

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós Graduação em Direito

INSPECIONANDO O TRABALHO:
o hiato entre o Brasil legal e o Brasil real

Margarida Barreto de Almeida

Belo Horizonte
2012

Margarida Barreto de Almeida

**INSPECIONANDO O TRABALHO:
o hiato entre o Brasil legal e o Brasil real**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito

Área de concentração: Direito do Trabalho, Modernidade e Democracia

Orientadora: Maria Cecília Máximo Teodoro

**Belo Horizonte
2012**

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

A447i Almeida, Margarida Barreto de
Inspecionando o trabalho: o hiato entre o Brasil legal e o Brasil real /
Margarida Barreto de Almeida. Belo Horizonte, 2011.
126f.

Orientador: Maria Cecília Máximo Teodoro
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Trabalho – Inspeção. 2. Trabalho – Legislação. 3. Justiça do trabalho. 4.
Medidas preventivas. I. Teodoro, Maria Cecília Máximo. II. Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito.
III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 331.94

Margarida Barreto de Almeida

**INSPECIONANDO O TRABALHO:
o hiato entre o Brasil legal e o Brasil real**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito

Maria Cecília Máximo Teodoro (Orientadora) - PUC Minas

Márcio Túlio Viana (Examinador) - PUC Minas

Maria Rosário Barbato (Examinadora) - UFMG

Belo Horizonte, 02 de fevereiro de 2011

**Ao meu filho, Sérgio,
com amor.**

AGRADECIMENTOS

As conquistas que se operam na vida de cada um de nós, por mais que dependam do nosso esforço pessoal, têm normalmente a participação de várias pessoas que ao longo da nossa existência nos prestigiaram com sua convivência ou simplesmente por ela passaram, mas com uma oblação desproporcional à efemeridade do relacionamento.

Como este trabalho versa sobre a atividade da inspeção do trabalho, que esta pesquisadora tem o privilégio de exercer desde o ano de 1996, diversas das pessoas que passaram pela vida desta velha-nova estudante nos últimos quinze anos contribuíram de forma significativa para o desenvolvimento deste.

Basta pensar na conversa com colegas de trabalho, no contato direto com trabalhadores e empregadores e todos os outros atores do mundo do trabalho; participação na direção da Superintendência Regional do Trabalho, contatos com chefias; discussão com colegas de mestrado e professores; fins de semana sem lazer...

Portanto,

]

- À família e amigos, pela paciência, estímulo e solidariedade, e, sobretudo, ao meu filho Sérgio a quem, a par do agradecimento por compreender minhas omissões maternas, procurei dar exemplo de dedicação e estudo;
- Aos colegas-amigos de trabalho, que tanto me ensinaram nestes quinze anos de profissão, em especial ao colega Geraldo Sérgio, parceiro de trabalho, de irrepreensível conduta, que tanta complacência teve com minhas omissões e divagações; também à amiga-colega Raquel Filogônio que com sua alegria viciante dela me contagiou, aliviando os momentos mais estressantes deste trabalho;
- Aos colegas de mestrado, professores e funcionários da Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais;
- Ao professor Márcio Túlio Viana pela sua perseverante atuação e incentivo ao meu reingresso no mundo acadêmico.

- À Professora Maria Cecília Máximo Teodoro, orientadora generosa, paciente e tolerante.

RESUMO

O presente trabalho versa sobre a Inspeção do Trabalho, instituição indispensável de política social, surgida no século XIX e amplamente difundida depois da Primeira Guerra Mundial, por intermédio da Organização Internacional do Trabalho - OIT; versa também, em sequência, sobre a opção brasileira de não generalização do Direito do Trabalho, ou da aplicação seletiva de suas normas, abordada sob o enfoque do rendimento não satisfatório dessa instituição, encarregada de assegurar a sua aplicação. Embora o descumprimento da legislação trabalhista não possa ser atrelado exclusivamente ao rendimento insatisfatório do órgão estatal encarregado da sua aplicação preventiva, não pode ser ignorado o fato de que a eficiente atuação do aparelho estatal influi significativamente no cumprimento da lei, especialmente quando, contrariando a regra da adesão espontânea, constata-se uma insubmissão expressiva dos cidadãos aos preceitos normativos, especialmente daqueles confrontantes com um sentimento social arraigado e/ou com interesses contrapostos poderosos. A análise de eficácia dos sistemas normativos deve ter como enfoque primacial a aplicação da lei e não a qualidade ou o excesso normativo, discurso articulado na década de 90, ainda com eco nos dias atuais, para impingir envilecimento à legislação trabalhista e induzir ao seu descumprimento. Esse é o objetivo desse trabalho: demonstrar que o descumprimento da legislação trabalhista se deve muito mais à falta de estratégias para torná-la eficaz do que ao excesso e qualidade normativas. Isso inclui políticas públicas destinadas a induzir a adesão espontânea dos indivíduos às normas, o controle preventivo e repressivo da aplicação da legislação trabalhista, com enfoque na atividade da inspeção do trabalho e, finalmente, medidas encorajadoras, ou, utilizando a terminologia de BOBBIO, incentivos para o cumprimento das normas laborais.

Palavras-chave: inspeção do trabalho, ineficiência, controle preventivo, controle repressivo, medidas encorajadoras.

ABSTRACT

This research is about Labour Inspection, an indispensable institution of social politics, arisen in the XIX century and broadly diffused after World War I, through the International Labour Organization - ILO; consisting also, in sequence, with the Brazilian option of no generalization of the Labor Law, or of selective application of its norms, approached under the focus of unsatisfactory performance of that institution, responsible of assuring its application. Although the nonfulfilment of the labor law cannot be harnessed exclusively to the unsatisfactory performance of the responsible state body for its preventive application, we can not ignore the fact that its efficient action has a significant influence in the fulfillment of the law, specially when, opposing the rule of the spontaneous adhesion, establishing an expressive unacceptance from the citizens to the normative precepts, specially of those confronted with strong social feelings and/or with powerful opposing interests. The analysis of efficacy of the normative systems should focus primarily on the application of the Law and not on the quality or the normative excess, discussion articulated in the 90's, still echoed in the present days, to despite labor legislation and prompt to its noncompliance. That it is the purpose of this dissertation: to demonstrate that the nonfulfilment of the labor legislation has more to do with the absence of strategies to become more efficient than to the excess and normative quality. That includes public politics destined to prompt the spontaneous adhesion of the individuals to the norms, the repressive and preventive control of the application of the labor legislation, with approach in the activity of labor inspection and, finally, encouraging measures, or, utilizing the terminology of BOBBIO, incentives for the fulfillment of the norms of labor.

Keywords: inspection of work, inefficiency, preventive control, repressive control, encouraging measures.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. A INSPEÇÃO DO TRABALHO E SEUS AGENTES	13
2.1 Das origens à Primeira Guerra Mundial	13
2.2 A Organização Internacional do Trabalho e a Inspeção do Trabalho.....	19
2.2.1 A atividade normativa da Organização Internacional do Trabalho em matéria de Inspeção do Trabalho.....	21
2.2.2 A Missão da Inspeção do Trabalho segundo a Normativa Internacional.....	28
2.2.3 Parâmetros para uma efetiva Inspeção do Trabalho segundo a OIT	32
2.3 Considerações Finais ao Capítulo.....	34
3. A INSPEÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL	36
3.1 As primeiras leis	36
3.2 A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio	38
3.3 A Consolidação das Leis do Trabalho e o Direito Administrativo do Trabalho	40
3.4 A Ratificação da Convenção nº 81 da Organização Internacional do Trabalho ..	43
3.5 A redemocratização do país e o cenário político brasileiro nos anos subsequentes	48
3.6 Algumas considerações finais ao capítulo.....	54
4. ESTADO, PODER, ESTRUTURA E APARATO ADMINISTRATIVO	56
4.1 As faces do poder	56
4.2 O Estado, o Direito e o Controle Social.....	59
4.3 A estrutura e o aparato administrativo na esfera trabalhista	63
4.4 A autonomia da Inspeção do Trabalho.....	76
4.5 Cooperação efetiva entre a Inspeção do Trabalho e outros órgãos e entidades	78
4.5.1 Cooperação com outros órgãos de fiscalização e afins	80
4.5.2 Parceria: Inspeção do Trabalho – Ministério Público do Trabalho e Justiça do Trabalho	83
4.5.3 Parceria: Inspeção do Trabalho – Entidades de classe	85
4.5.4 Um exemplo de parceria	88
4.6 Considerações finais ao capítulo.....	91
5. DIREITO DO TRABALHO REPRESSIVO E PROMOCIONAL.....	96
5.1 Considerações iniciais.....	96
5.2 O Estado Liberal de Direito, positivismo jurídico a função repressiva do direito .	99
5.3 O Estado Social, o pós-positivismo e a função promocional do Direito.....	101
5.4 O Direito do Trabalho repressivo e promocional	104
5.4.1 As técnicas repressivas e sua função	108
5.4.2 As técnicas promocionais e sua pertinência com o ramo juslaboral	111
5.4.3 O Direito Promocional aplicado ao Direito do Trabalho - exemplos	113
5.5 Considerações finais	118
6. CONCLUSÃO	119
REFERÊNCIAS.....	124

1. INTRODUÇÃO

De que nos vale dar a volta ao mundo, se não aprendemos a ver nossa aldeia com mil olhos? (CARMO, 1993, p. 23)

Este é o chuveiro deste trabalho. Como observadora interna da inspeção do trabalho¹, com suas peculiaridades regionais e nacionais, mas sem descuidar da sua normativa e tendência internacionais, desenvolvo e fundamento esse trabalho. É como citou minha orientadora em uma de suas obras: “À luz da experiência descobrem-se sombras que aos outros escapam” (RODRIGUES, 2011, p.137).

Creio que a função do pesquisador é lançar mais luz sobre a realidade, perscrutando-a na busca da verdade sobre “funcionamento” do objeto da pesquisa, que por certo estende seus tentáculos a vários outros objetos. Nesse aspecto toda pesquisa é limitada, pois limitada também é a nossa visão, por mais privilegiado que seja o ângulo de observação.

Por isso a escolha do título: **Inspecionando o Trabalho: o hiato entre o Brasil legal e o Brasil real**. Com o uso do gerúndio no título, pretendi dar uma noção de movimento, de ação, ao mesmo tempo em que fazer uma referência à inspeção do trabalho e à atividade que desenvolve. O subtítulo denota o que, para mim, é o pano de fundo desse trabalho: a opção política brasileira de não generalizar a aplicação do Direito do Trabalho, permitindo a aplicação seletiva de suas normas e, sobretudo, sendo complacente ou inane a não expansão da cidadania regulada (LOBO, 2010, p.43).

Fiquei tentada a colocar o seguinte subtítulo: “o Brasil pode ser mais legal?”. A intenção de utilizá-lo era para dar enfoque ao segundo conteúdo semântico do adjetivo legal. À acepção, distante do universo da Justiça, que significa também bacana, positivo, atraente, prazeroso. Mas a tendência natural de quem milita no ramo jurídico é desprezar este segundo recorte semântico e focalizar o primeiro, por ser dotado de uma dignidade intelectual superior.

Preferi, então, o título adotado, para evitar a interpretação afoita que soe como uma crítica à opção brasileira pelo padrão de normatização estatal do Direito do Trabalho, tema que, aliás, extrapola os limites deste trabalho.

¹ Esta autora compõe os quadros do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho desde o ano de 1996.

No Brasil conhece-se muito menos do que se deveria sobre a Inspeção do Trabalho, nas suas múltiplas dimensões. Essa negligência nossa, ou talvez o desinteresse sobre o tema, a despeito dos esforços admiráveis e mais ou menos isolados de uns poucos, deixa o espaço livre para que a inércia realize o trabalho de perpetuar as irracionalidades, a desorganização, o conservadorismo nas políticas públicas relativas à expansão da cidadania regulada e a ineficácia da legislação trabalhista. Pode-se dizer que somos razoáveis no diagnóstico, mas quase nulos na esfera propositiva.

Como prezar a Inspeção do Trabalho sem conhecê-la, sem compartilhar seus valores, sem compreender seus mecanismos, sua necessidade, a história política de sua construção? Como esperar cumprimento espontâneo de uma legislação cuja afirmação tem sido reiteradamente desequilibrada, assimétrica, despudoradamente iníqua? Qual o papel que o Estado social deve assumir para desempenho de sua função de promover o direito? Como não nos tornarmos sequazes e cúmplices morais, ao relativizar a aplicação das normas trabalhistas, estimulando a difusão desse comportamento?

Esses são questionamentos que esse trabalho procura enfrentar. E o faz sob a perspectiva de que o exercício do poder executivo do Estado, através da administração pública, é o que tem maiores possibilidades de se tornar ao mesmo tempo garantia e anti-garantia de numerosos Direitos, alguns inclusive os do trabalho. Garantia porque, por intermédio dos seus corpos de vigilância especializados e dos poderes que os acompanham, pode impedir que as infrações às normas ocorram, bem como promover o seu cumprimento ou até o seu supercumprimento por intermédio de estímulos.

E anti-garantia porque pesa sobre ela maior permeabilidade a incidências de interesses políticos, econômicos, particulares ou setoriais não condizentes à sua atuação livre e independente, estando, por conseguinte, mais propensa ao desvio das determinantes políticas e jurídicas que a afetam.

Então, a proposta desse trabalho é, analisando a atividade da administração pública na sua função de aplicação e promoção do Direito do Trabalho, apresentar os pontos que a deixam vulnerável às influências externas e influenciam na eficiência e eficácia dessa função, afeta à inspeção do trabalho.

Em outras palavras, a abordagem procura demonstrar uma outra forma de amar, praticar e defender o Direito do Trabalho, não na letra da lei, mas na substância das suas aplicações.

2. A INSPEÇÃO DO TRABALHO E SEUS AGENTES

2.1 Das origens à Primeira Guerra Mundial

A história da Inspeção do Trabalho confunde-se com a história do Direito do Trabalho. A partir da Revolução Industrial, ordem industrial que se instalou na Europa em fins do século XVIII e ao longo do século XIX, foram criadas as primeiras leis trabalhistas e, com elas, a Inspeção do Trabalho para verificar sua aplicação (OIT, 1986).

“A compreensão de que existem riscos associados ao trabalho e a necessidade e utilidade da prevenção desses riscos remontam a Hipócrates, pai da medicina, que estabeleceu relação entre a poeira das pedras e as doenças respiratórias nos canteiros” (HICHTHOFEN, 2006, p.25) e a necessidade de minimizar os riscos decorrentes desse trabalho.

Mas as inspeções do trabalho, enquanto instituições indispensáveis de política social, surgiram no século XIX, embora haja quem queira situar sua origem na Idade Média, junto às corporações de artes e ofícios, identificando a figura do inspetor do trabalho com a dos *veedores* que fiscalizavam o cumprimento dos seus estatutos, mediante autorização do grêmio. Estes eram “verdadeiros inspetores da produção que garantiam, para os consumidores, tanto o preço quanto a qualidade” (MANNRICH, 1991, p.17).

Outros ainda tentam localizar sua origem na regulamentação industrial, efetuada por Colbert em 1666, na França, que deu origem, em 13.08.1669, a um serviço de inspeção realizado pelos *Commis Inspecteurs*, cuja finalidade principal era o controle da observância dos regulamentos industriais e não a fiscalização das condições de trabalho. A finalidade primordial dessa regulamentação era controlar a riqueza nacional, e não as condições de trabalho (MANNRICH, 1991, p.19).

Ele (*Coubert*) e seu crescente corpo de agentes eram burgueses que punham em prática uma concepção de Estado como uma empresa comercial. A classe como um todo dava desde há muito seu apoio à monarquia na luta contra os nobres; agora, com Luís XIV, a burguesia estava virtualmente no poder; as leituras e os memorandos iniciais do rei fizeram dele, em parte, um rei burguês. Antes de sua ascensão ao trono, cobrar impostos e gastar o produto arrecadado era – mesmo quando honesta – uma operação aleatória. Colbert, incansável em sua vigilância,

queria inspecionar tudo – ver os documentos, os registros, os recibos, as minutas, os extratos; verificar as contas e os números que lhe permitissem orientar a ação. Começou por ordenar um recenseamento geral dos recursos do país e dos seus produtos de todas as espécies. Conscientemente científico, promoveu o “governo por inquérito (BARZUN, 2002, p.326).

Embora se possa encontrar alguma semelhança entre as funções desempenhadas pelos *vereadores* e pelos *commis inspecteurs* e aquelas desempenhadas pelos inspetores do trabalho, esta afinidade se esgota na forma do exercício da atividade, que se perfila com o serviço de polícia administrativa do Estado. É que as primeiras normas, cujo controle de cumprimento estaria a cargo destes últimos, só se materializariam mais de um século após o regulamento de *Colbert*, depois do cômputo exagerado de sequelas provocadas pela nova ordem industrial que se instalou na Europa no século XVII e de reações de toda ordem.

A máquina tinha mudado tudo. Manejada por um punhado de impiedosos proprietários, estava dissolvendo o vínculo social e esmagando o indivíduo, agora irremediavelmente isolado. Pior ainda, a substituição da mão do homem por rodas e engrenagens roubou o caráter ‘atuante’ do ritmo natural e da realização da Obra. A produção abundante tampouco gerou a prosperidade geral. ‘Pobreza no seio da abundância’, o fato recorrente que preocupava Sismondi², era a frase definidora da época (BARZUN, 2002, p.569).

A Grã-Bretanha iniciou a revolução industrial tornando-se cenário de uma multiplicidade de transformações econômicas, políticas e sociais. Paralelamente à economia tradicionalmente agrícola e baseada em uma grande variedade de oficinas artesanais agrupadas em grêmios, o país se dota de inúmeras fábricas. Paulatinamente, ocorre uma profunda transformação do corpo social: a população que em 1801 era majoritariamente rural torna-se, cinquenta anos mais tarde, predominantemente urbana (OIT, 1986, p.1).

O mesmo processo, com algumas variações, inicia-se na Europa Continental. Alemanha, França e os Países Baixos também se tornam palco, com algumas variações, do fenômeno do rápido crescimento da produção e da riqueza nacionais e da profunda transformação das estruturas sociais (OIT, 1986, p. 1).

O prodigioso crescimento das riquezas nacionais veio, contudo, acompanhado de um profundo desequilíbrio na sua distribuição. Disraeli, futuro primeiro ministro do Governo Britânico, escreveu em 1845:

² Trata-se do economista suíço, crítico do capitalismo, Jean Charles Léonard Simonde de Sismondi.

Não existe comunidade alguma na Inglaterra; só existe um conglomerado... nosso reino... reina sobre... duas... nações entre as quais não tem relação nem entendimento; que ignoram mutuamente seus costumes, idéias e sentimentos, como se fossem... habitantes de planetas diferentes; educados diferentemente... regidos por costumes diferentes... e não governados pelas mesmas leis... são os ricos e os pobres (OIT, 1986, p.1 e 2)

O trabalho nas novas fábricas exigia muito poucas qualificações, admitindo o emprego de mulheres e crianças e, por conseguinte, a manutenção de baixos salários. As jornadas variavam de 13 (treze) a 16 (dezesesseis) horas diárias, sendo que o trabalho era exigido seis dias por semanas, ou às vezes sete, já que o descanso hebdomadário, de tradição religiosa, nem sempre era respeitado. O trabalho era duro e penoso devido à extenuante jornada e à rusticidade das primeiras máquinas. Os acidentes eram frequentes porque incumbiam ao trabalhador o esforço e a destreza necessária para seguir o ritmo da máquina e, assim, evitar os infortúnios no trabalho. A enfermidade e o acidente jogavam o trabalhador e sua família na indigência (OIT, 1986, p.2).

É também na Grã-Bretanha onde se adota, em 1802, “a primeira lei, denominada *Lei de Peel*, para proteger a saúde física e moral dos aprendizes, empregados nas fábricas de fios e tecidos” (HICHTHOFEN, 2006, p.25). “O controle da aplicação desta lei ficou a cargo de personalidades locais, entre as quais, eclesiásticos, magistrados e industriais retirados de seus negócios” (HICHTHOFEN, 2006, p.2).

A aplicação da lei foi um fracasso, por uma série de motivos, mas, sobretudo porque os agentes de controle não foram dotados da autoridade necessária ao exercício da função³. Somente em 1833 editou-se a Lei denominada “Althorp Act” que, “além de regular a jornada de trabalho de crianças, instituiu a Inspeção do Trabalho” (MANNRICH, 1991, p.32), confiadas a pessoas de altas qualificações.

Porque a fiscalização do cumprimento da legislação de 1802 (Lei de Peel), a cargo de comissões voluntárias, revelou-se ineficaz foram nomeados quatro inspetores em todo o país, auxiliados por subinspetores, que eram divididos por regiões.

Por isso, em 1833, o Governo decidiu confiar essa responsabilidade a ‘pessoas de elevada estatura cívica e moral’, que ficaram incumbidas de desempenhar verdadeiras funções de inspeção, nomeadamente de fiscalização de horários de trabalho excessivos, então prática corrente,

³ Não podiam sequer adentrar aos estabelecimentos sujeitos à incidência da norma.

mesmo entre as crianças. A nomeação dos primeiros quatro 'inspetores' assinala o nascimento das modernas inspeções do trabalho (HICHTHOFEN, 2006, p.25).

Em 1844 o número de regiões foi aumentado e os inspetores do trabalho passaram a ser funcionários da administração do Estado. Este sistema foi adotado, com as variantes impostas pelos costumes administrativos nacionais, em toda a Europa (OIT, 1986, p.2).

Na França, a primeira lei trabalhista é de 22 de março de 1841 que também versava sobre o trabalho de crianças nas indústrias.⁴ Embora existisse a crença de que era necessária a intervenção do Estado para verificação da aplicação da lei, a exemplo do que ocorria na Grã-Bretanha, esta não logrou efetividade uma vez que a tarefa foi encomendada a comissões locais (juízes de paz, comissariado da polícia, prefeitos, subprefeitos e chefes do Conselho Municipal), não tendo sido organizado um sistema próprio de inspeção do trabalho (OIT, 1986, p.3).

Em França, por sugestão de empresários como Daniel Le Grand foi aprovada uma primeira lei sobre proteção do trabalho em 1841, embora passassem mais de 30 anos até ser criado um serviço de inspeção. As preocupações manifestas não eram de natureza exclusivamente humanitária: alguns governos receavam que os trabalhos demasiado árduos realizados por crianças arruinassem a saúde dos seus futuros soldados. Por conseguinte, para além das preocupações sociais, houve motivações políticas e económicas na base das iniciativas destinadas a melhorar as condições de trabalho e a conferir aos governos um papel na aplicação de legislação relevante (HICHTHOFEN, 2006, p.26).

Após inúmeras outras tentativas frustradas de dotar de coesão e eficácia o corpo de agentes encarregados do controle da aplicação das leis que assinalavam a intervenção do Estado nas relações de trabalho⁵, então em franco processo expansionista, somente com a Lei de 19.05.1874 é que o sistema de Inspeção do Trabalho foi regulamentado, conquanto ainda com muitas deficiências. Foi a Lei de 02.11.1892 que verdadeiramente deu-lhe estrutura:

⁴ A lei foi aprovada sob a influência de personalidades como o Dr. Villermé e o industrial Daniel Le Grand e versava sobre o trabalho de crianças em fábricas que empregavam mais de vinte trabalhadores em uma mesma oficina.

⁵ Cita-se a edição da Lei de 25.07.1845, que determinava que a atividade de verificação do cumprimento das leis devia ser exercida pelos controladores de pesos e medidas e, posteriormente, em setembro de 1946, aos Prud'hommes. Cita-se, ainda, o Decreto de 07.12.1848, que a par de reduzir a jornada de trabalho, estabelecia que competia a todo cidadão vigiar a sua aplicação.

Coube à Lei de 02.11.1892 remediar tais defeitos, institucionalizando e estruturando a Inspeção do Trabalho em sua função de controle, constituindo-a em um corpo administrativo próprio. Regulou, também, o trabalho das crianças e das mulheres nas fábricas. Juntamente com ela, inúmeras outras leis protetoras foram surgindo, de forma que a sua evolução contínua e permanente condicionou a metamorfose da Inspeção do Trabalho, ou seja, as atribuições conferidas à administração do trabalho vão ocorrendo à medida que se verifica a melhoria das condições dos trabalhadores protegidos (MANNRICH, 1991, p.30/31).

Na Alemanha, coube a Schuchardt, um bem sucedido industrial, propor, em 1837, a criação de um serviço metódico de inspeção nas fábricas. Assim, em 09.03.1839, foram criadas comissões, integradas por personalidades locais, para verificar o cumprimento do regulamento, então estabelecido, relativo ao trabalho de crianças nas fábricas. “A experiência, contudo, foi um fracasso, só vindo a ser efetiva a partir de 1853, quando se instituiu um sistema de controle análogo ao dos inspetores de fábrica britânicos” (OIT, 1986, p.3).

O tempo transcorrido entre o início da Revolução Industrial e a intervenção do Estado na regulamentação das condições do trabalho e no seu controle, por intermédio do sistema organizado de Inspeção do Trabalho, foi para o mundo obreiro um período de longa espera. Foi preciso que os trabalhadores se organizassem em sindicatos e pressionassem a intervenção do Estado nas relações de trabalho. “Em razão disso, a partir do último quartel do século XIX observa-se um grande avanço, senão mais facilmente, pelo menos mais rapidamente na elaboração de uma autêntica legislação do trabalho e do controle das condições laborais” (OIT, 1986, p.3).

