidas naquela época.

Se não bastasse, o ambiente autoritário geral prevalecente prejudicou, de maneira inapelável, a atuação das entidades sindicais e do movimento sindical ao longo dos diversos anos do regime autoritário – que durou até março de 1985. O fato é que apenas a contar de 1977/78 o movimento sindical conseguiu retomar fôlego significativo, iniciando diversos movimentos grevistas ao longo das regiões, estados e municípios brasileiros. É exatamente desta mesma fase a emergência do sindicalismo metalúrgico do ABC Paulista, liderado pelo Sindicato de Metalúrgicos de São Bernardo do Campo – cidade em que existiam diversas empresas automobilísticas instaladas no País –, com a sua mais importante liderança sindical, o metalúrgico Luiz Inácio da Silva, o Lula (que, posteriormente, iria se chamar Luiz Inácio Lula da Silva). Esta notável liderança sindical iria se tornar, tempos depois, a mais longeva e importante liderança política das últimas cinco/seis décadas no Brasil, com importante presença no cenário sindical e político desde os anos 1970, inclusive, até a década de 2020, inclusive[24].

O segundo aspecto que chama a atenção na análise das políticas públicas sociais e institucionais, inclusive trabalhistas, deflagradas pelo regime militar-civil que se iniciou em abril de 1964 no País foi a política salarial rigorosa adotada na época inicial do governo autoritário, restringindo elevações salariais ao fundamento da necessidade do controle da inflação.

O terceiro aspecto que chama a atenção na política trabalhista desse período diz respeito à mudança estrutural muito importante efetivada no Di-

---

23 Segundo a cientista política Argelina Figueiredo, foram apuradas, a partir de pesquisa feita no *Diário Oficial da União*, a ocorrência, entre abril de 1964 e 1970, 536 intervenções federais em entidades sindicais brasileiras, realizadas pelo Ministério do Trabalho desde o início do regime autocrático militar-civil de 1964. Esclareça-se que o regime autocrático somente terminou em março de 1985, sendo caracterizado pelo exercício de severo controle sobre o sindicalismo e suas entidades componentes. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Intervenções sindicais e o "Novo Sindicalismo". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IESP-UERJ, n. 17, p. 135-155, 1978.

24 Sobre os movimentos paredistas nessa época e demais aspectos correlatos, consultar, por exemplo, o minucioso estudo de: OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues. *Greve e negociação coletiva no Brasil (1978-2018)*: grandes ciclos, configurações diversas. São Paulo: Dialética, 2022. p. 58-61.

reito Individual do Trabalho, dirigida à substituição da sistemática celetista de restrição ao poder unilateral de dispensa pelo empregador, mudança feita em favor de outra sistemática jurídica, bastante menos protetiva. Trata-se da reforma legal disruptiva concretizada pela Lei nº 5.107, de setembro de 1966, no sistema jurídico celetista de proteção ao tempo de serviço do empregado, quer a proteção estritamente monetária (mediante a indenização por tempo de serviço), quer a proteção jurídica e institucional (mediante a estabilidade no emprego aos 10 anos de serviço para o mesmo empregador), em direção a um mecanismo alternativo ao da CLT, regido pela Lei do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

É que a sistemática jurídica tradicional, criada nos anos 1930/40 para os empregados e incorporada na CLT e na própria Constituição de 1946, com substancial vantagem para os trabalhadores, foi abalada com o advento da Lei nº 5.107, de setembro de 1966, vigorante desde janeiro de 1967. O novo diploma legal estabelecia a possibilidade de uma "opção" escrita pelo trabalhador ao ingressar no emprego, em detrimento do regime geral estabilitário celetista. Como o contrato de trabalho é eminentemente de adesão, sob plena iniciativa e controle do empregador, a prática efetiva do universo laboral brasileiro passou a ser a lavratura da opção pelo FGTS pelo novo empregado, em uma dinâmica que, ao longo dos anos, tenderia a tornar numericamente irrelevantes as contratações regidas pelas regras estabilitárias da CLT. Já o FGTS, calculado à base de 8% mensais sobre a remuneração do empregado, constituía-se em montante a ser depositado mensalmente, pelo empregador, em conta vinculada do obreiro no sistema bancário nacional (após a Constituição de 1988, a CEF é que passaria a centralizar tais depósitos), com atualização e incidência de juros em percentuais modestos. O saldo atualizado do FGTS poderia ser sacado pelo trabalhador "optante" em algumas estritas hipóteses tipificadas pela Lei do Fundo de Garantia. Enquanto não fosse sacado, os montantes globais do Fundo de Garantia poderiam ser utilizados como veículo de financiamento subsidiado de programas de interesse social e público regulados pelo Governo Federal[25].

Em síntese, a Lei do FGTS foi instrumento de supressão de enorme vantagem e garantia trabalhista dos empregados e empregadas do Brasil, caracterizando-se como uma política disruptiva de direitos laborais na ordem jurídica brasileira. Porém, à diferença das soluções jurídicas neoliberais posteriores ocorridas no País, este diploma legal ao menos trazia duas compensações pela regressão por ele produzida: inseria o FGTS e seu valor monetário como novo direito trabalhista em favor da classe trabalhadora; e gerava, com o universo

25 Para maiores informações sobre o antigo sistema indenizatório do tempo de serviço e estabilitário regulado pela CLT, ao lado do advento do FGTS, com as suas regras iniciais e as novas posteriores à Constituição de 1988, consultar, por exemplo: DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 22. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025. p. 1441-1486.

global dos depósitos do Fundo de Garantia, uma larga soma monetária apta a ser utilizada, ao menos em parte, como instrumento de política pública de caráter socioeconômico, voltada a incentivar a indústria de construção civil de moradias populares e a indústria de construção pesada de obras de infraestrutura de reconhecido interesse social (saneamento básico, por exemplo), a par de outras destinações fixadas pelo Governo Federal.

Nesse novo contexto normativo, entre janeiro de 1967 e outubro de 1988 (em pouco mais de 20 anos, portanto), o sistema do FGTS se generalizou na realidade econômica e social brasileira, deixando, como exceções, os contratos regidos pelo sistema estabilitário e indenizatório tradicional da CLT. Com o advento da Constituição de 1988, o Fundo de Garantia foi alçado a direito constitucional dos trabalhadores (art. 7º, IV, da CF/88), desaparecendo, em consequência, a necessidade de "opção" escrita pelo trabalhador no ingresso na relação de emprego. Nessa nova realidade jurídica constitucional, a doutrina e a jurisprudência consideraram não recepcionados os dispositivos da CLT que se referiam ao antigo sistema celetista, considerando-os vigentes apenas até 04/10/1988, o que tornava genéricas as regras fundiárias legalmente estabelecidas. Registre-se que, entre todos os empregados, apenas a categoria doméstica não teve automaticamente estendido o FGTS na data de vigência da Constituição – parágrafo único do art. 7º da CF/88 –, passando a ter esta parcela, como indubitável direito imperativo, somente com o advento da Lei Complementar nº 150, de 2015.

Desde 1990, o FGTS encontra-se regido pela Lei nº 8.036/90, tendo os depósitos de Fundo de Garantia passado à centralização exclusiva da Caixa Econômica Federal, deixando mais clara e lógica, se necessário, a natureza multidimensional dessa peculiar parcela legal, quer como direito trabalhista, quer como "fundo social de destinação variada, com notável impacto público"[26].

O quarto aspecto que chama a atenção na análise das políticas públicas sociais e institucionais, inclusive trabalhistas, deflagradas pelo regime militar-civil iniciado em abril de 1964 no País, foi a introdução jurídica da sistemática da terceirização trabalhista – modelo que, se ampliado, entendia-se tender a precarizar o valor do trabalho na economia e, até mesmo, extinguir paulatinamente as categorias profissionais características do sistema jurídico trabalhista pátrio. Essa introdução jurídica, contudo, foi realizada de maneira moderada pelo regime político então vigorante, inclusive prevendo a terceirização meramente provisória (Lei do Trabalho Temporário, nº 6.019, de 1974) e com menção cautelosa a situações mais extensas de terceirização (Decreto-Lei nº 200, de 1967, e Lei nº 5.645, de 1970). Ainda assim, a dinâmica e a prática da

26 DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 22. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025. p. 1474-1478 e p. 1482-1486.

terceirização generalizaram-se, em ritmo crescente, no mercado de trabalho, levando a jurisprudência trabalhista a formar entendimento balizador dessa prática jurídica e administrativa na realidade laborativa e empresarial (Súmula nº 331 do TST, aprovada em 1993 – e com alterações posteriores). Tempos depois, em sessões sequenciais ocorridas em 29 e 30/08/2018, o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, concluiu julgamento sobre o assunto, fixando tese autorizadora da terceirização ampla no mercado de trabalho brasileiro. Eis o Tema nº 725 da Repercussão Geral que prevaleceu, sendo, portanto, vinculante: "É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante".

4.2 A política pública de regulação da seguridade social no regime de 1964 a 1985 – aspectos relevantes

No tocante à política pública de regulação da Previdência Social, aconteceram mudanças importantes na ordem jurídica a partir do advento do novo governo federal instalado em abril de 1964 no País. Em derivação dessas mudanças, o sistema brasileiro passou a constituir efetiva Seguridade Social, ao invés de ser apenas contributivo. Esse caráter de seguridade social seria, tempos depois, reforçado pela Constituição de 1988, ao menos com respeito ao benefício de prestação continuada que ela instituiu.

Em primeiro lugar, os IAPs foram extintos, sendo unificado o antigo sistema previdenciário em uma única e nova autarquia, de natureza eminentemente técnica, mediante o Decreto-Lei nº 72, de novembro de 1966, então denominada INPS (posteriormente, INSS). O sistema passou a ter o caráter estritamente público, extinguindo-se o perfil híbrido inerente à tradição anterior, que envolvia, inclusive, a participação de lideranças sindicais na estrutura e direção dos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

Em seguida, o novo governo iria alterar a fórmula de extensão do sistema previdenciário ao campo brasileiro, originalmente instituída pela Lei nº 4.212/1963 – Estatuto do Trabalhador Rural. Pelas novas regras, essa extensão passou a ser realizada mediante a atuação de um programa próprio, específico e apartado, o Funrural, criado pelo Decreto-Lei nº 267, de 1967, com alterações pela Lei Complementar nº 11, de 25/05/1971. Nessa linha, segundo a LC nº 11, de 1971, os benefícios do Funrural passaram a ostentar, quanto aos trabalhadores, natureza de seguridade social, pois não exigiam contribuição social específica por parte desses segurados. Em tal quadro, o sistema evoluiu da sua natureza estritamente previdenciária em direção a um efetivo sistema de seguridade social, dotado de alguns benefícios e garantias não necessariamente resultantes de uma linha temporal contributiva por parte dos beneficiários,

mas derivados de políticas públicas com objetivo social. Tempos depois, já no contexto da Constituição de 1988, esse caráter de seguridade social do sistema brasileiro seria ainda muito mais acentuado[27].

5 Políticas públicas econômicas, sociais e institucionais no Brasil com fulcro no universo do trabalho: lógica estrutural e sistêmica – inovações promovidas ou instigadas pela Constituição Federal de 1988 nas áreas do trabalho, da seguridade social, da educação e do financiamento de obras de interesse público ou social

A Constituição de 1988, fazendo ingressar o Brasil na vertente do Constitucionalismo Humanista, Social e Democrático, preservou grande parte desse sistema econômico, social, previdenciário e trabalhista provindo das décadas anteriores, já com uma experimentação de mais de 50 anos, porém lhe produzindo significativos aperfeiçoamentos, de modo a superar lacunas, limitações e contradições características de sua formatação tradicional.