Ao longo do século XIX, a maioria dos países europeus aprovou, embora lentamente, legislação que refletia novos desenvolvimentos na indústria, bem como atitudes mais democráticas e maiores preocupações sociais. Em 1890, representantes de 15 estados reuniram-se numa conferência em Berlim para aprovar as primeiras normas internacionais sobre o trabalho. A conferência conclui pela necessidade das leis de cada estado serem fiscalizadas por um número adequado de funcionários devidamente qualificados, nomeados pelo Governo e independentes tanto dos empregadores quanto dos trabalhadores. Mais uma vez, além das considerações de natureza social, existiram na origem das reformas propostas preocupações com condições econômicas mais equitativas no comércio e concorrência internacionais. Depois dessa conferência, porém, assistiu-se a progressos sociais mais rápidos (HICHTHOFEN, 2006, p.26).

Há que se destacar, todavia, que as leis trabalhistas que surgiram antes da institucionalização da inspeção do trabalho, posto que fruto das manifestações

reivindicativas dos trabalhadores, tornaram-se estéreis. É que a “legislação do trabalho, sem inspeção, é mais um exercício de ética que uma disciplina social obrigatória” (OLEA, 1991, p.21).

O que não devia passar despercebido é que o início de legislação social, a partir da nova lei de assistência à pobreza a *Poor Law*⁶, e tendo seguimento com a fiscalização das condições de trabalho da mão-de-obra assalariada, exigiu o recurso a dois expedientes sobre os quais se pode dizer que assinalaram uma época: os inspetores e a estatística. A natureza da indústria em seu novo e estranho significado – não mais a perseverante aplicação à tarefa, mas a pronta submissão à máquina – tornou imperativa a regulamentação; e o ingresso da *techne* em tudo o que serve às necessidades humanas, da alimentação, vestuário e moradia à locomoção, medicina e diversão, exigiu estatísticas, inventários e controles sem fim pra salvar a própria vida (BARZUN, 2002, p.582).

Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho – OIT (1986), um estudo realizado em 1909/1910 em vinte países que possuíam sistema de inspeção do trabalho permitiu que se fizesse uma análise da instituição às vésperas da Primeira Guerra Mundial. Tal estudo demonstrou que os sistemas de inspeção do trabalho analisados estavam longe de corresponder a um modelo tipo.

O que cabia observar, em resumo, era uma abundância de práticas diferentes, uma extrema diversidade nas faculdades e nas tarefas das inspeções. Claramente, não havia chegado o momento de intentar, sobre uma base internacional, uma harmonização das legislações e das práticas. O conflito que se instala em 1914 vai evidentemente retardar a realização do projeto (OIT, 1986, p.9, tradução livre)

Depois da Primeira Guerra Mundial, com a criação da Organização Internacional do Trabalho, difundiu-se a necessidade de se conceber um sistema de Inspeção do Trabalho como uma atividade institucional do Estado, encarregada a um corpo de funcionários que, em nome do poder público, tivesse competência e independência para verificar a correta aplicação da legislação do trabalho, um pouco como a polícia faz para aplicar os textos relativos à ordem pública (OIT, 1986, p. 5).

⁶ Em 1833, Earl Grey, o primeiro-ministro, criou uma Comissão para examinar o funcionamento do sistema do direito dos pobres na Grã-Bretanha. Em seu relatório publicado em 1834, a Comissão fez várias recomendações ao Parlamento, resultando na denominada emenda à *Poor Law*, que além de introduzir direitos para a classe menos favorecida, criou uma comissão composta por três membros, que seria responsável pela fiscalização da lei em todo o país.

2.2 A Organização Internacional do Trabalho e a Inspeção do Trabalho

Queremos sentir o calor do sol;
Queremos cheirar das flores o aroma;
Estamos seguros de que Deus assim o quer,
E o que nós queremos é ter oito horas.
Coro: Oito horas para trabalhar;
Oito horas para repousar
Oito horas para o que quiser (BARZUM, 2002).

O nascer do século XX foi marcado pela crescente atividade normativa do Estado. Instado a responder às demandas nascentes, o Leviatã exercia com menos parcimônia sua força coercitiva na área social. Afinal era florescente o papel do “estado garantista”, cuja função de controle social era exercida precipuamente pela imposição de sanções negativas, com o objetivo de impedir a prática de atos socialmente indesejáveis.⁷

Também em âmbito internacional os movimentos para a adoção de um sistema internacional de proteção do trabalhador eram já acentuados.

O manifesto dos comunistas [...] ao conclamar a união dos trabalhadores como forma de luta contra a injustiça decorrente da questão social, deu início à criação das associações internacionais em defesa do proletariado, semente de uma conscientização do trabalhador da sociedade industrial para a importância da sua ação na história como condição de sua independência e fator decisivo para o rompimento da estrutura de uma sociedade historicamente determinada pelas relações de produção e de trabalho, princípio do materialismo histórico (NASCIMENTO, 2010, p.35).

Nos primeiros anos da década de 1860, acontecimentos espetaculares ocorridos no cenário internacional fizeram com que lideranças sindicais e ativistas socialistas comesçassem a pensar em fundar uma organização que reunisse os sentimentos universais a favor da luta dos trabalhadores e das nações oprimidas. O resultado foi a criação da Primeira Associação Internacional dos Trabalhadores em Londres, no ano de 1864 (SCHILLING, 2011).

Após a realização de outros congressos internacionais, de inspiração socialista, ou de natureza menos revolucionária, mas reformadoras⁸, foi realizado,

⁷ A expressão “Estado garantista” é utilizada em contraposição a “estado dirigista” por Norberto Bobbio no prefácio de sua obra *Da Estrutura à Função: novos estudos de teoria do direito*. Manole, São Paulo, 2007.

⁸ Cita-se, por exemplo, a realização, no ano de 1897, em Bruxelas, do Congresso Internacional de Legislação do Trabalho, de caráter privado, sob o comando de MANHAIN, renomado jurista e

em 28 de julho de 1900, por ocasião da Exposição Internacional de Paris, de caráter não oficial, o Congresso Internacional do Trabalho, organizado por uma comissão composta por eminentes juristas, professores, políticos, economistas, altos funcionários, sociólogos, inspetores do trabalho (SOARES FILHO, 2011).

Na mesma ocasião, foi criada a “Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores e uma Repartição Internacional do Trabalho”, como secretaria permanente. A Associação que tinha como objetivo realizar pesquisas profundas sobre questões ligadas às relações de trabalho, formar uma base sólida de dados nessa matéria para formulação de regras protetivas dos trabalhadores a serem submetidas aos governos, prefigurava, numa certa medida, malgrado seu caráter privado, o que viria a ser a OIT com sua estrutura orgânica (REIS, 2010).

Perseguindo seus objetivos, a Associação criou a Oficina Internacional do Trabalho com vistas à compilação e publicação das legislações nacionais do trabalho, nas línguas inglesa, francesa e alemã.

Foi nesse contexto, após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), que nasceu a Organização Internacional do Trabalho. Os negociadores do Tratado de Paz decidiram fundar, além de uma Sociedade de Nações para prevenir os riscos de novos conflitos, uma organização permanente, destinada à proteção dos trabalhadores e ao aperfeiçoamento das suas condições de trabalho. Assim, o Tratado de Versalhes (1919) encerrou oficialmente a Primeira Guerra Mundial e, em sua parte XIII, tratou da regulação internacional do trabalho.

O documento, que se estruturou em duas seções, uma destinada à criação e estruturação da Organização Internacional do Trabalho e a segunda que enunciou os princípios gerais de proteção ao trabalho, converteu-se na sua Constituição. Na segunda seção do capítulo destinado à proteção internacional do trabalho, o Tratado de Paz contemplou os princípios jurídicos de valorização do trabalho e proteção aos trabalhadores (art. 427), bem como o preceito relativo ao direito de associação, declarando que era urgente melhorar as condições de trabalho asseverando que “a não adoção, por uma nação qualquer, de um regime de trabalho realmente humano obstaculiza os esforços das demais nações desejosas de melhorar a sorte dos trabalhadores de seus próprios países” (OIT, 1986, p.5). E ainda destacou que “era particularmente importante que “cada Estado [organize] um serviço de inspeção...

professor na Universidade de Liège, que reuniu notáveis personalidades de diversos ramos do saber, especialmente economistas e juristas, de diferentes inclinações políticas e nacionalidades.

com o objetivo de assegurar a aplicação das leis e regulamentos para a proteção dos trabalhadores” (OIT, 1986, p. 05).

2.2.1 A atividade normativa da Organização Internacional do Trabalho em matéria de Inspeção do Trabalho

Percorrendo-se a trilha de historicidade do Direito do Trabalho e mais especificamente da inspeção do trabalho, passa-se a mapear os instrumentos internacionais que participaram ou influíram no seu processo de positivação em âmbito nacional. Conquanto de leitura pouco atraente, é tema de fulcral importância para esse trabalho.

Já na primeira Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Washington no ano de 1919, foram elaboradas várias convenções e recomendações com o objetivo de fazer eliminar os abusos mais escandalosos no que se refere às condições de trabalho e de se prevenir os riscos profissionais mais evidentes. Esses instrumentos se referiam, em especial, à limitação da jornada de trabalho para oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, à fixação da idade mínima para o trabalho, à vedação do trabalho noturno e insalubre para menores, à proteção à maternidade, dentre outros.

No que se refere à prevenção de riscos no trabalho, tratou de temas como a proteção dos trabalhadores contra o antraz (infecção transmitida por diversos produtos de origem animal), a intoxicação dos trabalhadores por chumbo e os riscos relacionados ao uso do fósforo branco na fabricação de fósforos (OIT, 1986, p. 07).

Entre essas primeiras recomendações, o que denota a importância que o organismo internacional atribuía à participação do Estado na aplicação das normas protetivas, foi aprovada a Recomendação número 5 (Serviços de Higiene), por intermédio da qual a OIT demonstrava a intenção de compelir seus Estados-membros a adotar, o quanto antes, um sistema que garantisse uma fiscalização eficaz dos ambientes de trabalho (em especial das fábricas), assim como um serviço encarregado de assegurar a proteção da saúde dos trabalhadores.

Quatro anos mais tarde, em 1923, foi aprovada a Recomendação nº 20 que enunciou os princípios gerais de organização e funcionamento dos serviços de inspeção do trabalho em plano nacional. O instrumento definiu o objeto da inspeção, descreveu suas funções, suas faculdades e suas normas de organização⁹, bem como os relatórios que deveria elaborar.

“Essas duas primeiras normas internacionais sobre inspeção do trabalho, embora não fossem de natureza vinculativa, continham diversos princípios básicos aplicáveis às modernas inspeções do trabalho” (HICHTHOFEN, 2006, p.26). Registre-se, todavia, que, conquanto a OIT atribuísse à Inspeção do Trabalho elevada importância, limitou por tratar a matéria por meio de Recomendação em vez de adotar uma Convenção, por duas razões principais. Primeiro porque, aderindo à OIT, o Estado-membro obrigatoriamente ficaria sujeito à sua Constituição, que, em sua parte segunda, preceituava a obrigação de as nações estabelecerem um serviço de inspeção que incluísse mulheres para fiscalizar e aplicar as normas jurídicas de proteção ao trabalho. E, segundo, porque a criação de um sistema de inspeção de trabalho, por se tratar de tema condizente com a organização interna dos Estados, interferiria na soberania nacional e encontraria a resistência de vários países, em especial devido ao contexto bélico de memória recente (OIT, 1986, p.8).

É por isso que a Recomendação n. 20, “começa por reafirmar a soberania dos Estados e se apresenta como uma continuação das regras práticas extraídas da experiência de certo número de países” (OIT, 1986, p. 08).

No período entreguerras outras três Recomendações sobre a Inspeção do Trabalho foram aprovadas. A Recomendação nº 28 (1926), que estabelece os princípios gerais para a inspeção do trabalho marítimo; a Recomendação nº 54 (1937), que prescrevia¹⁰ a necessidade de se instituir um sistema de inspeção do trabalho na construção civil e a Recomendação nº 59 (1939), que versa sobre a inspeção do trabalho indígena.

As disposições da Recomendação nº 20 converteram-se posteriormente em projeto de Convenção, quando, tempos depois, os Estados já estavam dispostos a admitir certa interferência da comunidade internacional em sua organização interna. Apesar da oposição de alguns, o projeto – verdadeiro acordo internacional que

⁹ Tais como a organização de pessoal, as qualificações dos funcionários, os métodos de inspeção e cooperação com os empregadores e trabalhadores.

¹⁰ A Recomendação nº 54 foi retirada.

estabelecia obrigações para os Estados que o ratificassem – deveria ter sido submetido à reunião da Conferência Internacional do Trabalho, prevista para 1940.

Contudo, em razão da deflagração da Segunda Guerra Mundial, só foi submetido a exame após a declaração da paz.

No final da Segunda Guerra Mundial, tinha sido concluído o trabalho sobre o conjunto ambicioso de normas: a convenção nº 81, sobre a inspeção do trabalho, 1947, e as recomendações a ela associadas (nºs 81, 82 e 85). Estas novas normas, muito abrangentes eram de grande alcance. Os princípios que elas consagram há mais de 50 anos continuam válidos e absolutamente relevantes nos dias de hoje, de tal modo que são poucos os Estados-Membros da OIT em posição de reportarem que alcançaram e cumprem as normas contidas nessa Convenção e no seu instrumento gêmeo, a Convenção sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969 (nº 129) (HICHTHOFEN, 2006, p.26).

Assim, em 1947, a Conferência aprovou a Convenção nº 81 e a Recomendação nº 81 sobre a Inspeção do Trabalho, aplicáveis à indústria e ao comércio. Adotada em circunstâncias favoráveis ao imediato pós-guerra, a Convenção nº 81 representa, em relação à Recomendação nº 20, um progresso notável. Enunciou os princípios a serem adotados, em caráter prioritário pelos Estados-membros ao instituir o Sistema Nacional de Inspeção do Trabalho, deixando para a Recomendação que a acompanha a especificação dos métodos administrativos, aspectos que só poderiam ser abordados sob a forma de conselhos, sob pena de excessiva interferência na organização administrativa dos Estados partícipes (OIT, 1986, p.8).

Porquanto a Convenção nº 81 prescreve a obrigatoriedade da Inspeção do Trabalho apenas nas atividades industriais e comerciais, facultando aos Estados-Membros a exclusão das atividades de mineração e de transporte do alcance, a Recomendação nº 82, também aprovada na Conferência realizada no ano de 1947, aconselha:

Todo membro da Organização Internacional do Trabalho deveria aplicar às empresas de mineração e de transporte, tal como as defina a autoridade competente, sistemas de inspeção do trabalho apropriados, que garantam o cumprimento das disposições legais referentes às condições de trabalho e protejam os trabalhadores no exercício de sua profissão (OIT, 1947, p. 08, tradução livre).

Igualmente em 1947, a Conferência Internacional do Trabalho adotou a Convenção nº 85 sobre a Inspeção do Trabalho em territórios não metropolitanos

que, em razão das condições mundiais do pós-guerra, gerou uma repercussão considerável em todos os territórios que estavam sob o domínio de outros países. “Os serviços de inspeção de numerosos países de línguas francesa e inglesa que ganharam a independência durante o decênio seguinte se basearam em disposições dessa convenção” (OIT, 1986, p.8, tradução livre).

Em 1969, a Conferência Internacional do Trabalho aprovou nova convenção, com o mesmo alcance da Convenção nº 81, sobre a Inspeção do Trabalho. Trata-se da Convenção nº 129, secundada pela Recomendação nº 133, que dispõem sobre a atividade de inspeção na agricultura. “Por intermédio dos instrumentos normativos citados a OIT consagrou cinco princípios que devem reger a inspeção do trabalho” (HICHTHOFEN, 2006, p.28).

Em primeiro lugar, assevera que a inspeção do trabalho é função de natureza pública, uma responsabilidade do Estado, que deve ser organizada preferencialmente em forma de sistema, com a finalidade de administrar as políticas sociais e laborais e fiscalizar o cumprimento das normas trabalhistas. Como representantes do Estado no mundo laboral, os inspetores devem ser funcionários públicos, investidos de prerrogativas e deveres, de forma a exercer suas funções com imparcialidade e independência, ao abrigo de interferências, pressões e limitações indevidas.

Em segundo lugar, consagram o princípio da necessária colaboração entre inspetores do trabalho, trabalhadores e empregadores. Essa colaboração pode se dar das mais variadas formas e objetiva a maior eficácia da atividade de inspeção do trabalho.

Ela começa com a colaboração entre a Inspeção do Trabalho, o governo, os empregadores, e as organizações de trabalhadores na formulação de legislação para as condições de trabalho e na sua aplicação nos locais de trabalho e inclui o estudo de problemas e de propostas para melhorar as condições de vida e de trabalho, bem como o fornecimento de informações aos empregadores acerca das suas obrigações legais. A cooperação pressupõe que está garantida a participação dos representantes dos trabalhadores e que os empregadores assumem totalmente as suas responsabilidades (HICHTHOFEN, 2006, p.28).

O terceiro princípio concerne à necessidade de uma cooperação efetiva entre a inspeção de trabalho e outros órgãos e instituições, que desempenham atividades afins ou que possam apoiar tecnicamente o seu trabalho (universidades, serviços de

investigação e segurança, policiamento etc.). Esse princípio também está relacionado à busca da desejável eficácia da ação da inspeção do trabalho.

Em quarto lugar o princípio que diz respeito à orientação e à ênfase nas questões de prevenção. Prevenção no contexto laboral significa um esforço destinado a evitar incidentes, acidentes, doenças profissionais, conflitos trabalhistas, através do cumprimento da legislação trabalhista. O desenvolvimento de uma cultura de prevenção reduz ao mesmo tempo os custos exponencialmente crescentes da não prevenção, bem como os danos dela decorrentes, que normalmente atingem conjuntamente o indivíduo, a empresa e a sociedade.

E, finalmente, o quinto princípio extraído dos instrumentos normativos da OIT que versam sobre a inspeção do trabalho diz respeito à ambição de cobertura universal da inspeção do trabalho, alargando a sua ação preventiva e protetora. É que a inspeção do trabalho também se funda na idéia de solidariedade e respeito pelos valores coletivos da sociedade e é por essa razão que em muitos países alargou seu âmbito de atuação, chegando mesmo a ultrapassar os limites formais do contrato de trabalho.

Essa é a razão pela qual, em anos recentes, os sistemas de inspeção do trabalho alargaram, em muitos países, a sua cobertura em várias direções, que tradicionalmente não cabiam nas suas responsabilidades, tais como: a administração central do Estado, os serviços públicos, as forças armadas, a polícia, os trabalhadores independentes, o setor 'informal', etc. Algumas inspeções do trabalho ultrapassam mesmo os limites das relações formais de trabalho (que são, em muitos sistemas, o ponto de partida e a base para a intervenção da Inspeção do Trabalho), incluindo a proteção de qualquer pessoa afetada por atividades relacionadas com o trabalho, embora esta não seja uma posição pacífica (HICHTHOFEN, 2006, p.28).

Durante o longo período (vinte e dois anos) transcorrido entre a data da adoção da Convenção nº 81 e a Convenção nº 129, mudanças substanciais foram percebidas no mundo do trabalho. Esta evolução se manifesta claramente no teor das duas convenções, ainda que elaboradas sob a mesma inspiração (OIT, 1986, p.8).

Versando especificamente sobre o tema da Inspeção do Trabalho podem ser citadas ainda a Convenção nº 178 e a Recomendação nº 185, ambas adotadas na Conferência realizada no ano de 1996, em harmonia com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982), com vigência a partir de 16 de novembro de 1994. Assim, a inspeção das condições de vida e trabalho marítimos passa a ser

regulada pela Convenção nº 178; e a Recomendação nº 28(1926), que tratava do tema, passa por revisão, que a concilia com as novas convenções (ONU e OIT), consolidada na Recomendação nº 185.

No ano de 1995 foi adotado o Protocolo de 1995, relativo à Convenção sobre a inspeção do Trabalho (1947). Tal instrumento normativo estendeu as disposições da Convenção nº 81 às atividades do setor de serviços não comerciais, assim entendidas “as atividades levadas a cabo em todas as classes e locais de trabalho que não se consideram industriais ou comerciais” (artigo 1, inciso II, do Protocolo de 1995).

Recentemente, em 10 de junho do ano de 2008 voltou à pauta da Conferência Internacional do Trabalho o tema da Inspeção do Trabalho. Por intermédio da Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa, aprovada por unanimidade, aquele organismo internacional reafirma a importância da Inspeção do Trabalho na garantia e promoção do trabalho decente:

A inspeção do trabalho é um elemento fundamental de todo o sistema de administração do trabalho já que detém a implementação das políticas laborais, ao oferecer uma realimentação e permitir um reajuste destas políticas, se for necessário. Nos últimos anos, a importância da inspeção laboral na promoção do trabalho decente tem sido amplamente reconhecida. Entretanto, em muitos países, o mundo do trabalho em contínua transformação e seus novos modelos de emprego, tem sido acompanhado de uma redução das intervenções dos governos nos locais de trabalho. Ainda quando existe um consenso geral sobre os benefícios da inspeção do trabalho, com frequência, o impacto real dos inspetores do trabalho têm sido limitados, em especial entre os grupos vulneráveis ou difíceis de alcançar na extensa economia informal. A OIT trabalha para fortalecer os sistemas de inspeção do trabalho com vistas a garantir o cumprimento das leis trabalhistas através da promoção das normas laborais internacionais pertinentes, e serviços e projetos de assessoria técnica (OIT, 1986, p. 02).

No contexto atual é de destaque o papel que a OIT atribui à Inspeção do Trabalho. É que tanto a comunidade internacional quanto os governos nacionais têm se conscientizado que em um mundo globalizado a administração do trabalho¹¹, na qual se insere a inspeção do trabalho, transformou-se em ator chave na elaboração e aplicação das políticas econômicas e sociais. Nesse sentido, foi concebido um plano de ação, com apoio na Declaração da OIT sobre a justiça social para uma

¹¹ A Convenção n 150 da OIT dispõe sobre a organização de serviços de Administração do Trabalho nos Estados-Membros, cujo objetivo primordial é a formulação e aplicação de políticas laborais de acordo com os objetivos nacionais de desenvolvimento. A Inspeção do Trabalho tem papel estratégico nos serviços de Administração do Trabalho.

globalização equitativa de 2008 (Declaração sobre a Justiça Social), com implementação prevista para o período de 2010 a 2016, com o objetivo de buscar a ratificação generalizada e a aplicação efetiva das convenções que têm relação com o tratamento que os governos nacionais dispensam às questões laborais, relativos à representação tripartite, à política de emprego e à inspeção do trabalho. Ditas convenções são:

- a) a Convenção sobre a inspeção do trabalho, 1947 (nº 81);
- b) A Convenção sobre a política de emprego, 1964 (nº122);
- c) A Convenção sobre a inspeção do trabalho (agricultura), 1969 (nº129), e 4) a Convenção sobre a consulta tripartite (normas internacionais do trabalho), 1976 (nº 144) (CONVENÇÕES, 2011).

A ratificação e efetiva aplicação dos quatro instrumentos normativos citados se integram a uma estratégia de recuperação da crise econômica e financeira internacional em seus âmbitos social e de emprego, consoante se perfilha no Pacto Mundial para o Emprego adotado na Conferência Internacional do Trabalho de 2009¹². Tal pacto constitui um marco de respostas à crise, projetadas para guiar as políticas nacionais e internacionais e estimular a recuperação econômica dos países mais afetados.

¹² Segundo a OIT, o Pacto Mundial para o Emprego foi adotado unanimemente em 19 de junho de 2009 na Conferência Internacional do Trabalho (OIT). Foi adotado depois de obter um forte respaldo durante a reunião especial de três dias da Cúpula sobre a Crise Mundial do Emprego, que contou com a presença de Chefes de Estado e de Governo, Vice-Presidentes, Ministros do Trabalho e representantes de empregadores e trabalhadores e outros dirigentes. O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas ratificou o Pacto Mundial para o Emprego em 2009, por meio da Resolução E/2009/L.24, e fez um apelo aos Estados-Membros para que o utilizem plenamente em seus planos de recuperação. Na reunião do G-20, celebrada em Pittsburgh em novembro de 2009, os dirigentes receberam favoravelmente o Pacto como um **“marco orientado ao emprego para o crescimento econômico futuro”**.

2.2.2 A Missão da Inspeção do Trabalho segundo a Normativa Internacional

A inspeção do trabalho é a função estatal que assegura o cumprimento da legislação laboral nos ambientes de trabalho. Seu papel é convencer os interlocutores sociais, empregados e empregadores, da importância e necessidade de cumprimento da legislação trabalhista, através da utilização de medidas preventivas, educativas e coercitivas.

Segundo publicações da OIT, a Inspeção do Trabalho é o mais importante instrumento de intervenção estatal no mundo do trabalho. O documento intitulado INSPECCIÓN DEL TRABAJO: lo que es y lo que hace – guía para los trabajadores, asevera:

No mundo do trabalho, a inspeção do trabalho é o instrumento mais importante da presença e intervenção do estado para projetar, estimular e contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de prevenção que abranja todos os aspectos que potencialmente estão sob sua competência: relações laborais, salários, condições gerais de trabalho, segurança e saúde no trabalho e questões relacionadas com o emprego e a seguridade social (OIT, 2010, p.8, tradução livre).

A Convenção n. 81 (1947), aplicável ao trabalho na indústria e no comércio, é a principal referência internacional para os serviços de inspeção do trabalho. Juntamente com a Recomendação nº 81, define as funções (missão), obrigações e responsabilidades dos sistemas de inspeção de trabalho; os requisitos de contratação de pessoal; as prerrogativas, competências e obrigações dos inspetores do trabalho e o controle de suas atividades¹³.