Diversos desses aperfeiçoamentos foram deflagrados com a simples promulgação da nova Constituição da República, ao passo que outros foram instigados pela existência da nova matriz constitucional, impulsionadora de um novo espírito jurídico, institucional e social no contexto da realidade brasileira – até, pelo menos, a ruptura (ou regressão) ocorrida em 12 de maio de 2016.

É o que será examinado neste item 5 deste texto acadêmico.

5.1 Políticas públicas econômicas, sociais e institucionais no Brasil com fulcro no universo do trabalho: inovações promovidas ou instigadas pela Constituição Federal de 1988 nas áreas do trabalho, da seguridade social, da educação e do financiamento de obras de interesse público e social: introdução

O presente item 5, compreendendo a última fase desta análise, abrangerá o estudo das políticas econômicas, sociais e institucionais no Brasil promovidas ou instigadas pela Constituição de 1988. Neste tópico, o número de políticas públicas instigadas ou promovidas pela Constituição envolve as áreas temáticas do trabalho, da seguridade social, da educação e do financiamento de obras de interesse publico e social.

---

27 A respeito dessa evolução histórica, normativa e institucional na década de 1960, envolvendo os governos da Terceira República e, em seguida, os dois primeiros governos do regime militar-civil autoritário, consultar, por exemplo: DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 22. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025, p. 146-150. Igualmente: DELGADO, Mauricio Godinho. *Direito do trabalho no Brasil, formação e desenvolvimento* – Colônia, Império e República. 1. ed. São Paulo: Juspodivm, p. 147-157.

Evidentemente que a área do trabalho terá de tratar dos vários aspectos que compõem o seu objeto, tal como foi cumprido nos itens anteriores do presente artigo acadêmico.

5.2. Políticas Públicas na Área do Trabalho

Os tópicos aqui expostos, tratando da Quarta República, seguem a mesma ordem observada no item 2 deste artigo, que estudou temas similares na Segunda República.

a) Direito Individual do Trabalho

No tocante ao Direito do Trabalho, em seu conjunto, a Constituição de 1988 conferiu *status* diferenciado aos direitos individuais, sociais e coletivos trabalhistas, inserindo diversos princípios e regras humanistas e sociais, buscando garantir um patamar civilizatório mínimo, de dimensão razoável e proporcional, às pessoas humanas que vivem do seu trabalho entregue, no sistema socioeconômico, a outrem.

O simples fato de a Constituição da República ter trazido os direitos individuais, sociais e coletivos trabalhistas para o frontispício do seu texto magno, inseridos no Capítulo II (Dos Direitos Sociais) do seu Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), deslocando-os da parte final de seu conteúdo normativo (tal como sempre estiveram em todos os diplomas constitucionais, desde a Constituição de 1934), consiste em expressão inequívoca do seu comando humanista e social bem diferenciado.

Se não bastasse, o próprio Título I, referente aos Princípios Fundamentais da ordem constitucional, regentes da República Federativa do Brasil e das relações econômicas e sociais existentes na realidade brasileira, também expressa essa relevância, uma vez que diversos deles têm repercussão muito ampla e impactante no campo social, econômico e jurídico trabalhista.

Mais ainda, ao tratar da Ordem Econômica e Financeira, em seu Título VII, a Constituição de 1988, com bastante ênfase, esclarece que ela é "fundada na valorização do trabalho e da livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social..." (*caput* do art. 170). Este texto normativo (art. 170 e incisos), a propósito, determina a observância de diversos princípios, sendo que vários deles reafirmam o caráter humanista e social da matriz constitucional de 1988. Por exemplo, propriedade privada; função social da propriedade; defesa do meio ambiente; redução das desigualdades regionais e sociais, entre outros.

Esse conjunto principiológico e de regras jurídicas demonstra, claramente, que a Constituição de 1988 bem compreendeu o caráter estrutural e

sistêmico do modelo clássico de regulação do trabalho no Brasil, conferindo a ele a máxima validade e efetividade, considerados todos os textos constitucionais já lavrados no país.

b) Direito Coletivo do Trabalho

No plano do Direito Coletivo do Trabalho (o também denominado Direito Sindical), os avanços constitucionais de 1988 foram simplesmente impressionantes.

Pela primeira vez na história brasileira, foram assegurados, em sua essência, no art. 8º da Constituição, os princípios da liberdade sindical e da autonomia das entidades sindicais, uma vez que o novo texto constitucional eliminou a referência tradicional ao "exercício de funções delegadas de Poder Público" pelas entidades sindicais – fundamento que, ao longo de 80 anos, justificava a intervenção rotineira, cotidiana, pelo Estado, via Ministério do Trabalho, nos entes sindicais e em todo o sindicalismo. Ao lado disso, mencionou funções inerentes ao sindicalismo, como a representação de toda a categoria, o manejo amplo da substituição processual, o amplo exercício do direito de greve, entre outros aspectos, sem diminuir ou restringir – ao contrário – o exercício de diversificadas funções pelas entidades sindicais (art. 8º da CF/88). Se não bastasse, a Constituição Federal foi enfática em proibir, expressamente, a intervenção política e administrativa do Estado nas entidades sindicais e no sindicalismo (art. 8º, I e II).