De acordo com os instrumentos normativos da OIT¹⁴, a missão da inspeção do trabalho, cuja análise será objeto do nosso estudo, manifesta-se pelo exercício das seguintes funções:

a)Assegurar a aplicação das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão, tais como as disposições relativas à duração do trabalho, aos salários, à segurança, à higiene e ao bem-estar, ao emprego das crianças e dos

¹³ A Convenção nº 129, aplicável à agricultura, repete em essência as disposições da Convenção nº 81, contudo ampliando o âmbito das empresas e trabalhadores abrangidos, bem como as áreas de competência do sistema de inspeção do trabalho. Cabe ressaltar, que em mais de 40 instrumentos (convenções e recomendações) a OIT inclui referências à inspeção do trabalho.

¹⁴ Art. 3º da Convenção 81 e art. 6º da Convenção 129.

adolescentes e a outras matérias conexas, na medida em que os inspetores são encarregados a assegurar a aplicação das ditas disposições;
 b) Fornecer informações e conselhos técnicos aos empregadores e trabalhadores sobre os meios mais eficazes de observar as disposições legais;
 c) Levar ao conhecimento da autoridade competente as deficiências ou os abusos que não estão especificamente compreendidos nas disposições legais existentes (art. 3º, da Convenção nº 81) (SUSSEKIND, 2007 p. 74).

Ao primeiro olhar a missão da inspeção do trabalho parece demasiado flexível, porquanto decomposta em três grandes funções aparentemente inconciliáveis: função de assegurar o cumprimento da legislação trabalhista (baseada principalmente no controle); função de orientação aos empregados e empregadores e função de informação às autoridades competentes sobre as lacunas e deficiências da legislação em vigor.

Na verdade, essa flexibilidade era o desejo dos autores do texto que, entre outros objetivos, visavam à boa acolhida do instrumento normativo pela maioria dos membros da organização. Naquele momento, o essencial era promover a criação de serviços nacionais de inspeção do trabalho, ainda que com competência limitada, porquanto a experiência “havia demonstrado que tanto as atribuições desse serviço como a legislação de cuja aplicação estaria incumbida, não deixariam de ampliar-se no decorrer dos anos” (OIT, 1986, p.13).

A antevisão concretizou-se. A legislação laboral nacional e internacional ampliou-se e os Estados Membros tornaram-se mais conscientes da necessidade de ter serviços de inspeção mais sólidos e efetivos para fazer frente aos desafios de uma economia global cada vez mais diversificada. Nesse sentido, a formulação da missão de amplo alcance faz com que a normativa permaneça atual, e melhor adapte-se ao arcabouço legal do país que a incorpora.

A forma como a Inspeção do Trabalho vai desempenhar as funções de controle, orientação e informação é, a nosso ver, determinante para a eficácia dos serviços de inspeção. Este será um ponto a ser abordado nesta pesquisa.

A função de controle, que resulta da sua qualidade de executora das leis (alínea “a” do art. 3º da Convenção nº 81), aproxima a inspeção do trabalho da polícia administrativa, que é a “atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos (MELLO, 2004, p.718).

No mesmo sentido o ensinamento de Di Pietro (2004, p. 108):

O tema relativo ao poder de polícia é um daqueles em que se colocam em confronto esses dois aspectos: de um lado, o cidadão quer exercer plenamente seus direitos; do outro, a Administração tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo, e ela o faz usando de seu poder de polícia.

O poder expressável pela atividade de polícia administrativa é o que resulta de sua qualidade de executora das leis e o seu fundamento repousa na supremacia geral do interesse público sobre o interesse particular. A polícia administrativa é também denominada polícia preventiva, pois procura evitar que as violações ocorram. Nesse sentido, afirma Cretella Júnior (2000): “A polícia administrativa tem por finalidade impedir as infrações das leis (sendo nessa parte preventiva) e assegurar a ordem pública em cada lugar, bem como em toda parte do reino” (CRETELLA JUNIOR, 2000, p. 534).

Com efeito, é natural que a Inspeção do Trabalho invista-se do poder de polícia, porque os interesses coletivos por ela defendidos (aplicação da legislação trabalhista) têm ordem de superioridade em relação aos interesses individuais a que se contrapõem.

Melo (2004) ainda afirma que os atos através dos quais se expressa a polícia administrativa podem ser de alcance geral (atos normativos) ou concretos e específicos, entre os quais se incluem as medidas específicas praticadas para garantir a obediência a preceitos legais e regulamentares (por exemplo, interdição de estabelecimento, aplicação de sanções em caso de descumprimento da legislação). Agrega-se a eles também os atos fiscalizatórios, através dos quais a administração a cautela eventuais danos que poderiam advir da ação de particulares.

Como salientam Maranhão e Carvalho (1993, p. 488), “a atividade dos inspetores do trabalho (autoridades administrativas do trabalho) dirige-se a impedir que as normas de proteção ao trabalho (públicas ou privadas) sejam descumpridas, num sentido de profilaxia jurídica”.

Sendo assim, é essencial que o inspetor do trabalho, constatada uma ofensa à legislação que busca aplicar, possa recorrer a meios repressivos, impondo sanções de severidade suficiente para que se demonstrem dissuasivas. É que a imposição da sanção – coação administrativa – tem a finalidade de intimidar eventuais infratores para que não pratiquem os comportamentos proibidos ou para

induzir os empregadores a atuarem em conformidade com a legislação trabalhista que lhes demanda comportamento positivo¹⁵.

Para Meireles (1995, p. 123), o “poder de polícia seria inane e ineficiente se não fosse coercitivo e não estivesse aparelhado de sanções para os casos de desobediência à ordem legal da autoridade competente”

Na lição de Mello (2004), “quando uma sanção é aplicada, o que se pretende com isto é tanto despertar em quem a sofreu um estímulo para que não reincida, quanto cumprir uma função exemplar para a sociedade” (MELLO, 2004, p.745).

A função de orientação a empregados e empregadores tem um objetivo específico: indicar “os meios mais eficazes de observar as disposições legais”, nos termos da Convenção nº 81. Embora a princípio pareça contraposta à função de “assegurar o cumprimento” é-lhe, na verdade, complementar, desde que respeitadas determinadas condições¹⁶.

Ante o seu caráter pedagógico, a função de orientação produz resultados que frequentemente ultrapassam as fronteiras do caso específico, inscrevendo-se em uma perspectiva de prevenção; pode, inclusive, estender seus efeitos a outros casos semelhantes e provocar melhorias que podem ir além das prescrições legais.

Com efeito, as funções de orientação e controle se complementam e se apóiam reciprocamente. É esta a orientação da OIT:

Sem o assessoramento o controle poderia converter-se em legalista e formal, sem dúvida enérgico onde se exercer, mas limitado em os seus efeitos; tropeçaria inevitavelmente em resistências, quiçá oposições, e a aplicação geral da legislação sofreria com isso. Sem controle, sem a ameaça de uma ação judicial sempre possível, o assessoramento estaria desprovido da força coativa da lei; careceria de base e perderia seu poder de convicção. Reduzida a uma pura função consultiva, a inspeção do trabalho, como o demonstra a experiência, não cumpriria sua missão e perderia rapidamente sua autoridade. Associados, o controle e o assessoramento podem promover a aplicação inteligente da legislação, induzir os empregadores a adotar uma atitude mais positiva e incitar as empresas a realizar espontaneamente melhorias nas condições de trabalho, dar origem a uma corrente de informação e a um intercâmbio de dados sobre a experiência a nível das empresas, iniciar um diálogo entre empregadores e trabalhadores, estimulando a participação, e dar aos

¹⁵ A par de outras teorias, as sanções administrativas, cuja natureza não se distingue das sanções penais, têm pelo menos dupla finalidade: repressiva e preventiva (geral e especial). Este assunto será retomado em tópico específico.

¹⁶ Existe um dever de sancionar, ou seja, uma vez identificada a ocorrência de uma infração a autoridade administrativa não pode deixar de aplicar a sanção, em obediência ao princípio da legalidade e da indisponibilidade que regem o Direito Administrativo. Esta previsão constava da redação original do art. 627 da CLT, que posteriormente foi alterada, inclusive com a inclusão do art. 627-A..

trabalhadores uma melhor compreensão dos seus direitos (OIT, 1986, p.18, tradução livre).

Por fim, a função de levar ao conhecimento da autoridade competente as deficiências e abusos não alcançados pela legislação, alça a inspeção do trabalho a “agente de progresso social”, ao conceder-lhe faculdade de iniciativa para proteção dos trabalhadores. “É que os inspetores do trabalho são os únicos operadores do Direito do Trabalho em contato direto com o meio ambiente de trabalho e, portanto, em melhores condições de conhecer as deficiências da legislação do trabalho e propor soluções” (OIT, 1986, p. 18).

A Convenção nº 129 (1969), indo além, estabelece que os inspetores do trabalho deveriam submeter à autoridade competente “propostas para melhorar a legislação” ¹⁷.

Vários países, inclusive o Brasil, ampliaram as competências à inspeção do trabalho para além das previstas nas normativas internacionais. As Convenções nºs 81 e 129 assim o permitem, mas com a seguinte ressalva:

Se forem confiadas outras funções aos inspetores do trabalho, estas não deverão ser obstáculo ao exercício de suas funções principais, nem prejudicar de qualquer maneira a autoridade e imparcialidade necessárias aos inspetores nas suas relações com os empregadores” (art. 3º, item 2, da Convenção nº 81 da OIT).

2.2.3 Parâmetros para uma efetiva Inspeção do Trabalho segundo a OIT

No documento intitulado INSPECCIÓN DEL TRABAJO: lo que es y lo que hace (guía para los empleadores), a OIT, de forma sintética, arrolou os requisitos que entende imprescindíveis à efetividade da ação da inspeção do trabalho. Estes requisitos dizem respeito ao seu alcance, estrutura, organização e funcionamento, como se segue:

¹⁷ Exemplo do exercício dessa função da inspeção do trabalho é o condomínio (ou consórcio) de empregadores rurais. Sua regulamentação é fruto de proposta apresentada pela inspeção do trabalho em parceria com o Ministério Público do Trabalho, que denunciou a dificuldade de cumprimento da legislação do rurícola em determinadas situações e propôs a criação dessa figura jurídica que substitui o empregador no contrato de trabalho.

- a) A inspeção do trabalho deve organizar-se como um sistema que alcance todos os estabelecimentos sujeitos à aplicação da legislação sobre condições de trabalho e proteção dos trabalhadores;
- b) Deve submeter-se ao controle de uma autoridade central;
- c) Tem como missão assegurar o cumprimento e garantir funções educativas em relação à legislação sobre condições de trabalho, bem como alertar as autoridades competentes de qualquer defeito ou abuso não reconhecido pelas disposições existentes.
- d) Os inspetores do trabalho devem ser funcionários públicos com estabilidade no emprego, garantia e independência contra as mudanças de governo e qualquer influência exterior indevida.
- e) Deverão ser contratados levando-se em conta suas aptidões e deverão receber formação adequada para o desempenho de suas funções.
- f) O número de inspetores contratados deverá ser suficiente para garantir o desempenho efetivo de suas funções, e se determinará tendo-se em conta o número, a natureza, a importância e a situação dos estabelecimentos sujeitos à inspeção, bem como o número de trabalhadores empregados e o número e complexidade das disposições legais por cuja aplicação devam incumbir-se.
- g) Devem ser-lhes proporcionadas oficinas adequadamente equipadas e os meios de transportes e demais materiais que sejam necessários ao desempenho de suas funções.
- h) Os inspetores devem ser providos das adequadas credenciais que lhes autorizem legalmente poderes para o desempenho de suas funções.
- i) Os estabelecimentos devem ser inspecionados com a frequência e o esmero necessários para garantir a efetiva aplicação das disposições legais pertinentes.
- j) Os inspetores devem orientar e assessorar empregadores e trabalhadores sobre a maneira mais efetiva de atender às disposições legais.
- k) As leis e regulamentos nacionais devem prever e aplicar de maneira efetiva sanções adequadas para os casos de violação das disposições legais por cujo cumprimento velem os inspetores, bem como nos casos em que se obstrua a ação dos inspetores do trabalho.
- l) O rendimento efetivo do sistema de inspeção do trabalho pode ser alcançado mediante a cooperação efetiva com outros órgãos públicos ou entidades privadas, cuja atividade seja a proteção laboral, assim como os empregadores e trabalhadores e suas respectivas organizações (OIT, 2010, p.13).

Das diretivas supramencionadas, extraídas das Convenções nº 81 e 129 da OIT, depreende-se a essencialidade da observação de determinadas condições para a eficaz estruturação e funcionamento da atividade de inspeção do trabalho, que podem ser assim sintetizadas:

- a) universalidade de atendimento,
- b) colaboração entre os interlocutores sociais,
- c) coordenação e supervisão por uma autoridade central,
- d) independência e autonomia no exercício da função,
- e) autoridade e cogência dos atos emanados e, por fim,
- f) estrutura física, material e de pessoal adequadas.

Esses princípios serão retomados ao longo desse trabalho.

2.3 Considerações Finais ao Capítulo

Nos últimos anos a inspeção do trabalho vem ganhando generalizado interesse em escala internacional. É que a construção de sistemas eficazes de Inspeção do Trabalho e o fortalecimento dos já existentes é para a OIT estratégia fundamental para enfrentar a crise e buscar a “Justiça Social para uma Globalização Equitativa” (OIT, 2008).

Com efeito, conclui-se que no cenário internacional a inspeção do trabalho goza de regulamentação extensa e de prestígio crescente, consoante sinteticamente se expõe:

- a) Desde a sua constituição, a OIT tem dado prioridade à necessidade de seus membros integrantes adotarem sistemas adequados de inspeção do trabalho. A importância de contar com instituições laborais sólidas e eficientes para o desenvolvimento econômico e social é reconhecida tanto na Constituição da OIT como na Declaração da OIT sobre a justiça social para uma globalização equitativa (Declaração sobre a Justiça Social) e está plasmada em numerosas convenções, recomendações e outros instrumentos da OIT, de forma direta ou indireta.
- b) Tal idéia também está firmemente arraigada no Programa de Trabalho Decente; a realização dos quatro objetivos estratégicos do mencionado programa supõe colocar em prática um conjunto cada vez mais completo de atividades e serviços a cargo dos sistemas de administração e inspeção do trabalho e, sobretudo, adotar um enfoque global e integrado dos Ministérios do Trabalho.
- c) A crise econômica e financeira mundial evidencia a necessidade de contar com sistemas adequados de administração e inspeção do trabalho. O Pacto Mundial para o Emprego reconhece que, na luta contra as consequências da crise, “o fortalecimento e a capacidade da administração do trabalho e da inspeção do trabalho é um elemento importante de toda ação integradora que tenha por objeto a proteção dos trabalhadores, a seguridade social, as políticas do mercado de trabalho e o diálogo social” (OIT, 2010, p.1).

Ademais, na reunião da Conferência Internacional do Trabalho de 2010, a Comissão para a Discussão Recorrente sobre o Emprego também ressaltou a necessidade de aumentar a capacidade dos serviços de inspeção do trabalho. Nesse mesmo ano, os Ministros de Trabalho e Emprego do G-20 ressaltaram que:

Em numerosos países os Ministérios do Trabalho, os serviços de inspeção do trabalho e outros organismos públicos competentes devem redobrar

esforços para impedir que a crise desemboque em violações ou na debilitação de direitos fundamentais do trabalho ou da legislação nacional do trabalho, ou na exploração dos grupos vulneráveis da população ativa, incluídos os jovens e os imigrantes (OIT, 2010, p. 01).

3. A INSPEÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

3.1 As primeiras leis

Segundo Biavashi (2007, 179) da lei que extinguiu a escravidão no Brasil¹⁸ até a efetivação das primeiras leis trabalhistas, com a criação da inspeção do trabalho, em 1931, atribuição do então criado Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, decorreram mais de quarenta anos. Nesse interregno a intervenção do Estado nas relações de trabalho foi praticamente inexpressiva.

Cita-se o Decreto n. 1.313, de 17 de Janeiro de 1891, primeira legislação sobre condições de trabalho, que instituiu a fiscalização dos estabelecimentos fabris do Rio de Janeiro, então Capital Federal, em que trabalhavam menores. “O sistema de inspeção do trabalho, timidamente instituído, foi composto por apenas um inspetor que seria responsável pela verificação do cumprimento daquela legislação nos estabelecimentos mencionados” (DAL ROSSO, 1997, p.22).

A Constituição de 1891, promulgada em 24/02/1891, repassou aos Estados da Federação a competência para legislar sobre relações do trabalho e organizar sistemas de fiscalização. Todavia, apenas uma iniciativa pode ser registrada até a Revolução de 1930.

Trata-se do Decreto n. 3.550, de 10 de outubro de 1918, que, indubitavelmente é o instrumento normativo mais importante sobre inspeção do trabalho elaborado antes do movimento revolucionário de 1930. Embora receba o nome de Decreto, teve origem no Parlamento, por iniciativa do então Deputado Maurício de Lacerda, um dos parlamentares mais ativos na defesa dos problemas sociais da época. Originariamente o projeto continha apenas um artigo (que permaneceu como o artigo primeiro), mas, mediante parecer da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados, foi substituído por um projeto mais arrojado de 12 artigos. O parecer da Comissão, justificando o substitutivo: “nada (...) existe na nossa legislação sobre a superintendência do trabalho em geral, constituindo isso

¹⁸ Lei Imperial nº 3.553, de 13 de maio de 1888 (Lei Áurea). A mencionada lei se, por um lado, representa um marco da luta contra a escravatura no Brasil, por outro, pode ser apontada como um estatuto lacunoso, de cunho liberal, sem salvaguardas que assegurassem a transição digna para o trabalho livre. Adotou a liberdade do tipo negativa.

uma novidade entre nós; já devidamente cuidado, porém, em diferentes países da América e da Europa” (BIAVASHI, 2007, p. 23-24)

Sobre o Decreto 3.550, sancionado em 10 de outubro de 1918, conquanto apenas formalmente tenha instituído o sistema de inspeção do trabalho, vale as observações:

A lei [embora receba o nome de decreto é lei, como modernamente a conhecemos] autoriza o Presidente da República a reorganizar a Diretoria do Serviço de Povoamento do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio sob a denominação de Departamento Nacional do Trabalho (art. 1º). Entre as finalidades do departamento estão ‘preparar e dar execução regulamentar às medidas referentes ao trabalho em geral’ (art.2º). Uma das divisões do Departamento é a de Legislação, Inspeção e Estatística do Trabalho (art. 3º). Esta divisão subdivide-se, por sua vez, em duas seções. À primeira compete ‘o estudo e preparo da regulamentação da legislação operária em geral’ (art. 4º, § 1º); à segunda, ‘a organização de instruções e regulamentos referentes à inspeção do trabalho (art. 4º, § 2º). Das 69 pessoas que fazem parte do quadro de pessoal do Departamento Nacional do Trabalho, dois são ‘inspetores do distrito federal’ (art. 8º). Está formalmente organizado um serviço estatal de inspeção do trabalho. Sua área de ação é puramente o Distrito Federal, Rio de Janeiro, conforme competia em assuntos referentes ao trabalho. Todo o trabalho de rua é feito por dois inspetores, pequeno número de funcionários em face do avantajado elenco de burocratas de escritório. Ainda assim, os inspetores pouco tinham a fazer, pois o critério pelo qual se devem pautar é a legislação do trabalho e a regulamentação oficial é escassa (BIAVASHI, 2007, p.23).

Em 1923, por meio do Decreto 16.027, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, o qual, a princípio, não encerra grande importância para o estudo do sistema de inspeção do trabalho, porquanto dotado apenas de competência consultiva. Mas seu quadro de pessoal posteriormente se incorporará ao do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, “daí a importância de seu destaque. Era composto por 12 membros, entre os quais dois operários, dois patrões e dois funcionários do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio” (BIAVASHI, 2007, p.25).

Segundo avaliação de historiadores da inspeção do trabalho, citada por Dal Rosso (1997, p. 125), a legislação social do período “caracteriza-se pela sua falta de aplicação, por descumprimento e ausência efetiva de fiscalização. Somente nos setores e locais em que as classes interessadas têm força para impô-la, ela sai do papel”

As condições sócio-econômicas do Brasil no início do século XX “não favoreciam o controle social das condições de trabalho e eram ainda muito pouco

ressonantes as vozes que defendiam a intervenção do Estado nas relações sociais” (BIAVASCHI, 2007, p.72), bem como ainda bastante incipientes as organizações coletivas dos trabalhadores.

Biavashi (2007, p. 100) nos dá o retrato da época:

No Brasil de 1930, grande parte da população estava na zona rural. Não havia grandes concentrações operárias. O proletariado urbano, de formação recente, ainda que tivesse certo acúmulo de reivindicações, não se apresentava com força orgânica capaz de impulsionar um processo de positivação das normas de proteção social de forma eficaz. O substrato material de suas lutas políticas não era igual àquele da Inglaterra do século XIX, da grande indústria. Ainda que crescesse o trabalho assalariado e a instalação de estabelecimentos fabris, e notórias as injustiças, a estrutura social carecia de uma massa de operários e de uma base social com força orgânica para exigir do Estado a positivação de direitos fundamentais. Mesmo os movimentos grevistas de 1917 e 1920, tratados como questão de polícia, e suas insurgências por direitos, não constituíram uma base sólida. Nada surpreendente. Há poucas décadas se haviam rompido as amarras da escravidão. A dualidade senhor/escravo não estava superada. O trabalhador ‘livre’ não se havia firmado como sujeito de direitos.

Mas é necessário também esclarecer, ainda com arrimo em Biavashi (2007, p. 79, que: “a década de 1930 não inaugura o reconhecimento da necessidade de legislação social”. É que tal reconhecimento, conquanto parcimoniosamente, já havia sido expresso em normas esparsas de proteção ao trabalho da República Velha, “bem como nas discussões dos Deputados na Câmara Federal, basicamente em períodos de greve, com foco na Questão Social, na jornada de trabalho, nos salários, no respeito ao Tratado de Versalhes”

3.2 A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

A partir de 1930 foi pujante a produção normativa estatal¹⁹. Nessa fase que vai até 1943, os direitos trabalhistas foram institucionalizados. Nesse período é inegável que o Direito do Trabalho foi erigido a política pública oficial, “no contexto de uma estratégia estatal explícita de industrialização da economia e de incorporação política de novos trabalhadores urbanos” (DELGADO, 2008, p.30). Registra-se no período também uma forte intervenção do Estado na direção da

¹⁹ Getúlio Vargas, Lindolfo Collor (Ministro do Trabalho no Governo Revolucionário), eram positivistas, seguidores de Auguste Comte.

organização dos trabalhadores e na instituição das suas entidades representativas. No período, verifica-se um crescimento acelerado do número de sindicatos oficialmente reconhecidos²⁰.

Quanto às instituições do Estado criadas para garantir a eficácia da legislação trabalhista em franco processo de expansão, também foi registrado significativo avanço no que tange a regulamentação. Um dos primeiros atos do Governo Provisório, instituído após a Revolução de 1930, foi a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, por intermédio do Decreto n. 19.433, de 26 de novembro de 1930, com o encargo do “estudo e despacho de todos os assuntos relativos ao trabalho, indústria e comércio” (art.2º). Como órgão a compor a sua estrutura, foi criado em 04 de Fevereiro de 1931, pelo Decreto 19.671-A, o Departamento Nacional do Trabalho, cujo quadro inicial de pessoal foi herdado do Conselho Nacional do Trabalho (1923), que tinha por objetivo promover medidas de previdência social e melhorar as condições gerais de trabalho. Sendo subdividido em seções, uma delas tinha por fim a “organização, higiene, segurança e inspeção do trabalho, previdência social, patrocínio operário e atuariado” (BIGNAMI, 2007, p.33).

Pelo Decreto 21.690, de 1 de agosto de 1932, foram criadas as Inspetorias Regionais – que mais tarde seriam transformadas nas Delegacias Regionais do Trabalho – destinadas a superintender os serviços cometidos aos Departamentos e a fiscalização das leis e dos regulamentos do Ministério, estabelecendo multas em caso de infração²¹. Segundo Biavaschi (2007, p.212),

A instalação dessas fiscalizações atendeu à necessidade de instituições públicas regionais para velarem pela observância das leis de proteção que estavam sendo positivadas; eram órgãos executores e fiscalizadores, sob a orientação do Ministério do Trabalho. (...) O chefe de serviço dessas inspetorias Regionais era o respectivo inspetor, investido dessa hierarquia ao assumir o cargo (art.5º).

Visando dotar de uniformidade e celeridade os processos de multas e cobranças judiciais por infrações trabalhistas foi aprovado o Decreto 22.131, de 23 de Novembro de 1932. Nos dias 11 e 14 de setembro de 1933 foram publicadas instruções para o serviço de fiscalização das leis sociais. Nesse mesmo sentido

²⁰ Segundo BIAVASCHI (2007), com esteio em pesquisas do IBGE, em 1931 havia apenas três sindicatos de trabalhadores oficialmente reconhecidos e em 1939, esse número chegaria a 1219.

²¹ O Decreto 22.244 aprovou o regulamento das inspetorias fixadas em quinze. Mais tarde, o Decreto 23.288 criou mais cinco.

também foi editada a Portaria 68, regulamentando a aplicação de penalidades e instruções para fiscalização das “Caixas de Acidentes de Trabalho” Biavaschi (2007, p.212),

Ainda com relação às instituições oficiais criadas para garantir a eficácia da legislação trabalhista em 12 de maio de 1932, por meio do Decreto 21.396, foram criadas as Comissões Mistas de Conciliação e as Juntas de Conciliação e Julgamento - instâncias administrativas que precederam a criação da Justiça do Trabalho-, cuja criação teve previsão na Constituição da República de 1934, e organização efetivada pelos Decretos-lei 1.237, de 02 de maio de 1939 e 2.851, de 10 de dezembro de 1940.²² Esclareça-se que, embora de origem administrativa, a atividade judicante dos litígios individuais não era exercida pelos Inspetores do Trabalho. Esse esclarecimento se faz necessário porque as reclamações trabalhistas, antes da criação e organização da Justiça do Trabalho, eram dirigidas às Inspetorias Regionais, normalmente representadas por esses agentes²³.