A circunstância de a Constituição da República ter mantido algumas características do modelo sindical provindo dos anos 1930/40, como a unicidade sindical e a agregação de trabalhadores e empresas por categoria (art. 8º, II), não é bastante para se considerar inexistente a vigência, desde cinco de outubro de 1988, dos princípios da liberdade sindical e da autonomia das entidades sindicais e do sindicalismo, uma vez que a essência desses dois princípios foi firmemente assegurada pela nova Constituição Federal.

A par disso, a Constituição de 1988 empoderou bastante o sindicalismo brasileiro, garantindo-lhe, por exemplo, ampla representatividade jurídica em face da categoria (art. 8º, III e VI), o manejo amplo da negociação coletiva trabalhista e sempre com a participação sindical obreira (art. 8º, VI), a substituição processual ampla pelas entidades sindicais (art. 8º, III), o exercício amplo do direito de greve (art. 9º), a prerrogativa de fixar, em negociação coletiva, a contribuição assistencial ou negocial (art. 8º, IV), a garantia de emprego dos dirigentes sindicais (art. 8º, VIII), entre outros aspectos.

A Constituição de 1988, além de tudo, rompeu a barreira, de várias décadas, inibidora da negociação coletiva, mediante artifícios legais que inviabilizavam a sua prática corrente pelos sindicatos (como, por exemplo, o

quórum desproporcional entre o manejo da negociação coletiva e o manejo da ação processual de dissídio coletivo de natureza econômica). Em face do princípio amplo da liberdade sindical e da autonomia das entidades sindicais, a par dos incentivos constitucionais à negociação coletiva trabalhista, a jurisprudência, sabiamente, considerou não recepcionados tais artifícios inseridos na legislação ordinária.

c) Ministério do Trabalho

A Constituição de 1988 libertou o Ministério do Trabalho, como órgão do Poder Executivo Federal, de sua função repressiva antidemocrática, direcionada à intervenção cotidiana, administrativa e política, nas entidades sindicais. Tal antiga função simplesmente foi considerada proibida pelo texto magno de 1988 (art. 8º, I e II).

Com isso, o órgão ministerial federal pode se dedicar às funções de estruturação de políticas públicas para o aperfeiçoamento dos diplomas jurídicos trabalhistas, inclusive aqueles voltados à importante realidade do meio ambiente do trabalho, bem assim organizar os estudos e estatísticas sobre o universo do trabalho no País, sem contar o acompanhamento dos projetos de lei no Parlamento disruptivos de direitos e garantias fundamentais da população que vive do seu trabalho entregue a outrem.

Igualmente, direcionar-se ao aperfeiçoamento da fiscalização do trabalho no Brasil, mediante a mais ampla estruturação do sistema de inspeção do trabalho, especialmente no tocante à ampliação dos quadros da Auditoria Fiscal do Trabalho e suas diversas atividades.

d) Justiça do Trabalho

No que tange à Justiça do Trabalho, consistiu em uma das instituições provindas da lógica estrutural e sistêmica do modelo de regulação do trabalho no País organizado na Segunda República que foi mais bem compreendida e aperfeiçoada pela Constituição de 1988.

De fato, com foco em seu objetivo de assegurar a existência, no Brasil, de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), fundada na dignidade da pessoa humana e na valorização do trabalho e da livre-iniciativa (art. 1º, III e IV, c/c o art. 170, *caput*), bem assim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, *caput*), tornava-se imprescindível, na visão constitucional de 1988, ter uma estrutura judiciária sólida, especializada e eficiente, com ampla penetração em todo o território brasileiro, com a competência jurisdicional de conciliar, instruir e julgar lides entre trabalhadores, empregadores e tomadores de serviços, buscando, entre outros aspectos, pacificar os conflitos e também garantir a efetividade da ordem jurídica humanista e social reguladora do trabalho.

Nessa linha, tanto o texto original de 1988, como o texto magno aperfeiçoado pela Emenda Constitucional nº 45, de dezembro de 2004, em seu conjunto, criaram uma ambientação direcionada à presença da Justiça do Trabalho em todo o Brasil, sem mais a necessidade de se recorrer ao exercício jurisdicional trabalhista dos Juízes de Direito em inúmeras cidades brasileiras. Mediante estas e outras medidas, garantia-se também o amplo acesso à Justiça, um dos princípios magnos da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, a Justiça do Trabalho passou a ter 24 Tribunais Regionais do Trabalho ao longo do País (dois em São Paulo) e um em diversos outros Estados da Federação, sendo que alguns poucos TRTs têm jurisdição e competência relativamente a Estados menores, com menor população, estando geograficamente próximos ao tribunal trabalhista competente. Nesse conjunto de 24 TRTs, já estão englobados aqueles que foram criados antes da Constituição, a saber: quatro TRTs criados entre 1975 e 1981, com sede, respectivamente, em Curitiba, Brasília, Manaus e Florianópolis. Também se contam os quatro outros TRTs criados na Quarta República, porém antes de cinco de outubro de 1988, com sede, respectivamente, em: João Pessoa, Porto Velho, Campinas e São Luís. Em síntese, oito Tribunais Regionais do Trabalho foram criados após a vigência da Constituição de 1988, totalizando 24 TRTs.

No plano das Juntas de Conciliação e Julgamento, transformadas, em 1999, em Varas Trabalhistas, pela Emenda Constitucional nº 24, que extinguiu a representação classista na Justiça do Trabalho, o Brasil passou a ter, já na segunda década do século XXI, mais de 1.550 Varas Trabalhistas e mais de 3.300 juízes do trabalho de 1º grau em todo o território brasileiro[28].

e) Ministério Público do Trabalho

Outra instituição que sofreu enorme aperfeiçoamento pela Constituição de 1988 foi o Ministério Público do Trabalho, no contexto de melhorias direcionadas a todo o Ministério Público.

Tornando-se instituição independente a partir do novo texto constitucional, com amplas atribuições e poderes, o *Parquet* emergiu como destacada instituição pública não apenas interveniente em processos judiciais no âmbito dos tribunais – função que continua a desempenhar –, porém assumindo igualmente funções típicas de órgão agente, com poderes investigativos e ferramentas administrativas e processuais relevantes, sendo, inclusive, titular de diversas

28 Trata-se de informações e dados atualizados até 2015/2016, fornecidos, em 2017, pela CEST – Coordenadoria de Estatística e Pesquisa do Tribunal Superior do Trabalho (TST), sendo inseridos em: DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. Estruturação e Desenvolvimento da Justiça do Trabalho no Brasil. In: DELGADO, M. G.; DELGADO, G. N. *Constituição da República e direitos fundamentais* – dignidade da pessoa humana, justiça social e Direito do Trabalho. 4. ed. São Paulo: LTr, 2017. p. 145-156.

ações coletivas no âmbito da Justiça do Trabalho. Seu papel na busca do aperfeiçoamento dos caminhos para a efetivação da ordem jurídica trabalhista no País tornou-se, simplesmente, incomensurável, decisivo, fundamental.

5.3 Políticas públicas na área da Seguridade Social

No campo da Seguridade Social, a Constituição de 1988 confirmou a rota aberta em meados dos anos 1960 na direção de transformar o sistema estritamente previdenciário, contributivo, provindo das décadas de 1930/40 em um sistema com natureza mais ampla, de caráter misto, ou seja, previdenciário no tocante a vários programas e benefícios, porém de seguridade social com respeito a outros programas e benefícios.

Isso se mostra evidente com a criação constitucional do SUS – Sistema Único de Saúde –, que compõe, em alguma medida, a política ampla de Seguridade Social da República Federativa do Brasil, nos moldes constitucionais, com atendimento universal à população brasileira, embora também compatível com o funcionamento paralelo dos planos privados de assistência médica e odontológica.

A Constituição de 1988 também assegurou o relevante benefício de prestação continuada, no valor de um salário mínimo, direcionado a pessoas carentes, em conformidade com os parâmetros fixados em norma jurídica.

A partir da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, seguida de emendas constitucionais complementares, ao longo do tempo, a natureza previdenciária retomou força, ao menos com relação à sistemática de aposentadorias, de maneira geral, com exigências mais taxativas quanto ao caráter contributivo para semelhante direito. Ilustrativamente, regras direcionadas a não concessão de benefícios sem a respectiva fonte de custeio e de vedação à contagem de tempo sem a contribuição previdenciária foram inseridas no texto magno pela Emenda Constitucional nº 20/1998 – sem efeito retroativo, evidentemente. Essa linha normativa teve continuidade com as emendas constitucionais posteriores.

Embora o caráter de seguridade social do sistema seja importante e estratégico, como instrumento de justiça social e de combate à miséria e à exclusão socioeconômica, o fato é que o tema do financiamento da Seguridade Social também se mostra decisivo, em face dos naturais e crescentes custos dessa política pública fundamental.

Nesse contexto, a preservação da relevância da relação de emprego na realidade socioeconômica do País, combatendo-se expedientes de informalização, precarização ou diminuição dos recolhimentos previdenciários, continua a ser essencial para a higidez das políticas públicas de caráter previdenciário ou de seguridade social, sob pena de se comprometer essas importantes políticas

públicas próprias do Estado Democrático de Direito constitucionalizado em 1988 no Brasil.

5.4 Políticas públicas na área da educação

A referência neste capítulo às políticas públicas na área da educação se circunscreve, é óbvio, apenas àquilo que afeta, de maneira substancial, o universo do trabalho na economia e na sociedade. Não se trata aqui, pois, de uma análise ampla das políticas públicas deflagradas ou instigadas pela Constituição de 1988 com respeito a toda a área da educação e a todos os aspectos dessas políticas públicas; trata-se, porém, apenas do foco no mundo do trabalho.

Retomando-se, pois, a política pública de formação profissional de trabalhadores e trabalhadoras estruturada na Segunda República a partir do denominado "Sistema S", ela continuou a merecer proteções e estímulos da Constituição de 1988, que apresenta texto normativo expresso referente às contribuições sociais (que financiam tal sistema), constante no art. 149, *caput*, da CF/88. O preceito estatui que compete "exclusivamente à União instituir *contribuições sociais*, de intervenção no domínio econômico e *de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas*..." (grifos acrescidos).

Isso significa que a preservação da relevância da relação de emprego na realidade socioeconômica do País, combatendo-se expedientes de informalização, precarização ou diminuição dos recolhimentos previdenciários e contribuições sociais – conforme já dito diversas vezes neste estudo –, continua a ser essencial para a higidez das políticas públicas de incentivo à formação, qualificação e treinamento profissional de trabalhadores e trabalhadoras no Brasil, sob pena de se comprometer essas importantes políticas públicas inerentes ao Estado Democrático de Direito constitucionalizado em 1988.

Outro avanço importante provindo da Constituição de 1988 foi a instigação que ela promoveu no sentido de a República Federativa do Brasil tomar medidas concretas de enfrentamento da discriminação, inclusive do racismo, em todas as áreas da sociedade política e da sociedade civil – o que significa dizer também na área da educação. Tal instigação constitucional abrange também as demais populações vulneráveis, como as pessoas e famílias de baixa renda, as pessoas indígenas, as pessoas quilombolas, as pessoas com deficiência, entre outros grupos sociais desfavorecidos.