3.3 A Consolidação das Leis do Trabalho e o Direito Administrativo do Trabalho

Todas as discussões sobre o Direito do Trabalho no Brasil, mesmo em épocas recentes, acabam inevitavelmente por voltar ao debate sobre as mudanças radicais nas relações entre o Estado e os trabalhadores que ocorreram na década de 1930, consolidadas pelo Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943. Com a Consolidação das Leis do Trabalho, a popular CLT, completa-se o ciclo trabalhista de Getúlio Vargas (BIGNAMI, 2007, p.33), “um antiliberal, herdeiro do positivismo-castilhistas, adepto das idéias de Saint Simon e Auguste Comte” (BIAVASCHI, 2007, p.90).

²² A organização da Justiça do Trabalho, órgão competente para dizer o Direito, extrapola os limites desta pesquisa. Nossa pesquisa concentra-se na criação e estruturação dos órgãos com competência para fiscalizar o cumprimento do Direito do Trabalho: a então denominada Fiscalização do Trabalho.

²³ Parágrafo único, do art. 2º, do Decreto nº 21.690/32, que cria as Inspetorias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e comércio: “Os fiscais e inspetores de outros Departamentos do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio poderão ser designados pelo respectivo ministro para servir, temporariamente, em qualquer uma das Inspetorias Regionais no desempenho das funções que lhes forem próprias”.

Em entrevista a Magda Biavaschi, Arnaldo Sussekund (2007), integrante da comissão responsável pela elaboração da CLT, esclareceu que o trabalho da comissão trouxe poucas inovações à legislação posta (desde o início da década de 30) e ao que já vinha sendo decidido pela Justiça do Trabalho e pela Justiça Administrativa que a antecedeu²⁴. O trabalho da comissão, esclareceu, foi dividido nos procedimentos de: sistematização, com pequenas alterações da legislação vigente; compilação, sem alterações da legislação adotada em decorrência da nova Constituição, sobre Justiça do Trabalho e organização sindical; atualização e complementação de disposições superadas ou incompletas, entre elas a inspeção do trabalho e o processo de multas administrativas; e, por fim, elaboração de novas normas, “imprescindíveis à configuração e aplicação do sistema” (BIAVASHI, 2007, p. 341).

No que tange ao procedimento de atualização e complementação, foi introduzido na CLT o Título VII, que normatiza o processo de multas administrativas aplicadas pela inspeção do trabalho, estabelece procedimentos de fiscalização, bem como prerrogativas e deveres dos agentes no exercício da função. Em complemento a tais disposições, em 09 de maio de 1944, ainda no Governo Vargas, o Decreto-lei n. 6.479 criou as carreiras de inspetor do trabalho, engenheiro do trabalho e médico do trabalho, integrante do quadro de pessoal do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, sem estabelecer, contudo, as garantias e prerrogativas necessárias ao exercício da função.

A partir da CLT a inspeção do trabalho adquiriu (ou reforçou), na esfera normativa, o caráter de polícia administrativa, ante a sua qualidade de fiscalizadora do cumprimento das leis trabalhistas. A normativa trabalhista consolidada teve como fonte, nessa matéria, o Tratado de Versalhes, Parte XIII, Segunda Seção²⁵ e a Recomendação nº 23 da OIT, que a respeito do serviço de inspeção do trabalho, estabelecia em seu item primeiro:

²⁴ Juntas de Conciliação e Julgamento, responsável pelo julgamento dos dissídios individuais e Comissões Mistas de Conciliação, pelos dissídios coletivos.

²⁵ Na segunda seção do capítulo, destinado à proteção internacional do trabalho, o Tratado de Paz de 1919 contemplou os princípios jurídicos de valorização do trabalho e proteção aos trabalhadores (art. 427), destacando que cada Estado deveria organizar um serviço de inspeção para assegurar o cumprimento das leis de proteção ao trabalho. A atual constituição da OIT, depois da emenda de 1946, não contém mais nenhuma referência expressa à organização do serviço de inspeção, isso porque, já definida a tratativa do tema em convenção própria que seria submetida à Conferência no ano seguinte de acordo com a Convenção n. 81/1947.

O serviço de inspeção que deve ser organizado por cada Membro, de acordo com o princípio enunciado no inciso 9 do artigo 41 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, deve ter por missão essencial assegurar a aplicação das leis e regulamentos concernentes às condições de trabalho e a proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão (horas de trabalho e descanso; trabalho noturno; proibição do trabalho de certas pessoas em locais perigosos, insalubres ou superiores às suas forças; saúde e segurança etc.) (OIT, 1986, p. 04).

Note-se que, em harmonia com as fontes materiais que lhe inspiraram, a CLT estabeleceu para a inspeção do trabalho apenas a missão de assegurar a aplicação da legislação do trabalho (função de controle) ²⁶, prescrevendo para tal sanções administrativas a serem aplicadas pelos agentes de inspeção, em caso de descumprimento das normas trabalhistas que consolidara. Fazendo assim, dotou a inspeção do trabalho do poder de polícia e a instrumentalizou para o exercício da função, reforçando, repita-se, no plano normativo, a eficácia social do Direito do Trabalho.

Na época em que a CLT foi elaborada o positivismo jurídico era a ideologia hegemônica. A ela subjaz a imagem do Direito como um ordenamento protetor-repressivo que para atingir seu fim utiliza-se de medidas diretas ou indiretas de desencorajamento, para impedir uma ação indesejada. É a imagem do Estado “garantista”, usando as palavras de Bobbio (2008, p. 14), que com seus longos braços usa o Direito como “instrumento de controle social”

O autor ainda complementa só mais tarde, com a crise do positivismo jurídico, acusado de conivência com as ditaduras, e com a afirmação do estado assistencial é que o Direito assumiu a sua função promocional. Passa-se do Estado “garantista” para o Estado “dirigista”, e o Direito metamorfoseado assume o papel de “instrumento de direção social” passando a fazer uso de medidas de encorajamento para cumprir a sua função (BOBBIO, 2008)

Consentânea com seu tempo, a CLT identifica-se como um instrumento normativo repressivo-protetor, dotando a inspeção do trabalho apenas da função de controle. Só mais tarde, com a ratificação da Convenção nº 81 é que esta assumiria, no plano jurídico, também o caráter de agente de *progresso social*²⁷, incorporando também as funções de orientação e informação. No plano dos fatos, todavia, jamais

²⁶ As funções de orientação e informação só lhe foram conferidas pela Convenção nº 81, ratificada pelo Brasil em 1956.

²⁷ A terminologia “agente de progresso social” é utilizada pela OIT no manual *La Inspección del Trabajo: manual de educación obrera*, OIT, Ginebra, 1986.

chegou a exercer em sua plenitude, quer a função repressora, quer a função de promotora da ordem social.

3.4 A Ratificação da Convenção nº 81 da Organização Internacional do Trabalho

Nos anos que se seguiram, após a queda de Vargas, a situação da inspeção do trabalho não teve nenhuma alteração que mereça registro, no plano dos fatos. Com estrutura precária de pessoal e com o aparato administrativo subdimensionado, não chegava a cumprir a sua missão, até então exclusivamente repressora.

No plano normativo, todavia, a situação se alterou. No ano de 1956, o Brasil ratificou a Convenção nº 81, adotada pela Conferência de 1947, no imediato pós-guerra, que dotava a inspeção não só da tradicional função repressora, mas também das funções de “fornecer conselhos e informações técnicas a empregados e empregadores sobre os meios mais eficazes de observar as disposições legais” e de “levar ao conhecimento da autoridade competente as deficiências ou abusos que não estão especificamente compreendidos nas disposições legais existentes”.

Foi também após a incorporação da Convenção nº 81 no ordenamento jurídico pátrio que foram estabelecidas garantias e prerrogativas para o exercício da função de inspetor do trabalho. Entre as garantias, determinou que o quadro da inspeção do trabalho fosse constituído por funcionários públicos estáveis, e que o estatuto e as condições de trabalho lhes assegurassem independência no exercício da função, resguardando-os de interferências externas indevidas ou daquelas oriundas de mudanças de governo (art.6º) ²⁸.

Entre as prerrogativas estabeleceu amplos poderes investigatórios e de atuação, como adentrar livremente aos locais onde haja atividade laboral, fazer interrogatórios, exigir a apresentação de documentos, retirar amostras de materiais, determinar medidas constritivas necessárias para assegurar a segurança e saúde

²⁸ Recentemente, em setembro de 2010, o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT, apresentou denúncia à Comissão de Peritos da OIT na Aplicação de Convênios e Recomendações sobre o descumprimento pelo Brasil dessa condição, uma vez que por aqui há influência externa indevida na Inspeção do Trabalho – com as indicações políticas para o cargo de Superintendente Regional do Trabalho – que fere o artigo 6º da norma internacional ratificada pelo governo brasileiro.

dos trabalhadores, impondo modificações nas instalações, entre outras (arts. 12, 13 e 17 da Convenção n. 81).

Também restou estabelecido que a inspeção do trabalho deveria dispor da estrutura física, material e humana necessária ao efetivo exercício da função. Estabeleceu, inclusive, critérios para fixação do número mínimo de auditores fiscais para permitir o exercício eficaz de suas competências (art.10)²⁹, bem como a necessidade de formação apropriada para o exercício destas³⁰.

Em consonância com a CLT, a Convenção ratificada, no entanto, aplicava-se somente à indústria e ao comércio, ou seja, o serviço de inspeção não se estendia ao trabalhador rural. “Essa situação só foi alterada, no plano normativo, com a Lei 4.214, de 02 de março de 1963 (Estatuto do Trabalhador Rural), mas não chegou a produzir efeitos reais ante a queda da democracia no ano de 1964” (DELGADO, 2008, p.130)³¹.

Em 15 de novembro de 1965, já sob o regime de exceção, o Decreto nº 55.841 regulamentou a Convenção nº 81, que, todavia, foi denunciada pelo governo brasileiro em 05 de abril de 1971, só vindo a ser re-ratificada em 1987:

(...) Mais uma vez, entretanto, o governo brasileiro, já sob o regime de exceção, demonstra sua disposição para formular e absorver normas de caráter avançado, sem as cumprir de fato. Assim, devido a pressões nos meios internacionais a que estaria sujeito, em 05 de abril de 1971, o governo brasileiro denunciou a Convenção nº 81, da OIT, argumentando haver dois problemas com sua aplicação: o art. 6º, referente ao estatuto do pessoal e o § 2º do art.11, referente ao reembolso dos gastos efetuados com os inspetores. Essa situação somente foi corrigida no limiar da redemocratização ocorrida com a promulgação da Constituição Federal de 1988, por meio do Decreto nº 95.461, de 11 de dezembro de 1987, que revigorou a referida convenção em nosso país. Durante esse período de denúncia da convenção, os inspetores tiveram suas funções totalmente desvirtuadas, contrariando frontalmente alguns dos dispositivos nela

²⁹ Esse número mínimo necessário nunca foi atingido no Brasil, conforme demonstra a planilha apresentada neste trabalho, na página 69. Este item também foi objeto de denúncia do SINAIT à Comissão de Peritos da OIT, porquanto no Brasil não há a contratação do número mínimo de agentes de inspeção do trabalho, estabelecido na Convenção 81, necessários ao atendimento das necessidades “diante da complexidade da legislação a ser aplicada, a extensão territorial do nosso país, o número de empresas e a natureza das respectivas categorias econômicas, o número de trabalhadores e a diversidade de suas categorias profissionais, conforme prevêm os artigos 10 e 16 da citada convenção

³⁰ Também esse item foi denunciado pelo SINAIT à Comissão de Peritos da OIT: “o tratamento dado à capacitação dos AFTs (*Auditores Fiscais do Trabalho*) não atende ao disposto no artigo 7º, item 3, da Convenção 81.

³¹ Segundo o autor citado, a não extensão do Direito do Trabalho ao campo brasileiro decorreu de um pacto político singular, uma vez que eram as oligarquias estaduais conservadoras que davam sustentação política à ditadura Vargas (1930-1945). Em consequência, cerca de 70% da população brasileira ficaria excluída do âmbito de abrangência do Direito do Trabalho, porquanto a taxa de urbanização do país nas décadas de 30 e 40 girava em torno de 30%.

contidos. Há relatos de inspetores que teriam sido utilizados pelo aparelho de informação do regime de exceção para colher informações sobre trabalhadores e sindicalistas, sempre em nome da doutrina da segurança nacional. Outros inspetores tiveram funções de interventores *ad hoc* nos sindicatos, cancelando eleições e presidindo por certo período as entidades de classe e, no mais, contrariando também as Convenções n^{os} 87 e 98, da OIT (BIGNAMI, 2007, p.34).

A instauração no país, por 20 anos (a partir de 1964) de um regime político autoritário, impermeável a políticas públicas de inclusão social, e, por conseguinte, de generalização do Direito do Trabalho, implicou a falta de acuidade e desprestígio do aparelho institucional público encarregado de efetivar tal ramo jurídico.

(...) É o que se passava com a Justiça do Trabalho, constituída de poucos juízes e praticamente instalada apenas em grandes cidades; com o Ministério do Trabalho, também com presença muito reduzida no interior do país; com o Ministério Público do Trabalho presente apenas nos grandes centros, junto aos tribunais, e que sequer possuía a estrutura e as atribuições alargadas de *órgão agente*, as quais só despontaram com a Constituição de 1988 (BIGNAMI, 2007, p.133).

Embora existam poucas informações que comprovem a pálida atuação da inspeção do trabalho no período que vai da sua implantação até a redemocratização do Brasil, essa constatação pode ser extraída das estatísticas que revelam o generalizado descumprimento da legislação trabalhista, ainda nos dias atuais.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) no ano de 2008, o nível de informalidade no país ficou em 49,4%, o menor nível da década. Na verdade, o grau de informalidade vem declinando desde 2002, conquanto ainda bastante elevado, se comparados com o de outros países. Na Alemanha, por exemplo, consoante Delgado (2008, p. 127), citando Wolfgang Däubler, descreve que 80,62% da população economicamente ativa eram, em 1987, operários e empregados. Ainda, segundo o autor, com arrimo em Jean-Claude Javalier, na França, no ano de 1996, 86% da população economicamente ativa ocupada tinha o seu contrato de trabalho regido pelo Direito do Trabalho.

É claro que o descumprimento da legislação trabalhista não pode ser atrelado exclusivamente à ineficiência do órgão estatal encarregado de assegurar a sua aplicação; seria uma análise demasiado simplista, já que inúmeros outros fatores interferem nessa área, desde o desenvolvimento econômico do país à popular “cultura do descumprimento da lei” atribuída ao brasileiro.

Mas não pode ser ignorado o fato de que a eficiente atuação do aparelho estatal influi significativamente no cumprimento da lei, especialmente quando, contrariando a regra da adesão espontânea, constata-se uma insubmissão expressiva dos cidadãos aos preceitos normativos, especialmente àqueles confrontantes com um sentimento social arraigado e/ou com interesses contrapostos poderosos.

Nesse sentido, é esclarecedora a lição de Barroso (2008, p. 11):

(...) A efetividade das normas jurídicas resulta, comumente, do seu cumprimento espontâneo. Sem embargo, descartados os comportamentos individuais isolados, há casos de insubmissão numericamente expressiva, quando não generalizada, aos preceitos normativos, inclusive os de hierarquia constitucional. Assim se passa, por exemplo, quando uma norma confronta-se com um sentimento social arraigado, contrariando as tendências prevaletentes na sociedade. Quando isso ocorre, ou a norma cairá em desuso ou sua efetivação dependerá da frequente utilização do aparelho de coação estatal. De outras vezes, resultará difícil a concretização de uma norma que contrarie interesses particularmente poderosos, influentes sobre os próprios organismos estatais, os quais por acumplicimento ou impotência, relutarão em acionar os mecanismos para impor sua observância compulsória.

Não é difícil prognosticar que as normas trabalhistas consolidadas na CLT, não poderiam prescindir de uma eficiente atuação do Estado para se tornarem efetivas. É que a economia de mercado busca a eficiência, a produtividade e o lucro, e o Direito do Trabalho, cuja função nuclear é *a melhoria das condições de pactuação da força de trabalho na ordem socioeconômica*, contrapõe-se de forma imediata a esse interesse, na medida em que busca a realização da equidade, da justiça social (DELGADO, 2008, p.122).

O autor citado entende ainda que o Direito do Trabalho não só “realiza a justiça social, como cria e preserva mercado para o próprio capitalismo interno, devolvendo a este os ganhos materiais socialmente distribuídos em decorrência da aplicação de suas regras jurídicas” (DELGADO, 2008, p. 123). Por isso, carrega consigo também a função modernizante e progressista, do ponto de vista econômico e social.

Com efeito, na medida em que objetam “o interesse do capital, as normas trabalhistas, sem a forte presença do Estado, teriam sua efetividade comprometida pela resistência à generalização desse padrão de contratação laborativa” (DELGADO, 2008, p.60).

(...) De fato, não é necessário muito para se perceber que o aparente conteúdo da lei poderia ser facilmente enfraquecido pelo seu não cumprimento e por interpretações jurídicas ou administrativas equivocadas. E, quando se examina o mundo do trabalho, rapidamente torna-se claro que, apesar de seu escopo amplo e inclusivo, na prática a CLT era aplicada de forma muito irregular, fosse na relação campo/cidade, fosse entre as diferentes regiões do país, ou ainda entre os diferentes setores e ocupações nas áreas urbanas, que eram o seu principal foco (FRENCH, 2002, p.15).

Conquanto normativamente assegurada a intervenção estatal, na seara administrativa, para, mediante coação, assegurar o cumprimento das normas trabalhistas, a tarefa foi negligenciada por um longo período, seja por acumpliciamento do Estado ou por impotência deste. Dados do Ministério do Trabalho revelam que nunca se atingiu no país o número mínimo necessário de agentes de inspeção imprescindível ao adequado desempenho da função. Além disso, em termos de recursos orçamentários, conforme se pretende demonstrar no capítulo seguinte, o Ministério do Trabalho sempre teve uma participação acanhada no Orçamento Geral da União, o que dificulta (ou inviabiliza) o adequado aparelhamento do órgão para o bom desempenho da missão que lhe compete³².

De maneira geral, o Ministério do Trabalho e os próprios tribunais do trabalho provaram ser relutantes ou incapazes de impor suas próprias regras de forma decidida e sistemática. Na verdade, eles foram incapazes de lidar de forma efetiva até com o completo não pagamento de salários, algo que não era nada incomum no cenário industrial brasileiro. Em 1959, o Delegado Regional do Trabalho em São Paulo notou queixosamente que ‘a eficiência desta Delegacia infelizmente não tem sido a melhor’ na garantia do ‘cumprimento do código trabalhista’. A DRT tem dificuldades até, ele acrescentou, em cobrar ‘as multas daqueles que descumprem [as leis trabalhistas] porque eles se sentem impunes e ignoram a autoridade da Delegacia (FRENCH, 2002, p.23).

Assim, a distância entre o Brasil legal e o Brasil real foi-se incorporando ao mercado de trabalho brasileiro, “comprometendo não só a generalização do modelo legal de contratação de mão-de-obra, como também a imperatividade das normas laborais no país” (DELGADO, 2008, p. 65). A avançada legislação trabalhista, conquanto habilitada, não foi capaz de expandir-se ao conjunto do mercado de trabalho brasileiro e, por conseguinte, de corrigir a desigualdade verificada no plano

³² O bom aparelhamento do órgão inclui dependências físicas adequadas, equipamentos, recursos para deslocamentos, investimento em capacitação, contratação de agentes de inspeção do trabalho em número suficiente ao bom desempenho da função, contratação de servidores de apoio, entre outros.

fático da relação empregatícia, especialmente porque pouco se fez, em termos de políticas públicas, para garantir a sua generalização e efetividade.

(...) a verdade é que a distância entre o ideal e o real é igualmente ampla no caso dos direitos e das reivindicações individuais. 'A extensiva e avançada legislação trabalhista do Brasil', notou o adido trabalhista norte-americano Irving Salert em 1953, 'é quase completamente ignorada nas fábricas'. Com funcionamento inadequado, o serviço de inspeção do Ministério do Trabalho nunca chegou perto de garantir o respeito aos direitos legais dos trabalhadores. Em 1965, por exemplo, o Serviço de Higiene e Segurança do Trabalho em São Paulo informava que tinha um quadro funcional com somente três médicos e um engenheiro para lidar com 8.000 requisições de perícias (FRENCH, 2002, p.19).

3.5 A redemocratização do país e o cenário político brasileiro nos anos subsequentes

“A transição democrática brasileira processou-se imersa em graves contradições” (DELGADO, 2008, p.115). A par de evidentes avanços democratizantes, em especial no que tange à constitucionalização de direitos trabalhistas, a Constituição da República, promulgada em 1988, “manteve institutos e mecanismos de tradição autocrática, dificultando o avanço e modernização do ramo juscoletivo trabalhista e a superação de sua origem autoritária” (DELGADO, 2008, p.127).

No que se refere aos órgãos e instituições encarregados de aplicar a legislação trabalhista também registrou consideráveis avanços. Embora tenha mantido a estrutura corporativista da Justiça do Trabalho, superada pela Emenda Constitucional nº 24, de 1999, com a Constituição de 1988 o Poder Judiciário Trabalhista ganhou acentuada importância. O Ministério Público do Trabalho deixou de ser mero apêndice do Poder Executivo, tal como previsto na EC n. 01/69, para se transformar em instituição permanente, autônoma, independente e essencial à função jurisdicional do Estado, mantendo suas funções judiciais tradicionais (custos legis) e adquirindo funções extrajudiciais (órgão agente). Ambos, Justiça do Trabalho e Ministério Público do Trabalho, ganharam independência financeira e administrativa, condição indispensável à necessária independência no exercício de suas competências constitucionais (LEITE, 2007, p.153).

Quanto à inspeção do trabalho, o destaque foi menor, mas, ainda assim, relevante. Pela primeira vez essa atividade, que representa um compromisso do país com a comunidade internacional, foi tratada no texto constitucional entre as

competências da União. O art. 21, XXIV, estabeleceu como competência da União: organizar, manter e executar a inspeção do trabalho.

Em razão desse destaque, um ano depois, em 24 de outubro de 1989, foi editada a lei 7.855, que modificou diversos artigos da CLT, atualizou os valores e as hipóteses de aplicação das multas trabalhistas - bastante defasadas pela inflação da moeda -, bem como instituiu o Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, destinado a promover e desenvolver as atividades de inspeção das normas de proteção, segurança e medicina do trabalho, com o objetivo principal de assegurar o reconhecimento do vínculo empregatício do trabalhador e os direitos dele decorrentes (art. 7º).

Mas os ventos de democratização logo se arrefeceram. Em um cenário em que as práticas democráticas justralhistas sequer haviam se consolidado, onde a generalização do contrato de trabalho regulado como padrão de contratação ainda estava longe de ser a realidade, ganha relevo no país um discurso “desarticulador de todo o ramo jurídico, inspirado em tendências político-ideológicas influentes no mundo capitalista desenvolvido desde a década de 1970” (DELGADO, 2008, p.114).

De fato, logo após o surgimento da Carta Magna de 1988, fortaleceu-se no país, no âmbito oficial e nos meios privados de formação de opinião pública, um pensamento estratégico direcionado à total desarticulação das normas estatais trabalhistas, com a direta e indireta redução dos direitos e garantias laborais. Ou seja, mal se iniciara a transição democrática do Direito do Trabalho (já guardando em si mesma inúmeras contradições), a ela se acoplava uma proposta de desarticulação radical desse ramo jurídico especializado. Nesse quadro, a maturação do processo democratizante comprometia-se em face do assédio da proposta extremada de pura e simples desarticulação de todo o ramo jurídico protetivo (DELGADO, 2008, p.115).

Depois de ressaltar que a crise e transição do Direito do Trabalho se fizeram sentir tardiamente no Brasil no início da década 90, já que despontara na Europa Ocidental a partir da década de 70, o mesmo autor prossegue: “(...) Essa coincidência temporal de processos (o de democratização, de um lado, e, de outro, o de desarticulação radical do ramo justralhista) torna dramática a presente fase brasileira de crise e transição do Direito do Trabalho” (DELGADO, 2008, p. 115)

Efetivamente, depois de um breve e moderado destaque (1985-1989), o desprestígio do Direito do Trabalho no Brasil assumiu nova forma a partir da década de 90. Segundo Delgado (2008) o início da flexibilização da legislação trabalhista no Brasil aconteceu em meados dos anos sessenta, com o advento do regime militar

com a criação do FGTS, que constitui sistemática alternativa àquela regulada pela CLT.

A desregulamentação e a flexibilização jurídico-trabalhistas entram na agenda política brasileira, com a ascendência ao poder do pensamento ultraliberalista, cujo ideário de gestão econômico-social direciona-se para reduzir, ao máximo, “o valor da força de trabalho em oferta no mercado de trabalho, quer por meio de medidas de desregulamentação e flexibilização radicais do Direito do Trabalho, quer mediante o aumento da massa trabalhadora disponível à contratação trabalhista” (DELGADO, 2008, p.137).

Posto que as medidas desregulatórias e flexibilizatórias da legislação trabalhista, perpetradas na década de 90, por si mesmas, já fossem suficientes para sacudir as estruturas do Direito do Trabalho, outras mais astutas e de menor impacto político também foram implementadas, interagindo-se e complementando-se para abalar ainda mais as bases de sustentação do ramo juslaboral.