Nesse quadro, o legislador infraconstitucional, durante os governos progressistas vigorantes entre 2003 e maio de 2016, aprovou diploma legal muito importante de combate ao racismo e à discriminação racial (Lei nº 12.288, de 2010), contendo também preceitos voltados à inserção socioeconômica e

profissional da população negra, composta por pretos e pardos, adotando inclusive um específico sistema de cotas (Estatuto da Igualdade Racial – Lei nº 12.288/2010). Logo em seguida, despontou a Lei nº 12.711, de 2012 – Lei das Cotas Educacionais –, estabelecendo, entre outros preceitos, reserva de vagas nas universidades federais e outras instituições federais de ensino superior, além dos institutos federais de ensino técnico de ensino médio para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (art. 1º da Lei nº 12.711/2012), bem assim para pessoas autodeclaradas pretas ou pardas, além das pessoas indígenas, a par das pessoas com deficiência (art. 3º, *caput*, da Lei nº 12.711/2012). Essa também muito importante Lei das Cotas Educacionais foi aperfeiçoada recentemente pela Lei nº 14.723, de 2023, que inseriu os quilombolas entre os beneficiários das cotas, a par de inserir outras melhorias nos critérios oriundos de 2012. Novo aperfeiçoamento normativo surgiu também com a Lei nº 12.711, de 2024.

Ora, na medida em que estava amplamente comprovada a discriminação ou o fechamento total ou parcial das escolas oficiais às crianças, adolescentes e jovens da população negra tanto no período monárquico como no período republicano (fato demonstrado neste estudo, em seu item 2.5), tais recentes diplomas normativos vêm minorar ou eliminar essas distorções, abrindo significativo número de vagas em favor das pessoas negras, indígenas, quilombolas, estudantes exclusivos de escolas públicas, as quais, de maneira geral, do ponto de vista estatístico, integram parte relevante dos grupos sociais de baixa e média renda no Brasil.

Ou seja, a Constituição de 1988, com o seu inequívoco espírito democrático, humanista e inclusivo, aperfeiçoou bastante o presente aspecto relacionado à formação e qualificação profissional dos adolescentes e jovens brasileiros e brasileiras.

5.5 Políticas públicas na área do financiamento de obras de interesse público e social

O caráter lógico e sistêmico das políticas públicas estruturadas com foco no universo do trabalho foi ampliado por além do modelo provindo das décadas de 1930/40, de maneira a incorporar um mecanismo financeiro hercúleo, exponencial, embora de natureza trabalhista, vinculado às relações de emprego, recolhido pelos empregadores perante a Caixa Econômica Federal: trata-se dos depósitos mensais do FGTS, com a sua renda financeira acumulada no âmbito da CEF.

Conforme examinado no item 4.1 deste estudo acadêmico, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, criado pela Lei n° 5.107, de 1966, surgiu como fórmula normativa para desarticular as regras clássicas da CLT sobre a proteção

ao emprego no interior do mercado de trabalho – regras tidas como excessivamente protecionistas do trabalhador –, seja em função do preceito indenizatório do tempo de serviço nas dispensas sem justa causa, seja pela estabilidade no emprego a partir dos 10 anos de serviço perante o mesmo empregador.

Pela estratégia adotada pelo governo do regime militar naquela época, os trabalhadores a serem contratados teriam de realizar (ou não) uma "opção" pelo FGTS, no instante da contratação, com o que perderiam o direito às proteções do sistema clássico celetista, de caráter indenizatório ou estabilitário. Ora, tratando-se o contrato de trabalho de um típico contrato de adesão, sob controle pleno do empregador – especialmente no momento da contratação –, o fato é que, ao longo do tempo, quase todos os empregados brasileiros seriam "optantes" pelo FGTS, fazendo declinar, do ponto de vista prático, as regras celetistas da estabilidade no emprego. Registre-se que os depósitos mensais do FGTS, à base de 8% da remuneração mensal de cada empregado, eram imperativos para o empregador, fosse ou não optante o respectivo empregado contratado – regra da Lei nº 5.107/66 que mais ainda estimulava a aceitação, pelos empresários, do novo sistema do Fundo de Garantia.

Dessa maneira, o FGTS passou a se constituir, considerado todo o mercado de trabalho do Brasil, em impressionante valor monetário a ser depositado, pelos empregadores, em conta vinculada do trabalhador aberta pelo empresário no sistema bancário nacional, com a incidência de juros e correção monetária nos parâmetros fixados em lei. O saldo atualizado do FGTS poderia ser sacado pelo empregado "optante" em algumas estritas hipóteses tipificadas pela Lei do Fundo de Garantia. Enquanto não houvesse o saque, os montantes globais do Fundo de Garantia poderiam ser utilizados como veículo de financiamento subsidiado de programas de interesse social e público regulados pelo Governo Federal[29].

Conforme já exposto, a Lei do FGTS foi instrumento de supressão de enorme vantagem e garantia trabalhista dos empregados e empregadas do Brasil, caracterizando-se como uma política disruptiva de direitos laborais na ordem jurídica brasileira. Porém, à diferença das soluções jurídicas neoliberais posteriormente ocorridas no País, este diploma legal ao menos trazia duas compensações pela regressão por ele produzida: inseria o FGTS e seu valor monetário como novo direito trabalhista em favor da classe trabalhadora; e gerava, com o universo global dos depósitos do Fundo de Garantia, uma larga soma monetária apta a ser utilizada, ao menos em parte, como instrumento de política pública de caráter socioeconômico – política voltada a incentivar a

29 Para maiores informações sobre o antigo sistema indenizatório do tempo de serviço e estabilitário regulado pela CLT, ao lado do advento do FGTS, com as suas regras iniciais e as novas posteriores à Constituição de 1988, consultar, por exemplo: DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 22. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025. p. 1441-1486.

indústria de construção civil de moradias populares e a indústria de construção pesada de obras de infraestrutura de reconhecido interesse social (saneamento básico, por exemplo), a par de outras destinações fixadas pelo Governo Federal.