Uma delas, talvez a mais avassaladora, mas que não será objeto do nosso estudo, se concretizou por intermédio das entidades de classe profissionais. Sob o pretexto de valorizar o Direito Coletivo do Trabalho, as negociações coletivas foram utilizadas para flexibilizar direitos individuais trabalhistas, precarizando as condições de trabalho, muitas vezes com o aval da Justiça do Trabalho, que, com base no princípio do conglobamento, conferia vasta amplitude ao poder de negociação dos sindicatos.

Outra, que afetou praticamente todos os órgãos responsáveis pela aplicação do Direito do Trabalho, é aquela que se concretizou mediante interpretação mais permissiva da legislação, eis que, como ensinam os doutos, “a realidade circunjacente ao exercício do poder, determina, em cada época e a cada passo, o sentido e a natureza das regras” (BONAVIDES, 2000, p.1). O autor refere-se à influência da ideologia de poder na hermenêutica das normas constitucionais que, todavia, pode ser estendida às normas trabalhistas, tendo em vista a constitucionalização do Direito do Trabalho no Brasil.

Com efeito, influenciada pelo pensamento liberalista que ascendeu ao poder, a flexibilização interpretativa das normas trabalhistas, “contribuiu para construir, nos anos 90, verdadeira nova cultura em torno do Direito Individual e Coletivo do Trabalho, reduzindo em muito a efetividade de suas regras e princípios jurídicos” (DELGADO, 2008, p.65).

É importante ressaltar que os efeitos dessa forma de desestabilização do Direito do Trabalho mantêm ainda certo resíduo nos dias atuais, mas em muito minimizados depois que o modelo de gestão econômica e social *ultraliberal* provou ser incapaz de promover o crescimento econômico e a justiça social. Com a Resolução Administrativa n. 121, publicada em 19 de Novembro de 2003, iniciou-se no Tribunal Superior do Trabalho importante processo de reestruturação da jurisprudência sumulada, colocando “aparente termo final à tendência dominante na década de 1990” (DELGADO, 2008, p.140).

A outra investida contra o Direito Individual do Trabalho iniciada (ou recrudescida) na década de 1990, ainda com sérios resíduos nos dias atuais, constituiu-se na flexibilização da forma de atuar do órgão responsável pela aplicação preventiva do Direito do Trabalho: a Inspeção do Trabalho. Por se tratar de atividade pertencente à estrutura administrativa do Estado, sem autonomia administrativa e financeira e de modesta expressão política, a precarização de sua atuação evocou pouca atenção. Cuida-se de uma forma quase invisível, dissimulada e menos onerosa de desprestigiar o ramo jurídico.

A atividade estatal de controle e aplicação preventiva do Direito do Trabalho foi afetada, pelo menos, de três formas:

- a) No subdimencionamento de investimentos na estrutura de pessoal, material e equipamentos de trabalho da Inspeção do Trabalho;
- b) Na desproporção entre as medidas preventivas e repressivas, entre técnicas de encorajamento e desencorajamento de cumprimento das normas trabalhistas;
- c) No desequilíbrio entre a função de orientação e controle, comprometendo a imperatividade e a generalização do Direito do Trabalho no país.

Esses três itens serão objeto de análise nos capítulos subseqüentes e constituem objeto do nosso estudo. Mas é importante ressaltar, ainda nesse momento, duas questões. A primeira diz respeito ao marco inicial da precariedade da atuação administrativa do Estado no controle e aplicação das normas trabalhistas e, a segunda, à propagação e atualidade dos seus efeitos deletérios.

Concernente ao marco inicial, não se pode dizer que a falta de investimento público na atividade de inspeção do trabalho seja fruto das políticas neoliberais da

década de 90. O pequeno histórico traçado nesse capítulo procurou demonstrar que a atividade administrativa de fiscalização do cumprimento das normas trabalhistas nunca foi prestigiada no Brasil; mas, pode-se dizer, contudo, que essa diretiva foi recrudescida desde então, ganhando novas feições.

Quanto ao desequilíbrio entre as medidas preventivas (controle antecipado) e repressivas, entre as técnicas de encorajamento e desencorajamento, de facilitação e obstaculização para cumprimento das normas trabalhistas, não se pode dizer que algum dia esse tema tenha merecido um estudo mais acurado ou um projeto específico no que diz respeito ao Direito do Trabalho. Esse fato é lamentável porquanto, teoricamente, o controle prévio do cumprimento das normas trabalhistas potencialmente reduziria a demanda da Justiça do Trabalho e os gastos previdenciários decorrentes do pagamento de benefícios aos acidentados do trabalho (aí incluídas as doenças ocupacionais).

A própria “função promocional do direito”, assim entendida aquela que tem o direito como um instrumento de “direção social” e não apenas de “controle social” (função tradicional), é também um tema recente que mereceu os primeiros estudos no final da década de 60 BOBBIO (2007). O Direito na sua função promocional, não restringiria sua ação apenas a impedir atos socialmente indesejáveis, fim precípua das penas, multas, indenizações, etc., mas a promover a realização de atos socialmente desejáveis, por intermédio de mecanismos genericamente designados incentivos, ou mais especificamente, para usar a terminologia do autor, “sanções positivas” (BOBBIO, 2007, p.31).

E, nesse aspecto, sobressai a importância da inspeção do trabalho. É que a observância das normas do sistema jurídico não é confiada sempre “ao respeito pela autoridade que as emanou ou ao temor das consequências desagradáveis da inobservância ou às medidas introduzidas para dificultar o comportamento não desejado; também é confiada à instituição de corpos de vigilância especializados” (BOBBIO, 2007, p. 32).

É a inspeção do trabalho o corpo de vigilância especializado para controle de cumprimento das normas laborais cuja função, além de aplicar penas de vários gêneros para as infrações (medidas indiretas), é principalmente a de impedir (ou, pelo menos, tornar mais difícil) determinado comportamento, caso se trate de medidas negativas, ou promovê-lo, caso se trate de medidas positivas (medidas

diretas). Destarte, para cumprir sua função não pode prescindir de uma estrutura sólida, dos instrumentos adequados e de independência de atuação.

Quanto ao desequilíbrio entre as funções de orientação e controle que, juntamente com a função de “informação à autoridade competente” sobre as deficiências da legislação, constituem a missão da inspeção do trabalho, sua gênese pode ser atribuída às políticas neoliberais da década de noventa que prosseguiram nos primeiros anos do novo século. Esse desequilíbrio, ainda que de forma dissimulada, leva à perda da imperatividade das normas trabalhistas e obstaculiza a generalização do contrato de emprego como padrão de contratação de mão-de-obra no país.

Não se está aqui querendo fazer loas à ação repressiva e punitiva da inspeção do trabalho e combater a função de orientação. Não é isso. O que se quer aqui é chamar a atenção sobre o desequilíbrio no uso das duas funções, sem a necessária ponderação dos efeitos deletérios que podem advir do uso indiscriminado delas.

Sob o pretexto de regularização das condições de trabalho, escopo de indiscutível e imperiosa importância, a ênfase na função de orientação mesmo depois de constatado o descumprimento da norma trabalhista possui natureza de perdão, e traz como efeito colateral a atenuação da cogência do ramo jurídico trabalhista, que tem no princípio da imperatividade o seu arrimo.

Esse escopo de regularização das condições de trabalho, de indiscutível e primacial importância, repita-se, deve ser perseguido por intermédio de medidas preventivas de incentivo ou de facilitação do cumprimento das normas trabalhistas, das denominadas “sanções positivas”; ou, ainda, pelas já conhecidas sanções aflitivas que além da sua função punitiva, têm também uma inegável função preventiva, advinda do valor intimidativo que consigo carregam. Pode ser perseguido também através da função de orientação, desde que o exercício desta não coloque em xeque a própria força do direito.

Cumpre ainda destacar que os efeitos deletérios da ineficiência da atuação do órgão responsável pela aplicação das normas trabalhistas, ainda se fazem sentir muito fortemente nos dias atuais. A informalidade de quase 50% dos trabalhadores brasileiros e o alto índice de acidentes do trabalho no Brasil, aliados às precárias condições de trabalho a que estão submetidos os trabalhadores brasileiros, são

indícios suficientes para demonstrar que a inspeção do trabalho ainda tem um amplo campo de trabalho pela frente.

3.6 Algumas considerações finais ao capítulo

As características formais dos textos de legislações trabalhistas não determinam a eficácia dessas mesmas leis. É falida a presunção de que a lei equivale à realidade, de que a intenção equivale ao resultado e de que a retórica equivale à substância.

Os pesquisadores Kenneth Erikson, Patrick Peppe e Hobart Spalding, enfatizando a importância de uma análise fundamental do estudo das leis trabalhistas de países da América Latina (Argentina, Brasil e Chile, especificamente) que, segundo eles, têm uma legislação “extremamente complexa e [que] regula virtualmente todos os aspectos da atividade do trabalhador”, observaram que nesses países, “**por razões administrativas ou políticas**” as (...)

(...) cláusulas da lei são frequentemente aplicadas de modo seletivo ou arbitrário. Seria proveitoso que os cientistas sociais perguntassem: que cláusulas são constantemente cumpridas ou desrespeitadas; o que determina que uma parte particular do código seja cumprida ou não; que circunstâncias políticas, sociais e econômicas determinam tal seletividade? (ERICKSON et al, *apud* FRENCH, 2001, p.76).

A análise de eficácia dos sistemas normativos deve abranger especificamente a aplicação da lei e não a qualidade ou o excesso normativo. É importante esse tema, pois há um discurso em voga, especialmente suscitado na década de 90, mas com eco até os dias atuais, de que o excesso normativo no Brasil inviabiliza o cumprimento da legislação trabalhista. Não podemos concordar com essa assertiva, e esse é o objetivo desse trabalho: demonstrar que o descumprimento da legislação trabalhista se deve muito mais à falta de estratégias para torná-lo eficaz. Isso inclui políticas públicas destinadas a induzir a adesão espontânea dos indivíduos às normas, o controle preventivo e repressivo da aplicação da legislação trabalhista, com enfoque na atividade da inspeção do trabalho e, finalmente, medidas encorajadoras, ou utilizando a terminologia de Bobbio (2007), incentivos para o cumprimento das normas laborais.

É claro, vale à pena ressaltar mais uma vez, que medidas de incentivo para o cumprimento da legislação não se confundem com medidas que acarretem perda da imperatividade e da intersubjetividade cogente da essência do Direito do Trabalho. Para garantir a efetividade das normas laborais não se pode prescindir de investimentos no órgão responsável pelo desempenho da função de assegurar e promover o seu cumprimento.

4. ESTADO, PODER, ESTRUTURA E APARATO ADMINISTRATIVO

4.1 As faces do poder

Thomas Hobbes, na sua obra *Leviatã*, Capítulo X, escreve:

O poder de um homem, universalmente considerado, consiste nos meios de que dispõe para alcançar, no futuro, algum bem evidente, que pode ser tanto original (natural) como instrumental. Poder natural é a eminência das faculdades do corpo ou da mente, tais como: força, aparência, prudência, habilidade, eloquência, liberdade e nobreza extraordinárias. Instrumentais são os poderes adquiridos por meio dessas faculdades ou pela sorte, e servem como meios ou instrumentos para alcançar reputação, riquezas, amigos, e os secretos desígnios de Deus, a que os homens chamam de boa sorte. Por sua natureza, esse poder cresce à medida que avança, como ocorre com a fama ou com os corpos pesados, que aumentam a velocidade à medida que caem.

O maior de todos os poderes humanos é o poder integrado de vários homens unidos com o consentimento de uma pessoa natural ou civil: é o poder do Estado ou aquele de um representativo número de pessoas, cujas ações estão sujeitas à vontade de determinadas pessoas em particular, como é o poder de uma facção ou de várias facções coligadas. Assim, ter servos é poder, como também ter amigos, pois isso significa união de forças.

Igualmente a riqueza, unida à liberalidade, é poder, pois une amigos e servos (...).

Reputação de poder é poder, porque por meio dela obtemos a adesão e conquistamos o afeto dos que precisam ser protegidos (...).

Consequentemente, qualquer qualidade que faz um homem ser amado ou temido por seus semelhantes, ou a reputação de tal qualidade, denomina-se poder, pois constitui um meio de receber serviços ou assistência (HOBBS, 2009, p.70).

As hipóteses de exercício de poder erigidas por Hobbes, mesmo depois de trezentos e sessenta anos, não parece ter perdido sua capacidade de apreensão da realidade. Mas, conquanto atual, conforme ensinamento de BOVERO, o elenco das variações do poder e de suas formas tornou-se mais sofisticado e eficaz. Acrescenta o autor, mantendo o estilo de Hobbes (2009):

Ter uma empresa com muitos dependentes é poder, porque aumenta as riquezas e, ao mesmo tempo, constitui um reservatório potencial de amigos e de servos já prontos. Ter o controle de canais de televisão é poder, porque são hoje os meios mais eficazes para atrair novos amigos, e, juntos, aumentar a reputação de poder, o que, por sua vez, aumenta o número de servos (BOVERO, 2002, *apud* HOBBS, 2009, p.150).

Em meio a esse jogo de poderes, naturais e instrumentais, “a vida em comum só se torna possível ante a existência de um poder maior que subjugue o poder do indivíduo, condenado como força bruta” (FREUD *apud* BIAVASCHI, 2007, p.34). Esse poder maior é o poder da comunidade (do Estado), que a partir de um conjunto de regras, e da submissão dos indivíduos a elas, constitui passo decisivo para a civilização.

A vida humana em comum só se torna possível quando se reúne uma maioria mais forte do que qualquer indivíduo isolado e que permanece unida contra todos os indivíduos isolados. O poder dessa comunidade é então estabelecido como “direito”, em oposição ao poder do indivíduo condenado como “força bruta”. A substituição do poder do indivíduo pelo poder de uma comunidade constitui o passo decisivo da civilização. [...] A primeira exigência da civilização, portanto, é a justiça, ou seja, a garantia de que uma lei, uma vez criada, não será violada em favor de um indivíduo. [...] O curso ulterior do desenvolvimento cultural parece tender no sentido de tornar a lei não mais a expressão da vontade de uma pequena comunidade – uma casta ou camada de uma população ou grupo racial – que, por sua vez se comporta como um indivíduo violento frente a outros agrupamentos de pessoas, talvez mais numerosas. O resultado final seria um estatuto legal para o qual todos – exceto os incapazes de ingressar numa comunidade – contribuiriam com o sacrifício de seus instintos, que não deixa ninguém [...] à mercê da força bruta (BIAVASCHI, 2007, p.31).

A garantia de que uma lei, uma vez criada, não seja violada em favor de um indivíduo é pressuposto da civilização, ensina FREUD (*apud* BIAVASCHI, 2007). E, embora a repressão dos instintos e a coerção, a princípio, sejam fontes de insatisfação, a imposição do Direito é condição para que os indivíduos não fiquem subjugados à força bruta, à vontade arbitrária dos mais fortes. Nesse sentido, Biavaschi (2007) complementa:

A civilização inclui, assim, de um lado, todo o conhecimento e a capacidade que o homem adquire na tentativa de controlar as forças da natureza e delas extrair a riqueza para satisfação de suas necessidades; de outro, os regramentos indispensáveis para que as relações entre os homens possam ser ajustadas, em especial para que a riqueza disponível possa ser distribuída entre eles. São duas tendências interdependentes. Em primeiro, porque as relações entre os homens são profundamente influenciadas pela quantidade de satisfação que a riqueza permite; em segundo, porque um homem pode, ele mesmo, vir a funcionar como riqueza em relação a outro homem; e ademais, porque todo indivíduo é potencialmente inimigo da civilização, ainda que este constitua objeto de interesse humano universal (BIAVASCHI, 2007, p.34).

A força, destarte, é imperativa à realização do direito; é o instrumento utilizado pela sociedade para proteger o homem contra seus impulsos hostis e aniquiladores,

contra suas tendências destrutivas, anti-sociais, anticulturais, na luta de todos contra todos. A força, concentrada na mão do Estado (poder político), é necessária para controlar, nas palavras de Hobbes, os poderes naturais e instrumentais dos indivíduos ou facções de indivíduos, em suas variadas faces. E o fim do Estado é salvaguardar a paz, protegendo a vida dos indivíduos que a ele pertencem, os quais renunciam a fazer uso da força individual, para se entregarem a um poder coletivo ao qual se reconhece o direito de impor regras, recorrendo – nos casos extremos – também à força, segundo (HOBBS 2009).

A constituição do poder político não é relevante só para a política, eis que modifica a sociedade como um todo. Revestido pela forma do Direito, o poder político pode ser conservado e mantido à disposição daquele que não dispõe de poder próprio.

Com a formação de sistemas políticos particulares na sociedade, que podem basear-se na violência física superior, alcança-se uma certa sistematização de fins e, com estas, também uma dependência maior da decisão com respeito ao emprego do poder. Não se alcança, todavia, uma monopolização integral do poder na mão do 'estado' (LUHMANN, 1985, p.76).

Esclarece ainda o autor que, modernamente, embora se postule por uma ampliação das fontes emanantes do poder, estas não têm caráter de retroagir a sociedade ao estágio da dominação da força bruta, como diria Freud, ou ao estágio das formações sociais de tipo mais antigo, estratificadas e controladas no âmbito das famílias, status e papéis.

Atualmente, desperta mais interesse a tentativa de resolver o mesmo problema da diferença entre a sociedade total e a violência política por uma espécie de politismo local específico dos microssistemas. Sob postulados entendidos normativamente, como democracia, participação ou co-gestão são confrontados sistemas organizacionais de todos os tipos e em todos os contextos sociais funcionais, sejam escolas ou consórcios de mineração, prisões ou paróquias, com a pretensão de voz ativa de todos no exercício do poder. Com isso se relega ideologicamente a um nível secundário, tanto a diferenciação dos planos do sistema social e da organização particular como também a diferenciação das funções sociais: retorna-se assim, à universalidade do fenômeno do *poder*. Decerto não existe possibilidade de retroagir a diferenciação do sistema político ou de só fazer política pequena por toda parte à moda da grande política. (...) Ainda menos do que em qualquer outra tampouco existe nesta via a perspectiva de modificar a sociedade pelas interações sob o meio de comunicação do poder (LUHMANN, 1985, p.80).

4.2 O Estado, o Direito e o Controle Social

A força é o princípio do Estado, como a fé é o princípio da Igreja, como o amor é o princípio da família (Treitschke)

Sobre a origem da sociedade e o fundamento do poder político (Estado), existem três teorias: a organicista, a contratualista e a que entende que a força é o elemento constitutivo do Estado.

A primeira teoria, organicista, remonta à antiguidade, e tem em Aristóteles o seu precursor. Entende que a sociedade é um fato natural e que o poder é uma função social necessária. Aristóteles, no primeiro livro de *Política*, desenvolveu a teoria organicista partindo do princípio de que o homem é, por natureza, um ser político e social. Baseado nesse princípio desenvolveu a teoria sobre o desenvolvimento político, desde a família, que atende às necessidades elementares, ao povoado, que tem uma utilidade mais complexa, até a *polis*, que é uma estrutura política auto-suficiente, bastante em si, que emancipa o indivíduo da autoridade doméstica, tornando-o protagonista da vida política. Para a concepção orgânica de sociedade, “o todo é mais que a soma das partes e cada uma das partes cumpre uma função peculiar na vida do todo” (BOBBIO, 1983, p.227).

A segunda teoria, a contratualista - que na verdade abarca um complexo de teorias - divisa a origem da sociedade e o fundamento do poder político (Estado) num contrato, isto é, “num acordo tácito ou expresso entre a maioria dos indivíduos, acordo que assinalaria o fim do estado natural e o início do estado social e político” (BOBBIO, 1983, p.272).

Elemento essencial à teoria contratualista é o estado de natureza, ou seja, condição da qual o homem teria saído, ao associar-se, por meio de um pacto, com os outros homens³³. Para Hobbes (2009), a origem desse pacto não está na capacidade técnica do homem em relação aos animais, mas na desproporção existente entre as suas necessidades e o meio de satisfazê-las.

³³ Bobbio (1983) diz que é difícil dizer em que consiste, para os contratualistas, o estado de natureza. Tal situação é apresentada apenas “como hipótese lógica negativa sobre como seria o homem fora do contexto social e político, para poder assentar as premissas do fundamento racional do poder”.

Centralizou tudo na desproporção entre as paixões e apetites humanos, que são ilimitados, e os meios de os satisfazer, que são limitados (De cive, I), o que leva à guerra de cada um contra todos. O homem troca assim a independência e a liberdade originais (o viver segundo o princípio do prazer), de que dificilmente e por pouco tempo podia gozar, pela segurança e pela paz (diferindo e limitando a satisfação do próprio prazer), mediante a instauração legal de um poder irresistível, mais forte que o indivíduo. A concordância com o soberano coincide com a aceitação do princípio da realidade e da repressão, seu elemento constitutivo, ou com a formação do superego, nova forma de vontade geral em que as vontades particulares conseguem sublimar-se (BOBBIO, 1983, p.273).

A terceira teoria, aquela que vê a força como o elemento constitutivo do Estado, teve seu sucesso atrelado à sociologia de Comte, ao marxismo e à psicanálise. Para essa teoria o Estado surge de um ato de violência, que retira o homem do estado de natureza.

Para Comte a sociedade é governada pela força, a força do número ou da riqueza, à qual é mister contrapor o poder espiritual, exigência permanente da sociedade. Engels, revelando a origem contemporânea da família, da propriedade e do Estado, reforça a tese marxista segundo a qual o Estado é sempre e de qualquer modo, seja qual for a forma de sua manifestação, um instrumento de opressão nas mãos da classe economicamente dominante. A psicanálise ora interpreta como simbólicos alguns mitos e lendas da Antiguidade, segundo os quais o Estado nasce com o homicídio de um irmão (Rômulo e Remo, Caim e Abel, Osíris e Seth), ora vê o fim da pacífica sociedade matriarcal na revolta dos homens, ora, de forma mais articulada, põe como fundamento de toda civilização o complexo de Édipo. É a rebelião dos filhos contra o pai, chefe indiscutível da horda primordial, e seu assassinio que marcam a origem do Estado (BOBBIO, 1983, p.278).

No limite de cada uma das teorias expostas, entretanto, embora com fundamentos diferentes, está a força e o estado de natureza. O estado de natureza como um estágio distante, ligado à origem do homem, ou, para os utópicos, desígnio do homem quando da sua libertação absoluta; e a força como instrumento do poder político do Estado, necessária ao controle social, ou com as palavras de Freud, pressuposto da civilização.

Escutar a lição dos clássicos é sábia prescrição para que as aparências não nos induzam a acreditar que a cada dez anos a história começa do zero (BOVERO, 2002). Com as devidas modernizações, e respeitando suas variações, as teorias sobre a origem do Estado são ainda o fundamento da obrigação política do Estado e do cumprimento da lei. Ser fautor do Estado mínimo, ou do Estado-protetor, ou do Estado-árbitro é apenas questão ideológica que serve de substrato para as variações das teorias já expostas. Às perguntas: “como é possível a ordem e a

coesão social? O que é que mantém unidos os homens? O que é que conduz à limitação dos impulsos e instintos individuais, ao controle da violência?”, se responde ainda fundamentalmente com as velhas teses (BOBBIO, 1983, p.278).

E aí se encaixa o Direito e o controle social. Direito como ordenamento normativo, contraface do Estado, cujo escopo “é o impedimento de ações que possam levar à destruição da sociedade, a solução dos conflitos que a ameaçam e que tornariam impossível a própria sobrevivência do grupo se não fossem resolvidos” (BOBBIO, 1983, p.349). Controle social, como a limitação do agir individual na sociedade, como o:

Conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo” (BOBBIO, 1983, p.283).

Existem duas formas de controle social: o controle social externo e o interno. O controle externo se identifica com os mecanismos acionados pelo Estado contra os indivíduos quando estes não se conformam às normas estabelecidas (sanções, punições e outras ações reativas). Já o controle interno é o meio que a sociedade utiliza para fazer com que os indivíduos adiram espontaneamente às normas, introjetando os valores e as metas sociais consideradas fundamentais para a ordem social. Assim, temos que:

Os controles internos dependem de uma socialização bem sucedida; se esta última foi realizada adequadamente, então o indivíduo que pratica certas transgressões contras as regras da sociedade será condenado pela sua própria consciência que na realidade constitui a interiorização dos controles sociais (BERGER, *apud* BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1983, p.284).

No curso da história cada sociedade tende a modificar os mecanismos de controle social para assim garantir o consenso de seus membros. Na sociedade industrial, por exemplo, o controle social era confiado às leis de mercado, baseada na lógica meritocrática. Com a crise da ideologia liberal, as intervenções do Estado adquiriram maior peso (embora paralelamente ao sistema anterior) , e uma grande quantidade de recursos públicos passou a ser utilizada para realizar uma situação

generalizada de bem-estar social, financiada por uma realidade de expansão econômica e produtiva³⁴.

Em crise e duramente criticado na sua capacidade de agente do progresso e da justiça social, o Estado social, passa à pós-modernidade enfraquecido, carregando consigo o desprestígio do Direito e, por consequência, dos mecanismos de controle e direção social postos. As fórmulas de controle social interno foram avariadas por um discurso desarticulador do Direito e da sua utilidade enquanto promotor da ordem social; as formas de controle externo, que pressupõem um Estado forte, repressor, enfraquecidas pelo desprestígio do próprio Estado.