Dessa maneira, entre janeiro de 1967 e outubro de 1988, o sistema do FGTS se generalizou na realidade econômica e social brasileira, deixando, como exceções, os contratos regidos pelo sistema estabilitário e indenizatório tradicional da CLT. Com o advento da Constituição de 1988, o Fundo de Garantia foi alçado a direito constitucional dos trabalhadores (art. 7º, IV, da CF/88), desaparecendo, em consequência, a necessidade de "opção" escrita pelo trabalhador no ingresso na relação de emprego. Nessa nova realidade jurídica constitucional, a doutrina e a jurisprudência consideraram não recepcionados os dispositivos da CLT que se referiam ao antigo sistema celetista, considerando-os vigentes apenas até 04/10/1988 – o que tornava genéricas as regras fundiárias legalmente estabelecidas. Registre-se que, entre todos os empregados, apenas a categoria doméstica não teve automaticamente estendido o FGTS na data de vigência da Constituição – parágrafo único do art. 7º da CF/88 –, passando a ter esta parcela, como indubitável direito imperativo, somente com o advento da Lei Complementar nº 150, de 2015.

Nesse novo quadro constitucional, o FGTS passou a ser regido pela Lei nº 8.036, de 1990, tendo os depósitos de Fundo de Garantia passado à centralização exclusiva da Caixa Econômica Federal, deixando mais clara e lógica, se necessário, a natureza multidimensional dessa peculiar parcela legal, quer como direito trabalhista, quer como "fundo social de destinação variada, com notável impacto público"[30].

Tendo a Constituição de 1988 generalizado o instituto jurídico trabalhista, mas também econômico, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço para todos os trabalhadores e trabalhadoras contratados sob o regime da CLT, ou seja, caracterizados pelo vínculo empregatício com os seus empregadores, o papel dessa política pública tornou-se crucial. Para se ter uma estimativa a respeito, observados os dados recentes do CAGED, coletados e divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, relativos ao ano de 2024, os trabalhadores com regime jurídico formal, protegidos pelo Direito do Trabalho, aproximam-se de quase 50 milhões de seres humanos (pouco mais de 48 milhões, na verdade) – o que significa quase a metade da população economicamente ativa do País, excluídos os trabalhadores desempregados. Trata-se de mais de 48 milhões de empregados, titulares do direito aos depósitos mensais do FGTS.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 aperfeiçoou, em mais um aspecto, o papel das políticas públicas trabalhistas, permitindo a presença de

30 DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 22. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025. p. 1474-1478 e p. 1482-1486.

uma soma enorme de recursos monetários na Caixa Econômica Federal, apta a ser utilizada, ao menos parcialmente, como instrumento de política pública de caráter socioeconômico, direcionado a incentivar a indústria de construção civil de moradias populares e a indústria de construção pesada de obras de infraestrutura de reconhecido interesse social (saneamento básico, por exemplo), a par de outras destinações fixadas pelo Governo Federal.

Por mais uma razão, o aprofundamento da precarização trabalhista entraria em choque com relevantes interesses públicos do conjunto da população brasileira.

6 Considerações finais

Este estudo acadêmico buscou comprovar a lógica estrutural e sistêmica dos modelos de regulação do trabalho, de regulação da seguridade social e de formação e qualificação profissional de trabalhadores e trabalhadoras, estruturado no Brasil desde a Segunda República (1930-1945) e com significativas melhorias nos períodos históricos subsequentes, inclusive com os diversos aperfeiçoamentos promovidos ou instigados pela Constituição Federal de 1988.

A relevância e a oportunidade de um estudo com esse conteúdo residem no fato de ele permitir explicitar à comunidade jurídica e aos brasileiros em geral a importância estratégica desempenhada por essas políticas públicas econômicas, sociais e institucionais arquitetadas com fulcro no universo do trabalho, que foram decisivas para o processo de modernização do Brasil a partir da Revolução de 1930, inclusive no plano de seu desenvolvimento socioeconômico, mantendo-se essenciais para o cumprimento do projeto constitucional de 1988 no sentido de construir, neste país continental, uma sociedade livre, justa e solidária.

O texto começa pela abordagem do teor de tais políticas públicas elaboradas nos 15 anos da Segunda República (1930-1945), evidenciando a sua lógica estrutural e sistêmica. Demonstra que tais políticas públicas se encaixavam em um projeto então inovador e ousado de célere modernização do Brasil, inclusive com a sua rápida industrialização e urbanização, de maneira a conseguir ultrapassar os cinco séculos de história de absoluta predominância rural no território e na vida brasileira. O presente estudo demonstra que tal ousado e inovador projeto pátrio foi largamente exitoso especialmente porque aperfeiçoado, de um modo ou de outro, ao menos em parte, em todos os períodos históricos subsequentes aos anos de 1930/40, seja na Terceira República (1945-1964), seja no regime militar-civil (1964-1985), seja na Quarta República (1985, em diante) e, muito especialmente, nesta fase, pela sábia matriz da Constituição Federal de 1988.

O artigo acadêmico evidencia que esse projeto nacional, em si bastante ousado e estratégico, enfrentou, em seu começo, evidentemente, resistências do velho liberalismo oligárquico brasileiro oriundo de algumas frações das elites hegemônicas na Primeira República (1889-1930), mas que, felizmente, foram incapazes de impedir o seu avanço. O mesmo projeto, décadas depois, embora então já amplamente exitoso na história brasileira, passou a ser combatido também pelo advento do denominado "neoliberalismo" no País (igualmente conhecido pelo epíteto de "ultraliberalismo") – porém, felizmente, este ainda sem pleno sucesso em suas incursões contrárias à modernização e à democratização multidimensional do Brasil (democracia substantiva, registre-se, inclusiva e atuante também nas dimensões econômicas e sociais).