Pois bem, nos países emergentes, ou mais especificamente no Brasil, onde as formas de Estado – Estado Liberal e Estado-social – não chegaram a se consolidar, também não se sedimentaram as formas de controle social interno (mediante o qual, pela introjeção dos valores considerados fundamentais para a ordem social, os indivíduos aderem espontaneamente ao Direito) e externo (por intermédio do qual o Estado aciona mecanismos para compelir os indivíduos ao cumprimento da lei). Também não se consolidou a função que BOBBIO denominou de *direção social*, que será objeto de análise no capítulo seguinte, técnica mediante a qual o Estado direciona o comportamento dos indivíduos para certos objetivos preestabelecidos³⁵. Assim,

O discurso acerca do Estado atravessou, ao longo do século XX, três fases distintas: a pré-modernidade (ou Estado liberal), a modernidade (ou Estado social) e a pós-modernidade (ou Estado neoliberal). A constatação inevitável, desconcertante, é que o Brasil chega à pós-modernidade sem ter conseguido ser liberal nem moderno. Herdeiros de uma tradição autoritária e populista, elitizada e excludente, seletiva entre amigos e inimigos – e não entre certo e errado, justo e injusto -, mansa com os ricos e dura com os pobres, chegamos ao terceiro milênio atrasados e com pressa” (BARROSO, 2008, p. 53).

Essa situação se agrava no que diz respeito ao Direito do Trabalho, ramo fortemente suscetível às intempéries sócio-econômicas, decorrentes das crises de

³⁴ Destaca-se que o que será explorado no próximo capítulo, a partir do Estado social, o Direito não pode ser visto apenas do ponto de vista da sua função tradicional de proteção-repressão, vez que assume também uma função promocional, ou seja, de promover a realização de atos socialmente desejáveis. Nesse sentido não pode ser mais definido tão somente como uma forma de controle social. Controlar o comportamento dos indivíduos, por meio de sanções negativas, mas também direcionar o comportamento deles para certos fins preestabelecidos, por meio de sanções positivas: eis os fins do Direito.

³⁵ Parece ter havido, pelo menos no que diz respeito ao Direito do Trabalho, uma nociva confusão entre instrumentos de controle social, de direção social e de menoscabo do direito.

transição, porquanto estas sempre afetam o mercado de trabalho, ampliam a exclusão social e dão ensejo a discursos desarticuladores, nem sempre condizentes com o correto diagnóstico das causas, extensão e efeitos da crise.

Renzo (2007) citando Américo Plá Rodriguez, juslaboralista uruguaio, advertira sobre a possível crise de identidade do Direito do Trabalho, avançado tecnicamente, “mas vazio em termos de efetividade, em face da ausência de uma política de cumprimento. Denominou tal conjuntura de situação de insinceridade” (RENZO, 2007, p.64).

4.3 A estrutura e o aparato administrativo na esfera trabalhista

As transformações sociais contemporâneas e o crescimento do Estado social (ou Estado do Bem-Estar Social) provocaram o alargamento da esfera de competência e intervenção do Estado na sociedade, ainda que se considere a crise atual citada linhas atrás. O Estado passa de “garantista” a “dirigista”, permeando tão profundamente a sociedade, a ponto de resultar transformado o próprio Direito (LOSANO, 2008, p.15).

Citando Bobbio (1983, p. 285): “Numa situação como a atual, que é de crise de recursos, se torna, porém, impossível para o Estado manter o tipo e a quantidade de intervenções acionadas anteriormente para sustentar a economia e garantir o *Welfare State*”.

É importante ressaltar que no Brasil o Estado Interventor sequer chegou a ser uma realidade. Nunca fomos eficientes na repressão e proteção (Estado Garantista), e também nunca vivenciamos o Estado do Bem-Estar Social. Passamos para a pós-modernidade carentes da eficiência do Estado, em qualquer de suas formas, mas sequiosos por mudanças.

A primeira premissa de um Estado eficiente é ser bem aparelhado e estruturado para oferecer os bens coletivos e/ou públicos. Nessa categoria encontram-se os serviços de defesa, justiça, segurança, fiscalização, que não prescindem de investimentos em infraestrutura, modernização, equipamentos, pessoal, tecnologia, entre outros.

No que se refere ao Direito do Trabalho, o Estado enquanto promotor de sua aplicação, atua em duas frentes: no âmbito judicial, quando aplica o direito ao caso concreto, e no âmbito administrativo, quando desempenha a função de fiscalização e aplicação preventiva³⁶ das normas trabalhistas. Nesse sentido, Nelson Mannrich enfatiza:

No caso do Direito do Trabalho, o Estado desenvolve duas atividades distintas, uma jurisdicional e outra administrativa. Ou seja, há duas modalidades de órgãos públicos especializados para a aplicação do direito do trabalho: os judiciais através dos quais o Estado diz o direito ao caso concreto – *juris dictio stricta* – e os administrativos, que desempenham as funções fiscalizadora e sancionadora, entre outras (MANNRICH, 1991, p.61).

No que se refere à atividade administrativa na seara trabalhista, o Estado atua através da Inspeção do Trabalho, carreira do Ministério do Trabalho e Emprego. A função jurisdicional está afeta à Justiça do Trabalho. Além disso, há ainda o Ministério Público do Trabalho, instituição permanente, autônoma, independente, com funções judiciais (*custos legis*) e também funções extrajudiciais (*órgão agente*). Ambos, Justiça do Trabalho e Ministério Público do Trabalho, têm independência financeira e administrativa, condição indispensável à necessária independência no exercício de suas competências constitucionais, uma vez que não ficam sujeitos às mudanças de orientações políticas.

No ano de 2011, de acordo com a Lei Orçamentária (BRASIL, 2011) a Justiça do Trabalho teve um orçamento de mais de 12 bilhões de reais, para se desincumbir do seu mister e manter o seu aparato, conforme apresentado na Tabela 1:

TABELA 1
Orçamento da Justiça do Trabalho – Brasil 2011

Despesas	Valor
Pessoal e Encargos Sociais*	10.886.825.158,00
Outras Despesas Correntes	1.258.721.812,00
Investimentos	240.035.799,00
Inversões Financeiras	33.150.000,00
Total	12.418.732.769,00

*Incluída na despesa o valor de 2.339.789.952, referente a pagamento de inativos e pensionistas

Fonte : BRASIL (2011)

³⁶ O uso da palavra preventiva aqui quer indicar que no âmbito administrativo, ao contrário da aplicação do direito que ocorre no âmbito judicial, a aplicação das normas trabalhistas ocorre, via de regra, ainda na vigência do contrato de trabalho.

O Ministério Público do Trabalho, por sua vez, também contou com um orçamento de quase 850 milhões (BRASIL, 2011), para fazer frente às suas despesas conforme apresentado na Tabela 2:

TABELA 2
Orçamento para despesas: Ministério Público do Trabalho

Despesas	Valor
Pessoal e Encargos Sociais*	643.498.471,00
Outras Despesas Correntes	165.111.267,00
Investimentos	74.543.162,00
Inversões Financeiras	1.000.000,00
Total	844.042.238,00

*Incluída na despesa o valor de 122.493.158, referente a pagamento de inativos e pensionistas
Fonte : BRASIL (2011)

Já a Inspeção do Trabalho conta com um orçamento bem mais acanhado (R\$ 29.965.852,00, no ano de 2011, não incluídas as despesas de pessoal). Sendo um braço descentralizado do Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria de Inspeção do Trabalho, para manutenção da atividade e do seu aparato, conta com um orçamento bem inferior ao do Ministério Público do Trabalho que tem uma estrutura bem menor; e muitas vezes inferior ao da Justiça do Trabalho (descontadas as despesas com pessoal).

A Tabela abaixo, disponibilizada pela Secretaria de Inspeção do Trabalho, por intermédio do Diretor do Departamento de Fiscalização do Trabalho detalha a destinação do orçamento nas competências 2006 a 2010:

TABELA 3
Destinação do orçamento – 2006-2010

	Despesa	2006	2007	2008	2009	2010
Gestão e Administração do Programa	Diárias - pessoal civil	129.212,02	72.051,88	74.658,34	52.083,40	124.217,17
	Passagens e despesas com locomoção	189.028,13	95.143,93	125.340,88	107.864,02	66.111,05
	Outros serviços de terceiros e pessoa física		6.184,95			
	Indenizações e restituições	430,42				
Fiscalização para a Erradicação do Trabalho Infantil	Diárias - pessoal civil	570.700,60	797.356,59	360.800,99	663.694,49	760.670,76
	Material de consumo	150.196,72	138.759,88	160.162,13	138.023,81	160.671,45
	Passagens e despesas com locomoção	37.389,29	68.587,87	82.297,55	89.364,29	93.454,17
	Outros serviços de terceiros - pessoa física	1.549,92	6.648,71	8.617,69	1.421,08	5.929,50
	Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica	112.007,16	227.020,53	476.540,66	306.474,89	163.115,11

Continua

Fiscalização de Obrigações Trabalhistas e da Arrecadação FGTS	Despesas de exercícios anteriores		18.667,60			
	Indenizações e restituições		888,97	3.023,88	639,51	1.247,46
	Diárias - pessoal civil	3.007.679,48	3.831.074,00	3.952.605,38	2.347.924,85	6.544.244,3
	Material de consumo	539.542,71	676.773,30	680.180,58	548.749,31	994.622,28
	Passagens e despesas com locomoção	286.649,90	273.140,86	419.478,10	379.445,92	467.716,38
	Outros serviços de terceiros - pessoa física	2.400,00	2.872,72	3.144,54	9.645,86	19.313,75
	Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica	626.753,98	245.292,93	406.171,95	723.430,04	444.856,24
	Obrigações tributárias e contributivas	48,16			149,99	13.830,24
	Despesas de exercícios anteriores	2.118,37	7.159,12	12.487,43	11.301,83	5.785,42
	Indenizações e restituições	3.408,55	955,99	6.932,96	8.352,28	19.090,58
	Indenização transporte	7.181.615,79	7.295.313,08	6.639.167,74	6.428.957,40	5.790.037,5
	Outros serv.terceiros-pes.jurid-op.intra-orc.			6.740,00		
	Equipamentos e material permanente	387.000,00				
	Diárias - pessoal civil	118.663,61	93.490,93			
	Material de consumo	71.309,90	75.014,82			
Combate à discriminação no Trabalho	Passagens e despesas com locomoção	6.684,15	10.037,11			
	Outros serviços de terceiros - pessoa física		458,42			
	Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica	120.784,92	52.899,70			
	Indenizações e restituições	1.083,00				
	Diárias - pessoal civil	838.973,38	882.729,11	1.204.824,09	978.758,76	1.619.765,3
	Material de consumo	313.507,51	316.969,88	451.628,09	334.217,59	345.685,48
	Passagens e despesas com locomoção	29.179,84	42.310,80	28.685,42	36.501,20	56.060,16
	Outros serviços de terceiros - pessoa física	500,00	424,70	1.056,77	20.891,88	20.387,75
	Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica	210.121,31	283.024,68	354.556,24	174.210,00	197.034,34
	Obrigações tributárias e contributivas				12.248,40	3.342,39
Fiscalização do Trabalho no Campo	Despesas de exercícios anteriores	13.187,00	37.070,03	5.924,32		5.813,72
	Indenizações e restituições		40,00	5.572,78	4.912,47	8.105,48
	Equipamentos e material permanente	309.600,00				
	Diárias - pessoal civil	1.177.523,13	1.259.542,37	1.468.542,65	859.317,49	1.849.826,6
	material de consumo	516.570,85	628.083,04	753.211,42	392.029,89	296.838,57
	Passagens e despesas com locomoção	1.297.961,77	1.225.707,90	1.692.798,92	1.016.015,27	884.898,49
	Outros serviços de terceiros - pessoa física	100,00		1.228,60	37.381,26	189.573,50
	Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica	96.258,36	313.688,15	439.547,62	94.334,74	29.203,28
	Despesas de exercícios anteriores				111,14	650,81
	Indenizações e restituições	3.783,33	4.290,22	19.738,29	12.159,15	13.345,16
Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo						

Continua

Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho	Equipamentos e material permanente	201.489,21				
	Diárias - pessoal civil	1.265.655,16	1.628.788,27	1.847.231,79	1.148.918,95	1.929.650,9
	Material de consumo	127.243,86	221.943,19	190.584,25	147.911,71	155.788,07
	Passagens e despesas com locomoção	303.820,90	138.154,78	237.285,14	156.840,38	153.222,78
	Outros serviços de terceiros - pessoa física	11.603,26		407,19		2.873,90
	Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica	126.434,90	68.683,07	92.828,98	74.212,20	56.791,41
	Obrigações tributárias e contributivas					1.765,72
	Despesas de exercícios anteriores			146,96	1.223,88	
	Indenizações e restituições	1.176,48	200,32	3.259,48	3.971,59	2.695,92
	Equipamentos e material permanente	619.200,00				
Inserção de Aprendizes no Mercado de Trabalho	Diárias - pessoal civil	85.364,55	145.005,39			
	Material de consumo	9.429,06	51.381,33			
	Passagens e despesas com locomoção	32.401,11	21.731,44			
	Outros serviços de terceiros - pessoa física	100,00				
	Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica	45.478,60	43.632,58			
	Diárias - pessoal civil					
Assistência Emergencial a Trabalhadores Vítimas de Trabalho Escravo	Material de consumo	5.822,01	7.750,83	249,78	728,03	
	Passagens e despesas com locomoção	5.101,22	9.744,30	20.214,33	5.470,44	2.264,11
	Outros serviços de terceiros - pessoa física					
	Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica	15.844,27	96.238,70	29.851,25	19.713,42	2.980,83
	Despesas de exercícios anteriores					
	Despesas de exercicios anteriores	409,00	5.928,28	6.139,08	27,83	4.618,00
Apoio Técnico à Escola do Futuro Trabalhador	Diárias - pessoal civil	15.271,88	5.498,69			
	Material de consumo	3.467,53	11.341,00			
	Passagens e despesas com locomoção	1.264,86	18.638,70			
	Outros serviços de terceiros - pessoa física					
	Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica	29.225,11	15.713,00			
Sistema de Informações sobre a Inspeção do Trabalho	Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica	4.662.335,26	5.404.501,74	5.300.413,68	5.580.561,34	5.708.321,0
Regulamentaç ão em Segurança e Saúde no Trabalho	Diárias - pessoal civil		104.136,94	67.028,23	371.094,78	190.837,53
	Material de consumo				1.980,25	
	Passagens e despesas com locomoção		172.341,80	189.450,87	494.235,68	210.244,25
	Outros serviços de terceiros - pessoa física		5.512,23	2.620,70	4.490,82	11.201,90
	Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica				2.815,57	
	Despesas de exercícios anteriores			474,62	981,58	

Continua

Inserção de Pessoas com Deficiência no Mercado de Trabalho	Diárias - pessoal civil			30.251,37	78.284,22	72.699,27
	Material de consumo			5.906,13	6.398,82	13.062,44
	Passagens e despesas com locomoção			8.948,41	21.242,94	12.000,82
	Outros serviços de terceiros - pessoa física				676,96	
	Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica			7.088,12	12.842,45	1.374,94
Inserção de Aprendiz no Mercado de Trabalho	Diárias - pessoal civil			100.399,94	181.037,96	188.525,14
	Material de consumo			4.585,07	16.821,33	24.250,70
	Passagens e despesas com locomoção			33.818,34	45.203,62	20.553,56
	Outros serviços de terceiros - pessoa física					265,50
	Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica				11.938,68	3.969,14
	Despesas de exercícios anteriores					450,00
	Totais	25.921.661,5	27.166.541,4	28.024.849,7	24.180.237,6	29.965.852, 0

Fonte : BRASIL (2011)

É importante que se ressalte, mais uma vez, que o subdimensionamento de investimentos na Inspeção do Trabalho não é fruto das políticas públicas iniciadas na década de 90 (ou da ausência delas). Trata-se de herança negativa do governo autocrático que se estabeleceu no país por 20 anos e que também herdou dos governos anteriores a mesma política de restrição de gastos na atividade administrativa de fiscalização das condições de trabalho. Mesmo após a democratização do país, no curto período que vai de 1985 a 1990, não existem dados que comprovem investimentos do governo federal na estrutura física e humana da inspeção do trabalho.

Para analisar com maior percuciência a destinação orçamentária da Inspeção do Trabalho é necessário demonstrar onde ela se situa na estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego e fazer alguns esclarecimentos quanto à diversidade de atuações do órgão e sistemática de funcionamento. A Secretaria de Inspeção do Trabalho é uma das quatro secretarias do órgão, subordinadas diretamente ao Gabinete do Ministério e seu ocupante é nomeado diretamente pelo Ministro. Além dela conta com a Secretaria de Políticas de Emprego e Salário, a Secretaria de Relações do Trabalho e a Secretaria Nacional de Economia Solidária.

O Ministério do Trabalho e Emprego conta ainda com órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro do Trabalho (Gabinete, Secretaria Executiva e Consultoria Jurídica); com órgãos colegiados (Conselho Nacional do Trabalho, Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, Conselho Nacional de Imigração

e Conselho Nacional de Economia Solidária). É ainda vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego a Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro.

O órgão tem ainda ramificações por todo o território nacional, com as Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, nas capitais federais, que por sua vez se descentralizam em Gerências Regionais do Trabalho, e em Agências de Atendimento. É importante que se esclareça de imediato que a titularidade das Superintendências Regionais do Trabalho não é cargo privativo dos ocupantes das carreiras do órgão.

O Ministério do Trabalho e Emprego tem como competência os seguintes assuntos:

- a) Políticas e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador;
- b) Política e diretrizes para a modernização das relações de trabalho;
- c) **Fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, bem como aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas;**
- d) Política salarial;
- e) Formação e desenvolvimento profissional;
- f) **Saúde e segurança no trabalho;**
- g) Política de imigração;
- h) Cooperativismo e associativismo urbanos (art. 14 do Decreto 5.063/04).

As atividades(c) e (d) estão afetas à Secretaria de Inspeção do Trabalho; as demais, às outras secretarias.

Eis o organograma do órgão:

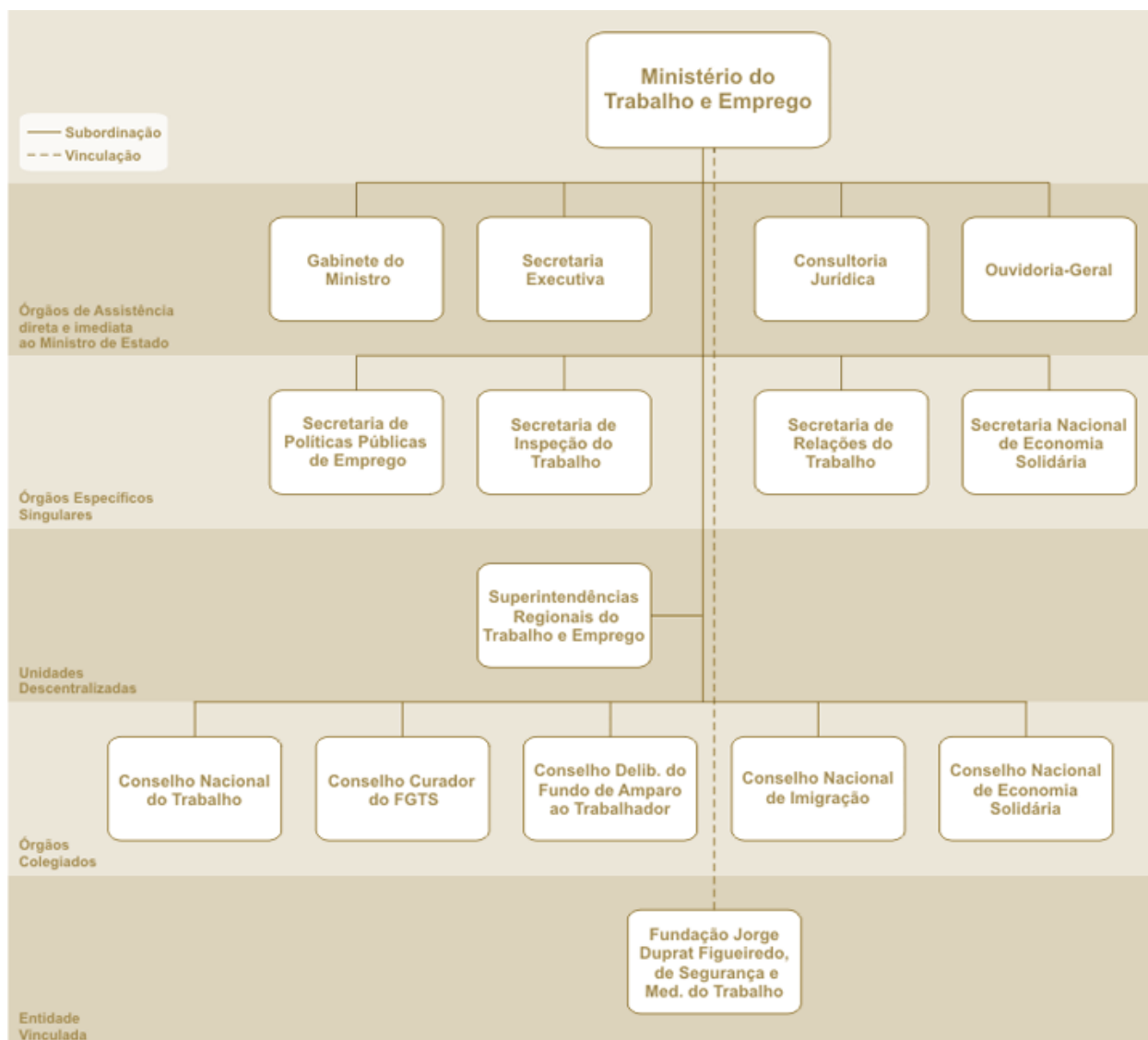


FIGURA 1: Organograma da Secretaria de Inspeção do trabalho
 Fonte: BRASIL, MTE (2011)

A Inspeção do Trabalho, atividade exercida pelos Auditores Fiscais do Trabalho, é tecnicamente subordinada à Secretaria de Inspeção do Trabalho e administrativamente às Superintendências Regionais do Trabalho ou às Gerências Regionais do Trabalho. Mas mesmo não estando subordinadas tecnicamente às Superintendências e ou Gerências Regionais do Trabalho, a atividade da inspeção é parcialmente dependente das gestões regionais, sobretudo porque depende, para o eficiente desempenho da sua missão, da estrutura, do aparato administrativo, dos recursos humanos (atividades de apoio) por elas geridos.

O organograma, representado pela Figura 2, abaixo é esclarecedor:

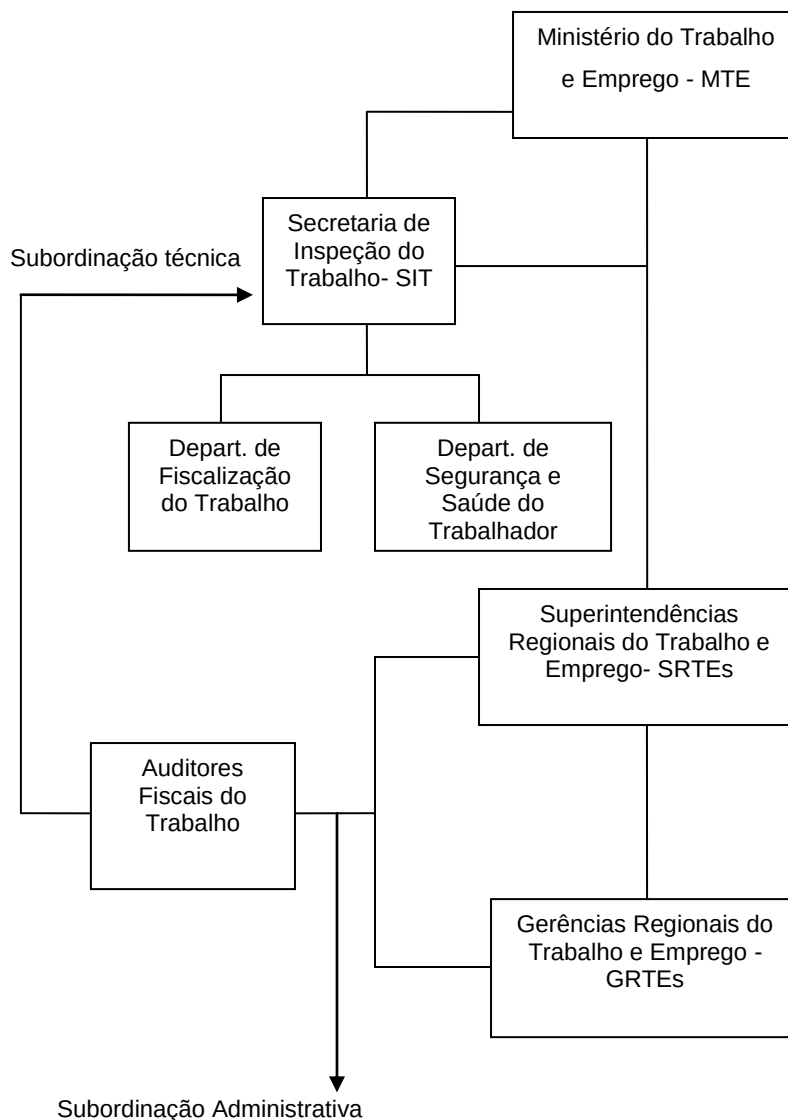


FIGURA 2: Organograma das Gerências Regionais do Trabalho

Fonte: BRASIL, MTE (2011)

Quanto ao orçamento do Ministério do Trabalho e Emprego para o exercício de 2011, agora ciente de que o aparato administrativo do órgão é compartilhado por todos os seus órgãos descentralizados, fica difícil fazer sua desagregação para se descobrir o quanto é destinado à Inspeção do Trabalho. Mas com base em informações colhidas na Secretaria de Inspeção do Trabalho e na Secretaria Executiva do órgão, pode-se chegar a um valor das despesas com a inspeção do trabalho excluindo as despesas com pessoal.