O texto deste estudo, logo em seguida, passou ao exame das continuidades e inovações trabalhistas, previdenciárias e de formação e qualificação de mão de obra que essas políticas públicas econômicas, sociais e institucionais brasileiras experimentaram na Terceira República (1945-1964). O estudo esclareceu que a Terceira República tratou-se de período marcado essencialmente pela continuidade, maturação e aprofundamento dessas políticas públicas, embora elas tenham experimentado, em tal momento, também algumas mudanças relevantes, ainda que pontuais.

Seguindo uma ordem temporal sequencial, o artigo acadêmico passou à análise das políticas públicas econômicas, sociais e institucionais com fulcro no universo do trabalho no interior do período autoritário percorrido entre abril de 1964 e março de 1985. Nessa fase, foram apontados os elementos de continuidade, mas também alguns outros de inovação, no cerne estrutural e sistêmico de tais políticas públicas.

Na parte final do presente estudo, a análise foi centrada nas políticas públicas econômicas, sociais e institucionais promovidas ou instigadas pela Constituição da República de 1988 nas áreas do trabalho, da seguridade social, da educação e do financiamento de obras de interesse público ou social em todo o território do Brasil. Procurou-se, naturalmente, manter-se a análise apenas naqueles aspectos dessas políticas públicas que apresentam vinculação estrutural e sistêmica com o universo do trabalho, formando um padrão lógico e orgânico de políticas públicas muito relevantes para o País.

Este estudo acadêmico evidencia, entre outros diversos aspectos, que a lógica estrutural e sistêmica das políticas públicas sobre o universo do trabalho, além de seu valor intrínseco como mecanismo de garantia da dignidade da pessoa humana, do respeito ao valor trabalho e à livre-iniciativa, a par da integração ao projeto – hoje constitucionalizado – de construir uma sociedade livre, justa e solidária, também ostenta a virtude de produzir repercussões muito positivas para diferentes vetores e segmentos da sociedade e da economia brasileiras.

Referências

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Direito sindical*: análise do modelo brasileiro de relações coletivas de trabalho à luz do direito estrangeiro comparado e da doutrina da OIT. 9. ed. São Paulo: LTr, 2021.

CORRÊA, Larissa Rosa. *A tessitura dos direitos*: patrões e empregados na Justiça do Trabalho, 1953-1964. São Paulo: LTr, 2011.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 22. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Direito coletivo do trabalho*. 7. ed. São Paulo: Juspodivm, 2017.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Direito do trabalho no Brasil, formação e desenvolvimento*: Colônia, Império e República. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Salário* – teoria e prática. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. Estruturação e desenvolvimento da Justiça do Trabalho no Brasil. *In*: DELGADO, M.G.; DELGADO, G. N. *Constituição da República e direitos fundamentais* – dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho. 4. ed. São Paulo: LTr, 2017.

DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (org.). *A América Latina e o Estado de Bem-Estar Social* – características, obstáculos e desafios. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.

DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) no capitalismo contemporâneo. *In*: DELGADO, M. G.; PORTO, L. V. *Welfare State* – os grandes desafios do Estado de Bem-Estar Social. São Paulo: LTr, 2019.

DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. *Welfare State* – os grandes desafios do Estado de Bem-Estar Social. São Paulo: LTr, 2019.

DELGADO, Mauricio Godinho; RODRIGUES, Bruno Alves. Trabalho prestado por pessoa humana mediante o envoltório formal da pessoa jurídica: aspectos analíticos socioeconômicos, institucionais e jurídicos, inclusive sobre a competência da Justiça do Trabalho. *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*, Brasília: UDF, 1º semestre de 2025.

DELGADO, Mauricio Godinho; RODRIGUES, Bruno Alves; BITTENCOURT, Renata Osório Caciquinho. Unicidade sindical e categoria por agregação: por um conceito jurídico ampliativo da representatividade dos sindicatos e do empoderamento do sindicalismo no Brasil. *In*: DELGADO, M.G.; FLORINDO, V.; BASTOS, Bianca; BITTENCOURT, R. O. C. *Direito sindical, trabalho e democracia*. Leme: Mizuno, 2025.

FAUSTO, Boris. *Trabalho urbano e conflito social (1890-1920)*. São Paulo: Difel, 1976.

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (org.). *O Brasil Republicano* – o tempo do nacional-estatismo – do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo – Livro 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Intervenções sindicais e o "novo sindicalismo". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IESP-UERJ, n. 17, p. 135-155, 1978.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. A economia política do primeiro governo Vargas (1930-1945): a política econômica em tempos de turbulência. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (org.). *O Brasil Republicano* – o tempo do nacional-estatismo – do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo – Livro 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MORAES FILHO, Evaristo de. *Tratado elementar de direito do trabalho*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1960. v. I.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2000.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues. *Greve e negociação coletiva no Brasil (1978-2018)*: grandes ciclos, configurações diversas. São Paulo: Dialética, 2022.

PEREIRA, Ricardo Macedo de Britto. Controle de convencionalidade para a promoção da autonomia sindical e de políticas públicas contra práticas antissindicais no Brasil. *In*: DELGADO, M. G.; FLORINDO, V.; BASTOS, Bianca; BITTENCOURT, R. O. C. *Direito sindical, trabalho e democracia*. Leme: Mizuno, 2025.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. *Relações coletivas de trabalho* – configurações institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: LTr, 2008.

VAZ, Lívia Sant'Anna. *Cotas raciais*. São Paulo: Jandaíra, 2023. (Coleção Feminismos Plurais, coordenação de Djamila Ribeiro)

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

Como citar este texto:
DELGADO, Mauricio Godinho. O modelo brasileiro de políticas públicas organizado com fulcro no universo do trabalho: lógica estrutural e sistêmica. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Porto Alegre, v. 91, n. 3, p. 37-79, jul./set. 2025.