Os dados apresentados parecem pouco significativos se analisados isoladamente. Mas se comparados com os valores destinados à Secretaria da Receita Federal do Brasil para gestão da atividade fiscalizatória, será claramente percebida a discrepância de tratamento entre as duas fiscalizações. Note-se que a

comparação orçamentária se dá apenas em relação aos valores destinados **a gastos com a fiscalização**; não se faz nenhuma comparação com os valores destinados a outros serviços/investimentos do órgão, conforme Tabela 4 abaixo.

TABELA 4
Orçamento para gastos com fiscalização

Despesa	Valores
Pessoal e Encargos Sociais	5.354.083.096
Juros e Encargos da Dívida	2.158.864.695
Outras Despesas Correntes	2.418.465
Investimentos	300.594.333
Inversões Financeiras	244.546
Amortização da Dívida	9.372.437
Reserva de Contingência	40.000.000

Fonte: Secretaria da Receita Federal

Outro contraponto importante a ser feito é o tratamento e o financiamento dispensado à inspeção do trabalho em países onde a generalização e imperatividade do Direito do Trabalho é uma realidade. Na sua 100ª reunião, a Conferência Internacional do Trabalho, fiel à sua história e rememorando o Tratado de Versalhes, destacou como condição fundamental de um governo, imbuído do propósito de promoção do trabalho decente, a necessidade de contar com administrações e inspeções de trabalho fortes. Destacou que a erosão do mandato dos Ministérios do Trabalho, combinada com o inadequado financiamento e acesso a dados estatísticos e tecnologia da informação, constitui sério obstáculo à administração e inspeção do trabalho, instituições imprescindíveis à implementação do trabalho decente no mundo. Enfatizou ainda que no transcurso dos anos a função da inspeção do trabalho se debilitou mundialmente, o que “teria prejudicado a proteção dos trabalhadores e causado a desregulamentação geral do mercado do trabalho e economia” (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2011).

Pode-se citar, por exemplo, o caso da Argentina. Mencionado país, como resposta à crise política e econômica que enfrentava, adotou, nos anos de 2001 e 2002, o plano nacional para combater a informalidade, que, naquele tempo, representava 49,9% da força de trabalho argentina. Como medida para a regularização da contratação de mão-de-obra, o governo argentino incrementou o número de inspetores do trabalho de 40 para 400 e investiu na modernização de suas ferramentas e materiais de trabalho, bem como na infra-estrutura dos seus

escritórios administrativos, especialmente no que se refere a equipamentos de informática. A medida visou a melhorar a eficácia e eficiência da atividade da inspeção do trabalho, diretiva esta que se seguiu nos anos subseqüentes, tendo em vista que os recursos arrecadados com a aplicação das multas por descumprimento da legislação do trabalho foram também canalizados para investimentos na atividade fiscalizatória. Como resultado, o percentual de informalidade no mercado de trabalho argentino caiu de 49,9% para 33% em menos de dez anos (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2011).

Também na 100^a Conferência Internacional do Trabalho, o membro governamental da Hungria, representando os membros governamentais dos Estados-membros da União Européia, registrou que a Inspeção do Trabalho tinha uma função polivalente atuando ora com medidas preventivas e ora assegurando a aplicação da legislação. Buscar o equilíbrio entre esses instrumentos, melhorar as estruturas administrativas, as relações com outras instituições (governamentais ou não governamentais), a gestão dos recursos humanos, bem como a utilização mais adequada dos bancos de dados e da tecnologia, compõem o elenco de medidas em curso para potencializar e melhorar o funcionamento das inspeções do trabalho.

Assim, diante de todo o exposto, é de se concluir que não há investimento suficiente na Inspeção do Trabalho para que sua missão possa ser cumprida com eficiência no país. Esta talvez seja uma das faces do que Plá Rodriguez denominou insinceridade normativa. Os dados apresentados, embora se refiram ao exercício de 2011, não diferem em muito daqueles dos anos pregressos.

Basta analisar a evolução do número de Auditores Fiscais desde o ano 2003 e o orçamento do Ministério do Trabalho e Emprego destinado à inspeção do trabalho para saber que a orientação política de parques investimentos na área não foi diferente no passado.

TABELA 5
Comparativo do Resultado da Fiscalização do Trabalho, por ano

Ano	Total de AFT	Empresas fiscalizadas	Trabalhadores alcançados
2003	2.837	285.241	58.589
2004	2.927	302.905	56.086
2005	2.935	375.097	59.756
2006	2.872	357.319	61.809
2007	3.172	357.788	60.677
2008	3.112	299.013	55.644
2009	2.949	282.377	57.678
2010	3.061	255.503	57.258

Fonte: BRASIL, MTE (2011)

De acordo com a Convenção n. 81, em seus artigos 10 e 16, o número de agentes da inspeção do trabalho deve ser suficiente para garantir o desempenho efetivo de suas funções, e se determinará tendo em conta o número, a natureza, a importância e a situação dos estabelecimentos sujeitos à fiscalização, o número de empregados e o número e a complexidade das disposições legais de cuja aplicação deva incumbir-se. Hoje, usando uma estatística mais simples, se divididos o número de empresas sujeitas à fiscalização por auditor fiscal do trabalho em atividade, cada um deveria fiscalizar aproximadamente 1100 empresas. Se for considerada a média de empresas fiscalizadas no último ano, cada auditor fiscal fiscalizou aproximadamente 83 empresas³⁷. Seriam necessários mais de 13 anos para que cada auditor cumprisse a sua cota, pelo menos uma vez.

Diferentemente da Secretaria da Receita Federal, a Secretaria de Inspeção do Trabalho não tem um orçamento próprio, discriminado por despesa. Nesse sentido, é impossível se chegar ao quantum destinado à Inspeção do Trabalho partindo apenas do Orçamento Geral da União-OGU. Mesmo assim, só para demonstrar que os investimentos não têm variado muito ao longo dos anos, foram consideradas como componentes do orçamento daquela Secretaria o somatório das verbas intituladas: Erradicação do Trabalho Infantil; Erradicação do Trabalho Escravo, Apoio Administrativo³⁸ e Segurança e Saúde no Trabalho.

³⁷ Foram utilizados na equação os dados do ano de 2010. Segundo informações do CAGED/RAIS, no ano de 2010 o Brasil tinha 3.403.448 estabelecimentos registrados com vínculo empregatícios.

³⁸ Esclareça-se que a despesa *apoio administrativo* destina-se a todo o órgão e não só à Secretaria de Inspeção do Trabalho. Mesmo assim, entendemos conveniente a demonstração.

TABELA 6a
Destinação de recursos por componentes 2004-2007

Destinação	2004	2005	2006	2007
Erradicação do trabalho infantil	1.200.000	1.098.737	1.745.723	1.719.356
Rede de Proteção ao Trabalho	17.129.800	20.149.994	27.568.067	25.395.984
Erradicação do trabalho escravo	4.968.682	5.071.294	6.213.071	8.119.796
Apoio administrativo	513.841.841	703.926.384	723.250.777	913.446.494
Segurança e Saúde no trabalho	34.616.759	39.282.594	41.022.316	43.839.674
Total	571.757.082	769.529.003	799.799.954	992.521.301

Fonte: BRASIL, MTE (2011)

TABELA 6b
Destinação de recursos por componentes 2008-2010

Destinação	2008	2009	2010
Erradicação do trabalho infantil	2.742.000	3.814.000	3.599.000
Rede de proteção ao trabalho	28.075.400	31.465.000	26.801.000
Erradicação do trabalho escravo	11.158.750	17.985.630	13.204.658
Apoio administrativo	916.438.984	913.921.880	1.108.720.905
Segurança e Saúde no trabalho	43.588.326	47.220.568	60.418.655
Total	1.002.003.460	1.014.407.078	1.212.744.218

Fonte: BRASIL, MTE (2011)

Pode-se perceber assim que, comparativamente ao orçamento das outras pastas e instituições aqui citadas, a Secretaria de Inspeção do Trabalho não goza de grande prestígio em termos orçamentários e que essa situação não teve alteração considerável ao longo dos últimos anos, embora a época de investida contra o mundo do trabalho e precarização do serviço público já seja entendida como uma fase superada.

4.4 A autonomia da Inspeção do Trabalho

O Sistema Federal de Inspeção do Trabalho - SFIT, a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego, tem por finalidade assegurar, em todo o território nacional, a aplicação das disposições legais, incluindo as convenções internacionais ratificadas, os atos e decisões das autoridades competentes e as convenções, acordos e contratos coletivos de trabalho, no que concerne à proteção dos trabalhadores no exercício da atividade laboral (art. 1º do Decreto 4.552, de 27 de dezembro de 2002).

Compõem o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (art. 2º do Decreto 4.552/2002):

- I - autoridades de direção nacional, regional ou local: aquelas indicadas em leis, regulamentos e demais atos atinentes à estrutura administrativa do Ministério do Trabalho e Emprego;
- II - Auditores-Fiscais do Trabalho;
 - a) legislação do trabalho;
 - b) segurança do trabalho; e
 - c) saúde no trabalho;
- III - Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho, em funções auxiliares de inspeção do trabalho.

Às autoridades do SFIT, nos termos do artigo 7º do Dec. 4552/02, compete: I - organizar, coordenar, avaliar e controlar as atividades de auditoria e as auxiliares da inspeção do trabalho; II - elaborar planejamento estratégico das ações da inspeção do trabalho no âmbito de sua competência; III - proferir decisões em processo administrativo resultante de ação de inspeção do trabalho; e IV - receber denúncias e, quando for o caso, formulá-las e encaminhá-las aos demais órgãos do poder público.

As autoridades de direção regional e local poderão empreender e supervisionar projetos consoantes a diretrizes emanadas da autoridade nacional competente em matéria de inspeção do trabalho (§ 1º, do art. 7º).

A inspeção do trabalho propriamente dita será executada pelos auditores fiscais do Trabalho e promovida em todas as empresas, estabelecimentos e locais de trabalho, públicos ou privados, estendendo-se aos profissionais liberais e instituições sem fins lucrativos, bem como às embarcações estrangeiras em águas

territoriais brasileiras (art. 9º). Para o exercício de suas funções os auditores fiscais de trabalho gozam de prerrogativas e poderes nos termos do Decreto 4552/2002.

Todavia, toda a atividade de inteligência, coordenação e planejamento das atividades da inspeção do trabalho está afeta às autoridades de direção nacional que, nos termos do art. 19, inciso II, do citado decreto, estão proibidas de “interferir no exercício das funções de inspeção do trabalho ou prejudicar, de qualquer maneira, sua imparcialidade ou a autoridade do Auditor-Fiscal do Trabalho”.

Como já foi dito anteriormente, os cargos de direção da Secretaria Nacional do Trabalho, dos Departamentos Nacionais de Fiscalização do Trabalho e de Segurança e Saúde do Trabalhador, bem como das Superintendências Regionais do Trabalho, podem ser ocupados por pessoas estranhas à carreira de Auditoria Fiscal do Trabalho. São cargos em comissão, de livre escolha e nomeação pelo Ministro do Trabalho.

Ora, a independência ou autonomia no exercício da função, proclamada pela OIT como um dos princípios que devem reger a inspeção do trabalho não está associada à ação isolada do auditor fiscal do trabalho, mas ao conjunto de ações que devem interferir na sociedade para modificá-la. Se não há interferência na atividade individual do auditor fiscal do trabalho, também é verdade que a inspeção do trabalho não se dirige por sua própria vontade, porquanto seu órgão de direção está sujeito às mudanças de governo e a influência externa indevida. A escolha, norteadas por critérios exclusivamente políticos dos dirigentes dos órgãos de direção, nacional e regional, do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho cerceia-lhe a independência, na medida em que vinculados às forças políticas que os alicerçam.

A escolha por critério de motivação política dos dirigentes do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho afeta o planejamento estratégico das ações de fiscalização, que é de primordial importância para a eficácia da atividade, bem como a garantia da coerência e congruência da aplicação da legislação trabalhista em todo o território nacional. É de se ressaltar que, diferentemente do Judiciário, que só age quando provocado, a inspeção do trabalho deve eleger os focos privilegiados de atuação para, assim, buscar a transformação da sociedade e a generalização do Direito do Trabalho. Se a autoridade central, que é responsável por essa escolha, não tiver liberdade e independência, compromete-se a eficiência de todo o corpo.

Nos últimos anos, os cargos de comissão que compõem a Secretaria de Inspeção do Trabalho, inclusive dos titulares da pasta e dos Departamentos de

Fiscalização do Trabalho e Saúde e Segurança no Trabalho, têm sido ocupados por representantes da carreira. Contudo, ainda assim, na medida em que se trata de uma conquista de caráter precário, e que se ressalve o avanço nos métodos e estratégias implementados desde então, a independência dos dirigentes nunca será integral, enquanto sua escolha obedecer a critérios políticos.

No que se refere aos titulares das unidades descentralizadas do Ministério do Trabalho e Emprego - as Superintendências Regionais do Trabalho - tradicionalmente a escolha dos seus representantes tem recaído sob profissionais estranhos à carreira da auditoria fiscal do trabalho, baseando-se em critérios políticos partidários. Essa prática afeta a atividade da inspeção do trabalho, que mesmo não estando subordinada tecnicamente às unidades regionais descentralizadas, é dependente das gestões regionais, sobretudo porque necessita, para o eficiente desempenho da sua missão, da estrutura, do aparato administrativo, dos recursos humanos (atividades de apoio) por elas geridos.

Somente recentemente a titularidade das Gerências Regionais do Trabalho passou a ser privativa dos ocupantes da carreira (Decreto 5063/2004).

4.5 Cooperação efetiva entre a Inspeção do Trabalho e outros órgãos e entidades

A Convenção n. 150 da OIT adota diretrizes que orientam o sistema geral de administração do trabalho. No referido instrumento a expressão “administração do trabalho” designa as atividades da administração pública, em matéria de política nacional do trabalho. Já a expressão “sistema de administração do trabalho” compreende todos os órgãos da administração pública – centralizados ou descentralizados, regionais ou locais, ou mesmo paraestatais – responsáveis ou encarregados da administração do trabalho, bem como de toda estrutura institucional para a coordenação das atividades de referidos órgãos e para a consulta e participação dos empregadores e dos trabalhadores e de suas organizações (art. 1º).

Os órgãos que compõem o Sistema de Administração do Trabalho, nos termos do referido instrumento internacional, deverão ter a responsabilidade de preparação, administração, coordenação, controle e revisão da política nacional de

trabalho ou o direito de participar nessas atividades, bem como deverão ser, no âmbito da administração pública, os responsáveis pela preparação e aplicação das leis e regulamentos que lhes dêem efeito (art. 6º) ³⁹.

Um sistema de administração do trabalho bem coordenado e eficiente é essencial para o eficaz controle e administração do mercado e das condições de trabalho. No contexto do Pacto Mundial para o Emprego da OIT, o fortalecimento da administração do trabalho é destacado como o caminho obrigatório para a promoção de políticas sociais e econômicas sólidas e eficazes.

A inspeção do trabalho é parte essencial do sistema de administração do trabalho, cuja função fundamental consiste em assegurar a aplicação e promover o cumprimento efetivo da legislação laboral. Dos serviços de inspeção depende a eficácia das normas trabalhistas, e nesse sentido, é importante que os resultados da sua ação sejam potencializados para interferir positivamente no mercado de trabalho.

A Convenção 150 da OIT não foi ratificada pelo Brasil, mas a idéia de parceria entre os diversos órgãos e entidades que exerçam atividades análogas à da inspeção do trabalho, já estava prevista na Convenção nº 81, ratificada pelo Brasil:

Art. 5º - A autoridade competente deverá tomar medidas apropriadas para favorecer:

- a) A cooperação efetiva entre os serviços de inspeção, de uma parte, e outros serviços governamentais e as instituições públicas e privadas que exercem atividades análogas de outra parte;
- b) A colaboração entre os funcionários da inspeção do trabalho e os empregadores e os trabalhadores ou suas organizações (SUSSEKIND, 2007, p.74).

O estabelecimento de uma cooperação institucional e de uma colaboração multilateral é inerente à própria noção de sistema de administração. Como toda função que visa atingir um todo que é maior que a soma das partes, a eficácia da inspeção do trabalho dependerá em boa medida da sua capacidade de interação com o entorno sócio-econômico em que se situa. Essa abordagem requer o desenvolvimento de mecanismos e estratégias de cooperação com todos os órgãos

³⁹ Como dito, o art. 1º da Convenção 150 estabelece que a expressão “administração do trabalho” designa as atividades da administração pública em matéria de política nacional do trabalho. Em uma reunião realizada em 1973, os peritos ponderaram que “o conceito de administração do trabalho deveria ser interpretado em sentido mais amplo para incluir todas as atividades afetas aos organismos da administração pública destinados a auxiliar os governos na elaboração, aplicação, controle e avaliação da política laboral.

e instituições públicos e privados interessados, de uma parte, e com os interlocutores sociais e suas organizações representativas, de outra. Nesse sentido, sobressai o papel da autoridade central da inspeção do trabalho que deverá garantir a coesão dos mecanismos que asseguram a cooperação, bem como direcioná-la para o objetivo definido.

Trata-se, na verdade de um princípio básico da Administração Pública, que é obrigada a tomar toda e qualquer providência em prol do interesse público, de forma eficiente e econômica. Mas embora fundamental para potencializar a ação da inspeção do trabalho, acrescentando eficiência na formulação de políticas públicas e do planejamento estratégico, especialmente no que diz respeito à troca de informações e dados sobre o mundo do trabalho, para, a partir de um correto diagnóstico, ministrar as medidas mais eficazes, essa diretiva nunca foi seguida a contento pelas autoridades responsáveis.

Efêmeras e nem sempre consistentes, não se tem notícia de fecundas parcerias entre os órgãos afins à inspeção do trabalho, seja no que tange à sua natureza de órgão fiscalizador ou no que tange ao objeto do seu trabalho, vale dizer, o Direito do Trabalho.

4.5.1 Cooperação com outros órgãos de fiscalização e afins

Respeitante à sua afinidade com os demais órgãos de natureza fiscalizatória, fecundas parcerias poderiam ser estabelecidas, por exemplo, com a Secretaria da Receita Federal, seja no que tange à matéria afeta à tributação em geral, para padronização de documentos fiscais o que geraria eficiência e economia⁴⁰, seja no que se refere especificamente à seara previdenciária, onde a intercessão com a atividade da inspeção do trabalho é bem mais evidente.

Existe uma relação direta entre a fiscalização das condições de trabalho, especialmente no que diz respeito ao cumprimento das normas de saúde e

⁴⁰ Contrariando o que foi exposto, recentemente, a convite da Secretaria da Receita Federal, a Secretaria de Inspeção do Trabalho foi convidada a integrar grupo de trabalho responsável por elaborar projeto de padronização da folha de pagamento de salários, o que possibilitará o aumento da eficiência na fiscalização e repressão de práticas direcionadas à burla de direitos trabalhistas e sonegação fiscal.

segurança no trabalho, e os benefícios previdenciários pagos em decorrência de doenças ocupacionais ou acidentes de trabalho. A cooperação e o intercâmbio de informações nesta seara são de extrema utilidade tanto para a inspeção do trabalho quanto para a Previdência Social, aumentando a eficiência dos serviços, diminuindo despesas previdenciárias e, provavelmente, poupando vidas.

Nos últimos anos o número de acidentes de trabalho no Brasil vem crescendo assustadoramente. Enquanto em 2001 foram pouco mais de 340 mil acidentes de trabalho, em 2007 este número subiu para 653 mil ocorrências (se considerados os acidentes sem CAT), com um aumento de 92% no número de acidentes de trabalho. Somente em 2007 foram registrados 2,8 mil mortes por acidentes de trabalho em todo o Brasil, o que perfaz um total de quase oito mortes diárias.

Segundo dados do governo federal os acidentes e doenças do trabalho custam, anualmente, R\$ 10,7 bilhões aos cofres da Previdência Social, através do pagamento do auxílio-doença, auxílio-acidente e aposentadorias.⁴¹

TABELA 7
Acidentes de Trabalho registrados 1990-2007

ANO	ACIDENTES DE TRABALHO REGISTRADOS				
	MOTIVO				
	Típico	Trajetos	Doença no Trabalho	Sem CAT (NTEP)	Total
1990	632.012	56.343	5.217		693.572
1994	350.210	22.824	15.270		388.304
1998	347.738	36.114	30.489		414.341
2002	323.879	46.881	22.311		393.071
2005	398.613	67.971	33.096		499.480
2006	407.426	74.636	30.170		512.232
2007	414.785	78.564	20.786	138.955	653.090

Fonte: o Ministério da Previdência, através do DATAPREV.

⁴¹ Registre-se que as estatísticas de acidentes de trabalho refletem somente os acidentes registrados pela Previdência Social. Estima-se que ainda haja no Brasil uma alta taxa de subnotificação de acidentes de trabalho.

TABELA 8
Acidentes de trabalho 1996-2007

Ano	Acidentes Típicos	Acidentes do trajeto	Doenças no trabalho	Total de acidentes	Mortes	Incapacidade Permanente
1996	325.870	34.696	34.889	395.455	4.488	18.233
1997	347.482	37.213	36.348	421.343	3.469	17.669
1998	347.438	36.114	30.489	414.341	3.793	15.923
1999	326.404	37.513	23.903	387.820	3.896	16.757
2000	304.963	39.300	19.605	363.838	3.094	15.317
2001	282.965	38.799	18.487	340.251	2.753	12.038
2002	323.879	46.881	22.311	393.071	2.968	15.259
2003	325.577	49.642	23.858	399.077	2.674	13.416
2004	375.171	60.335	30.194	645.700	2.839	12.913
2005	398.613	67.971	33.096	499.680	2.766	14.371
2006	407.426	74.736	30.170	512.232	2.798	9.203
2007	414.785	78.564	20.786	514.135	2.804	8.504

Fonte: BRASIL, MTE (2011)

Ora, é obvio que investimentos na fiscalização das condições de trabalho, na parceria e colaboração entre os órgãos responsáveis, bem como no intercâmbio de informações e banco de dados, geraria a inversão dessa imagem ascendente de acidentes de trabalho. É claro também que essa não deveria ser a única medida a ser adotada para a alteração dessa alarmante estatística, mas sem dúvida nenhuma seria passo imperioso.⁴²

É importante que se registre ainda que a correta utilização das tecnologias de informação e comunicação disponíveis acrescentaria eficiência ao processo de formulação de políticas públicas, potencializaria a prestação de serviços e contribuiria para que a inspeção do trabalho ajustasse seus esforços às reais necessidades do mundo do trabalho.

Nesse sentido, para corroborar a assertiva, é apropriado analisar os resultados de fiscalização no que se refere ao recolhimento e levantamento de débito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nos últimos anos, quando se estreitou a colaboração entre a Secretaria de Inspeção do Trabalho (órgão fiscalizador) e a Caixa Econômica Federal (órgão gestor), bem como foram aperfeiçoados os sistemas de auditoria de débito, com a utilização de bancos de

⁴² A partir do ano de 2009, iniciou-se um processo de redução gradativa do número de acidentes de trabalho, fato este atribuído as parcerias firmadas entre os órgãos afins e à técnica de “sanções positivas”, como será exposto no capítulo seguinte.

dados apropriados, de tecnologia da informação de ponta e capacitação dos auditores fiscais do trabalho⁴³.

TABELA 9
Recolhimento / restituição do FGTS

Ano	Total de AFTs	FGTS notificado (R\$)	FGTS recolhido sob a ação fiscal (R\$)	Total
2003	2.837	614.343,89	183.595,49	797.939,38
2004	2.927	604.988,33	223.978,72	828.967,05
2005	2.935	519.231,92	303.655,71	822.887,63
2006	2.872	692.260,43	271.819,92	964.080,35
2007	3.172	813.355,22	319.616,35	1.132.971,57
2008	3.112	924.660,52	316.191,85	1.240.852,37
2009	2.949	1.082.029,68	392.362,46	1.474.392,14
2010	3.061	843.352,35	335.949,64	1.179.301,99
2011*	2.845	988.152,39	245.071,59	1.233.223,98

Fonte: BRASIL, MTE (2011)

4.5.2 Parceria: Inspeção do Trabalho – Ministério Público do Trabalho e Justiça do Trabalho

Em segundo lugar, para o aumento da eficácia e impacto da inspeção do trabalho, mediante o desenvolvimento de capacidades de ação e gestão mais eficientes, é indispensável melhorar o intercâmbio de informações e colaboração efetiva entre ela e os órgãos que aplicam o Direito do Trabalho (Justiça do Trabalho e Ministério Público do Trabalho), as organizações de empregadores e trabalhadores e outras entidades afins.

Essa parceria, embora pareça evidente, não se materializa na prática. Há tão somente uma troca superficial de informações e de demandas e denúncias.

No que se refere ao Ministério Público do Trabalho, talvez seja onde haja uma parceria mais sólida, embora ela possa variar de acordo com a disposição da Superintendência Regional do Trabalho e a Procuradoria Regional respectiva. Na

⁴³ É importante que se registre que a iniciativa de desenvolvimento de programas e sistemas específicos para esse tipo de fiscalização partiu de auditores fiscais do trabalho, que socializaram esses programas por intermédio de grupo de trabalho na internet. Depois que os programas começaram a ser utilizados por um grande número de auditores e outros foram surgindo para aperfeiçoar os primeiros, é que foram adotados oficialmente pelo órgão.

verdade, há quase uma simbiose entre as ações fiscais onde se constata lesões a direitos coletivos ou individuais homogêneos e a função do Ministério Público do Trabalho enquanto órgão agente. Ou a fiscalização remete os relatórios de fiscalização para que o Ministério Público do Trabalho se encarregue do respectivo termo de ajustamento de conduta ou ação civil pública; ou o Ministério Público do Trabalho solicita a realização de inspeção de trabalho para subsidiar a sua ação.

Por causa dessa simbiose e devido ao desconcertante desaparecimento das Superintendências Regionais do Trabalho, nos últimos anos, alguns procuradores do trabalho têm destinado as multas cobradas por descumprimento de termos de ajustamento de conduta ao aparelhamento da inspeção do trabalho com a compra de veículos, computadores e outros equipamentos de trabalho. É que a eficiência do serviço de inspeção praticamente dispensa o trabalho investigatório do Ministério Público do Trabalho, municiando-o das provas necessárias ao deslinde das ações que lhe são demandadas.

Quanto à Justiça do Trabalho a parceria é quase inexistente, embora um trabalho eficiente da inspeção do trabalho tenha reflexo direto nas demandas judiciais. Depois de refletir sobre o excesso de demanda da Justiça do Trabalho, a morosidade do processo, as causas e as possíveis soluções, o Professor e Desembargador do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª região, Luis Otávio Linhares Renault, assim se posicionou.

Parece-me que insistimos no mesmo erro do passado, pois atuamos mais na tentativa de solucionar o conflito já instalado, estimulado social e culturalmente, porque retirado do seio da empresa e trazido para o âmbito do processo, do que na sua prevenção.

Uma pessoa com bons hábitos alimentares, vida saudável, exercícios físicos regulares e atividade intelectual, corre menos risco de adoecer. Na relação de emprego, dá-se o mesmo. Quanto mais cumprimento da lei, menos processo; quanto menos processo, maior possibilidade de redução do seu prazo. Vejam que a diminuição do tempo de tramitação está presa à maior efetividade espontânea; que, como um bumerangue, retorna no cumprimento da lei, aumentando-o e não o alimentando, exatamente porque o processo passa a ser mais célere.

Desconheço os gastos do governo com a fiscalização. Sabemos os gastos com o Poder Judiciário Trabalhista – cerca de seis bilhões/ano. E se investíssemos, experimentalmente, pelo menos um quarto desse valor na fiscalização, durante alguns anos? Qual seria o resultado? Nada posso afirmar com segurança, porém tenho a convicção de que colheríamos bons frutos (RENAULT, 2006, p.459).

Teodoro (2011), pontuando sobre a importância do Ministério Público do Trabalho, cuja atuação na defesa dos direitos dos trabalhadores ocorre antes de findo o contrato de trabalho, destaca:

Com o fim da estabilidade na relação de emprego, um fenômeno jurídico preocupante teve início e hoje se consolida na seara jurídica trabalhista brasileira. Trata-se do deslocamento da demanda trabalhista no momento contratual para o momento pós-contratual. (...) De fato, os empregados não têm estabilidade no emprego e aceitam violações em seus direitos fundamentais ao trabalho digno a fim de manter o emprego e seu sustento. Sequer reivindicam diante do empregador, pois correm também o risco de serem taxados como intransigentes e revolucionários, o que levaria à extinção do seu vínculo de emprego (TEODORO, 2011, p.171-172).

Em acréscimo à ponderação da ilustre Professora, na mesma toada, ou talvez num tom mais agudo, é de se destacar também a importância da Inspeção do Trabalho que tem poder de atuação não só nos casos em que há lesão a direitos coletivos *latu senso*, mas em todos os casos de violação de direitos trabalhistas.

A efetivação dos direitos trabalhistas, no momento contratual, é meta que deveria ser perseguida pelo Estado brasileiro, porque a defesa da ordem jurídica, da justiça social deve ser perseguida antes do conflito judicial instalado, seja porque assim agindo o Estado promove a cidadania, evita lesões graves, com sequelas cuja reparação cabe também ao Estado (acidentes do trabalho); seja porque, assim agindo, ele próprio (Estado) se torna mais eficiente⁴⁴, em atendimento ao disposto no art. 37 da Constituição da República. O volume de demandas judiciais e a morosidade do processo, problemas que assolam a Justiça do Trabalho, seriam por certo controlados.

4.5.3 Parceria: Inspeção do Trabalho – Entidades de classe

Consoante tudo o que já foi exposto neste trabalho, sobreleva-se que a inspeção do trabalho está encarregada de garantir de maneira concreta e cotidiana a proteção dos trabalhadores. Resulta, pois, evidente que inspetores e trabalhadores mantenham relações extremamente estreitas (OIT, 1986, p.71).

⁴⁴ O princípio da eficiência está previsto no art. 37 da Constituição da República e deve reger a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De forma individual, trabalhadores e empregadores podem dirigir-se diretamente à inspeção do trabalho para pedir orientação ou conselho, o que normalmente é feito nos plantões fiscais mantidos nas Superintendências e Gerências Regionais do Trabalho. Mas o que se quer aqui ressaltar é a importância das relações entre a inspeção do trabalho e as organizações representativas de trabalhadores e empregadores.

Como o objeto da legislação trabalhista é proteger os trabalhadores, estes devem solicitar não só a orientação do inspetor do trabalho, como também a sua intervenção. Para apresentar uma denúncia e/ou uma solicitação de intervenção (normalmente com visita ao local de trabalho), os trabalhadores agem individualmente ou por intermédio de suas organizações sindicais. Neste caso, ao solicitar a intervenção, os trabalhadores e suas organizações desempenham em certa medida, uma função de iniciativa da função de controle⁴⁵.

Mas a cooperação que se quer aqui destacar é a concernente à prevenção e que deve envolver a cooperação não só dos trabalhadores e suas organizações representativas, como também dos empregadores e suas representações coletivas. É bom que se recorde, nesse sentido, que as normas internacionais – Convenções n. 81 e n. 129 estabelecem o princípio da colaboração tanto com empregados como com empregadores. Nas Recomendações n. 81 e n. 133 são adicionadas possíveis modalidades de colaboração em matéria de segurança e saúde no trabalho. A primeira dedica sua Parte II à descrição de formas e métodos de colaboração, enquanto que a segunda, propõe, para a agricultura, a constituição de comissões de saúde e segurança integrados por representantes de empregadores e trabalhadores, como uma das formas de colaboração (art. 10) (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2011).

O fato é que no Brasil lamentavelmente essas formas de colaboração são pouco exploradas, o que afeta a eficiência do trabalho de inspeção, sobretudo no que diz respeito às atividades preventivas. É que trabalhadores e empregadores, graças à sua experiência e conhecimento técnico do trabalho, estão melhores situados para conhecer os problemas que se estabelecem em matéria de condições de trabalho, em especial no que se refere à saúde e segurança no trabalho, e para

⁴⁵ É importante nesse momento que se faça a distinção entre o controle social exercido pelos sindicatos profissionais e o controle jurídico exercitado pela inspeção do trabalho. O controle exercido por ambos não são concorrentes, mas complementares.

propor remédios. O intercâmbio de informações e a colaboração dos agentes sociais, diretamente ou por intermédio de suas representações, com a inspeção do trabalho constituem importante instrumento para a melhoria das condições de trabalho e para o controle prévio de acidentes do trabalho.

O modesto vínculo de colaboração estabelecido entre inspeção do trabalho e a representação dos trabalhadores talvez possa ser atribuída não só à falta de iniciativa das autoridades centrais do órgão, mas, sobretudo à organização sindical brasileira que dificulta a ação coletiva dos trabalhadores. Nesse sentido:

Além disso, os sindicatos no Brasil são fracos e, em sua maioria, não representam efetivamente os trabalhadores. A sindicalização por categoria de atividade do empregador é outro fator que dificulta a ação coletiva e a união dos empregados (TEODORO, 2011, p.170).

Como proposta de formas de colaboração que podem ser estabelecidas entre a inspeção do trabalho e os trabalhadores e empregadores, ambos por intermédio de suas representações, transcreve-se a Parte II, da Recomendação n. 81 da OIT (tradução livre):

Colaboração de empregadores e de trabalhadores a respeito da saúde e segurança.(4)

1) Deve ser estimulada a adoção de sistemas de colaboração entre empregadores e trabalhadores, a fim de melhorar as condições de saúde e segurança dos trabalhadores.

2) Tais sistemas podem assumir a forma de comissões de segurança ou órgãos similares, criados dentro de cada empresa ou estabelecimento, nas quais participem representantes de empregadores e trabalhadores.

(5). Deve ser permitido aos representantes dos trabalhadores e da empresa, e mais particularmente aos representantes das comissões de segurança ou órgãos similares, se houver, colaborar diretamente com funcionários da inspeção do trabalho, na forma e dentro dos limites estabelecidos pela autoridade competente, quando se efetuarem investigações e, em especial, quando se realizar investigações de acidentes ou doenças ocupacionais.

(6). Deve ser facilitada a colaboração dos funcionários da inspeção do trabalho com as organizações de trabalhadores e empregadores mediante a organização de conferências, comissões mistas e outros organismos similares, nos quais os representantes da inspeção do trabalho possam discutir com os representantes das organizações de empregadores e de trabalhadores sobre questões referentes à aplicação da legislação do trabalho e das normas de saúde e segurança dos trabalhadores.

(7). Devem ser tomadas as medidas necessárias para aconselhar e instruir os empregadores e trabalhadores sobre a legislação do trabalho e as questões de saúde e segurança industriais por meio de:

- a) conferências, palestras, anúncios, folhetos e filmes explicando as disposições da legislação trabalhista e sugerindo métodos para a implementação e medidas para prevenir acidentes e doenças profissionais;
- b) exposições sobre saúde e segurança; e
- c) cursos em escolas técnicas sobre a higiene e a segurança na indústria.

4.5.4 Um exemplo de parceria

As parcerias podem ser operacionalizadas de várias formas, seja no singelo intercâmbio de informações ou banco de dados, seja na consecução de atividades conjuntas para se obter um resultado mais efetivo, ou mesmo em fóruns de discussões, permanentes ou temporários, para se chegar a consensos ou aproximações de idéias sobre temas específicos.

Posto que potencialmente eficientes, em se tratando de órgãos públicos e instituições públicas, as parcerias sempre esbarram na autonomia de atuação destes ou, mais especificamente, nas prerrogativas de autonomia e independência no exercício das funções garantidas aos seus agentes. Juízes do trabalho, Procuradores do Trabalho e Auditores Fiscais do Trabalho são independentes no exercício de suas funções e, por isso, há uma certa resistência quando se trata do tema parceria.

O próprio conflito latente da relação capital/trabalho a princípio também repele a idéia de parceria com entidades de classe contrapostas. Todavia, todas essas resistências podem ser contornadas até mesmo porque a idéia não é a de cerceamento ou usurpação de funções, mas de união de esforços para a busca da efetividade dos direitos trabalhistas.

Nesse sentido, visando contornar essas resistências e dar forma ao projeto de colaboração efetiva entre os órgãos, instituições e entidades que atuam no mundo do trabalho, a Superintendência Regional do Trabalho em Minas Gerais, no ano de 2002, instituiu um fórum de discussão permanente, ao qual denominou LABOR – Laboratório do Mundo do Trabalho, com o objetivo de consolidar essas parcerias e avançar na busca de soluções para efetivação dos direitos trabalhistas.

O projeto, contudo, não chegou a ser implementado em virtude da alteração dos dirigentes idealizadores do projeto daquela Superintendência, então Delegacia Regional do Trabalho. É que, ressalte-se mais uma vez, a investidura e destituição dos dirigentes das unidades descentralizadas do Ministério do Trabalho e Emprego atende a motivações políticas, em prejuízo da organicidade, da independência e da eficiência.

Transcreve-se abaixo a portaria que criou o projeto, conquanto não executado, como um dos possíveis modelos de parcerias, potencialmente democrático, cooperativo e eficiente:

O Delegado Regional do Trabalho no Estado de Minas Gerais, no uso de suas atribuições legais e

Considerando que a mutabilidade das relações do trabalho e a necessidade de atendimento das novas demandas do mundo do trabalho têm exigido dos órgãos descentralizados do Ministério do Trabalho e Emprego esforço para adequada instrumentalização e eficiência;

Considerando ser a Delegacia Regional do Trabalho em Minas Gerais pioneira na implantação de projetos com a participação dos diversos atores sociais do mundo do trabalho e com o escopo de atender às demandas emergentes e/ou inéditas desse setor, as quais não obteriam atendimento satisfatório na atual estrutura de atuação governamental;

Considerando a importância da integração dos diversos órgãos que atuam na área trabalhista, os quais, em razão do ineditismo das novas relações e da natureza da função que desempenham, possuem visões diferenciadas das questões que se apresentam no cotidiano juslaboral; resolve:

Art. 1º- Instituir, no âmbito da circunscrição da Delegacia Regional do Trabalho em Minas Gerais, o Laboratório do Trabalho - LABOR, com o objetivo de:

a) agrupar em uma única organização todos os projetos desenvolvidos pela Delegacia Regional do Trabalho em Minas Gerais que visam o atendimento de demandas trabalhistas;

b) estabelecer a estrutura e o ambiente adequado à análise, debate e encaminhamento das situações e relações atuais e/ou inéditas do mundo do trabalho;

c) subsidiar Governo Brasileiro em suas ações, em especial naquelas relativas à verificação das condições indispensáveis à ratificação de convenções internacionais da Organização Internacional do Trabalho - OIT;

Parágrafo único: Todas as ações desenvolvidas pelo Labor perseguirão o desenvolvimento da cidadania nas relações de trabalho e o fortalecimento dos instrumentos de repressão às iniciativas fraudulentas de que dispõem os Auditores Fiscais do Trabalho.

Art. 2º- A estrutura do Labor, conforme organograma constante do anexo I desta Portaria, será constituída pela Gerência Executiva, pelo Conselho Consultivo, pelo Fórum Gestor e pelos Projetos da Delegacia Regional do Trabalho em Minas Gerais, atuais ou doravante constituídos, cujos objetos se relacionem com os objetivos descritos no artigo 1º desta Portaria.

Art. 3º - A Gerência Executiva será representada pelo Delegado Regional do Trabalho em Minas Gerais e, na sua ausência, por seu substituto e terá a atribuição de:

a) coordenar os trabalhos do Labor;

b) promover a integração dos projetos do Labor às atividades finalísticas do órgão;

c) promover a divulgação e publicidade do Labor, bem como dos projetos nele desenvolvidos, aprioristicamente selecionados pelo Fórum Gestor;

d) propor a criação de novos projetos ou subprojetos;

e) firmar parcerias com outros órgãos e entidades, com o objetivo de viabilizar ou facilitar a execução dos projetos desenvolvidos no Labor.

Parágrafo único: A Gerência Executiva terá direito ao voto de qualidade nas decisões do Fórum Gestor.

Art. 4º- O Conselho Consultivo será composto por representantes do Ministério Público do Trabalho da 3ª Região, da Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região e da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de Minas Gerais, contando também com a participação da

Organização Internacional do Trabalho, na condição de observadora, sob convite especial a definir.

Art. 5º - O Conselho Consultivo terá por atribuição:

- a) prestar aconselhamentos sobre assuntos de interesse do Labor, relacionados ao mundo do trabalho, sempre que solicitado pela Gerência Executiva;
- b) apresentar, quando solicitados pelo Gerente Executivo, resultados de levantamentos, pesquisas e trabalhos em áreas afetas ao mundo do trabalho para subsidiar os trabalhos e projetos desenvolvidos no âmbito do Labor;
- c) apresentar propostas de projetos cuja demanda não esteja abrangida nos projetos em andamento no Labor.

§ 1º - Os resultados de levantamentos, pesquisas e trabalhos de que trata a alínea b deste artigo, se de propriedade dos órgãos ou entidades que compõem o Conselho Consultivo, submetem-se à apreciação e aprovação prévia do órgão ou entidade detentor.

§ 2º - Deverão constar das disposições estatutárias do Labor a forma de funcionamento e a periodicidade das reuniões do Conselho Consultivo.

Art. 6º - O Fórum Gestor será composto por três Subdelegados do Trabalho a serem indicados pelo Comitê Executivo e pelos chefes da Divisão de Atendimento e Orientação ao Trabalhador, da Divisão de Qualidade de Gestão de Programas, da Seção de Fiscalização do Trabalho, da Seção de Segurança e Saúde do Trabalhador, da Seção de Relações de Trabalho e da Seção de Logística e Administração, todos da Delegacia Regional do Trabalho em Minas Gerais.

Art. 7º - São atribuições do Fórum Gestor:

- a) analisar e decidir sobre as propostas de implantação de novos projetos que visem o atendimento de demandas trabalhistas no âmbito da Delegacia Regional do Trabalho em Minas Gerais, para tal levando em consideração seus compromissos institucionais, sua estratégia e seus macroobjetivos organizacionais;
- b) estabelecer as diretrizes básicas a serem perseguidas no desenvolvimento dos projetos, para tal considerando os compromissos institucionais, a estratégia e os macroobjetivos organizacionais da Delegacia Regional do Trabalho em Minas Gerais;
- c) avaliar o resultado dos projetos desenvolvidos no âmbito do Labor e deliberar sobre sua extinção, permanência, redirecionamento ou adequação quando concluir que eles não estão consonantes com o disposto na alínea b deste artigo, ou quando identificar deficiências no desenvolvimento desses projetos, individual ou coletivamente considerados;
- d) promover, na medida do possível, a viabilização dos projetos cuja execução apresenta restrições de ordem financeira, administrativa, institucional, política, gestora, de recursos físicos ou humanos;
- e) administrar e deliberar sobre a destinação dos recursos orçamentários e financeiros do Labor;
- f) selecionar e encaminhar à Gerência Executiva para divulgação e publicidade os projetos em desenvolvimento no Labor;
- g) promover a discussão de eventuais proposições legislativas do Labor;
- h) propor à Gerência Executiva a consolidação de parcerias com outros órgãos e entidades, com o objetivo de viabilizar ou facilitar a execução dos projetos;
- i) decidir sobre outros assuntos cuja competência não esteja disciplinada nesta Portaria;

Parágrafo único: O Fórum Gestor realizará reuniões periódicas com o Conselho Consultivo e com os coordenadores dos projetos na forma como dispuser suas definições de auto-regulamentação.

Art. 8º - Os projetos em andamento, ou doravante constituídos, no âmbito da Delegacia Regional do Trabalho em Minas Gerais devem concorrer para a expansão ou aperfeiçoamento da atuação governamental de forma a

atender a uma necessidade ou demanda social, nos termos dispostos na alínea a do artigo 1º desta Portaria e serão, na estrutura do Labor, representados por seus coordenadores.

Art. 9º - São atribuições dos coordenadores dos projetos:

- a) promover a implementação dos projetos atendendo às diretrizes básicas estabelecidas pelo Fórum Gestor, conforme disposto na alínea b do artigo 6º desta Portaria;
- b) apresentar ao Fórum Gestor as ações planejadas, mas não desenvolvidas no âmbito dos projetos, por apresentarem restrições de ordem financeira, administrativa, institucional, política, gestora, de recursos físicos ou humanos;
- c) promover o redirecionamento dos projetos sempre que o Fórum Gestor concluir pela dissonância destes com o disposto na alínea b do artigo 6º desta Portaria, ou quando identificar deficiências no desenvolvimento desses projetos, individual ou coletivamente considerados;
- d) encaminhar ao Fórum Gestor para discussão eventuais proposições legislativas relacionadas aos projetos;
- e) propor a implantação de novos projetos ou subprojetos que visem o atendimento de demandas do mundo do trabalho.

Art. 10 - Poderão ser convidados participar das reuniões do Labor, na condição de colaboradores, outros órgãos e entidades e pessoas que tenham interesses específicos ou pontuais nos temas discutidos nestas reuniões.

Art. 11 - O resultado dos trabalhos e dos projetos desenvolvidos no Labor poderá ser disponibilizado para a comunidade acadêmica ou para outras entidades, se nesse sentido deliberar o Fórum Gestor.

Art. 12 - Para cumprir seus objetivos o Labor disporá de recursos próprios.

Art. 13 - O funcionamento do Labor obedecerá, no que couber, às determinações desta portaria e às suas definições de auto-regulamentação.

Art. 14 - Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação. PORTARIA Nº 12, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2002 (BRASIL, 2002)

4.6 Considerações finais ao capítulo

Finalizando este capítulo apresenta-se uma entrevista realizada com o Auditor Fiscal do Trabalho aposentado, Fahid Tam Sab, que foi presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho por longos anos, e que acompanhou de perto os últimos 36 anos de história da Inspeção do Trabalho no Brasil.

Na entrevista, chama-se atenção para o fato de que, embora ainda com importância subdimensionada, a Inspeção do Trabalho adquiriu certa expressividade e importância no cenário público, devido a sua união com as carreiras do fisco em geral. Foi preciso dar ênfase ao caráter arrecadatário da inspeção do trabalho, cujos membros hoje são auditores fiscais do trabalho, para que ela passasse a ser uma função valorizada.

Há muito ainda para ser ajustado, mas os primeiros passos já foram dados.

Pergunta: Qual a data do seu ingresso nos quadros do Ministério do Trabalho e Emprego e o que o levou a optar pela carreira da inspeção do trabalho?

Resposta: Prestei Concurso Público para o cargo de Inspetor do Trabalho (hoje AFT), subordinado ao Ministério do Trabalho, em 1975. Fui contratado pelo regime jurídico da CLT em 1976, e lotado na DRT/MG, para exercício em Contagem. Minha opção para a carreira obedeceu a dois fatores: a) minha situação financeira era precária em razão das atividades que exercia, de advogado de pessoas que eram perseguidas pela ditadura militar. Este fator afugentava clientes e dificultava outras atividades na área do Direito. Precisava de um trabalho. b) a companheira de um militante político que eu defendia, informou-me da realização do concurso, cujas atribuições, por estar distanciado da área trabalhista, desconhecia até então. Portanto, optei pela carreira levado pela necessidade de emprego.

Pergunta: Qual retrato você faria da inspeção do trabalho na época do seu ingresso na carreira?

Resposta: O retrato que faria da inspeção do trabalho na época em que ingressei seria de uma atividade necessária e importante que estava sendo postergada por injunções políticas. O concurso de 1975 foi realizado objetivando fazer renascer a Inspeção do Trabalho. A atividade estava fragilizada em razão do pequeno número de inspetores e da baixa remuneração. É bom lembrar que os Inspetores do Trabalho foram agregados aos da Previdência para fiscalizarem as duas áreas e, assim, obter melhoria na remuneração.

À época o Governo brasileiro havia denunciado a Convenção 81 da OIT, fragilizando, por consequência, a inspeção do trabalho. Entretanto, ainda na primeira metade da década de 70, o quadro começou a se modificar. A edição do Regulamento da Inspeção do Trabalho – RIT foi uma inteligente manobra do então Ministro do Trabalho, Arnaldo Sussekund. Era objetivo do governo brasileiro modificar a estrutura da administração pública, privilegiando a contratação de servidores públicos pelo regime da CLT. Apenas algumas atividades permaneceriam regidas pelas regras do Estatuto do Servidor Público. A inspeção do trabalho teria seus servidores contratados pela CLT. Como a Convenção 81 da OIT recomendava a investidura dos inspetores em cargos estáveis, Sussekund foi criativo: transcreveu no RIT normas contidas na Convenção 81, driblando assim a recomendação da estabilidade funcional do Inspetor do Trabalho, sem quebrar os fundamentos das recomendações da Convenção.

Pergunta: Existia interferência externa na ação da inspeção do trabalho?

Resposta: A interferência externa direta na ação fiscal não era significativa, até porque era desnecessária diante da debilidade da instituição. Havia certo descrédito, por parte da classe trabalhadora, quanto ao Ministério do Trabalho, cúmplice da política de diminuição “do poder de fogo” dos sindicatos de trabalhadores. Funcionários do Ministério do Trabalho foram utilizados em intervenções e fiscalizações em sindicatos. Número considerável desses funcionários eram Inspetores do Trabalho. Entretanto, o concurso de 1975, que propiciou o aumento do quadro de Inspetores do Trabalho, e a mudança das políticas governamentais, ainda dentro do regime militar, refletiu em todo o eixo político da inspeção do trabalho. Mesmo sendo funcionários contratados pela CLT, os Inspetores do Trabalho se sentiam mais seguros para não permitir interferência na ação fiscal, exercendo-a com a autoridade e independência que o cargo lhes impunha. Havia, sim, casos de protelação de decisões em processos de auto de infração em tramitação. Era uma interferência oblíqua que não envolvia a ação direta do agente da inspeção.

Pergunta: Qual sua avaliação quanto ao trabalho da inspeção do trabalho na época do seu ingresso e quanto ao trabalho atual. Você acha que houve evolução substancial nos métodos de trabalho e na eficácia deles?

Resposta: Comparando a metodologia e a operacionalidade da fiscalização do trabalho da época do meu ingresso com a atual, diria que ocorreram mudanças. As operações de fiscalização eram adequadas à conjuntura da época, cujos focos principais eram os estabelecimentos comerciais, escritórios, bancos, empresas industriais de pequeno, médio e grande porte, tais como siderurgias, metalurgias, construção civil e outras, praticamente os mesmos de hoje. As fiscalizações rurais eram feitas pelos colegas lotados no interior, com intensidade menor que a de hoje. As atividades em áreas urbanas eram muito carentes da presença da inspeção do trabalho. A fiscalização teve inicialmente um caráter fortemente educativo. Quanto à metodologia, hoje se programa com mais intensidade do que antes. Hoje o descompasso entre a quantidade de empresas e o número de Auditores Fiscais é bem maior do que antes. Havia, sim, carência de agentes da fiscalização em relação ao universo de empresas e de trabalhadores, mas a de hoje é bem maior. Antes, a fiscalização “porta a porta” era de boa eficácia operacional. Hoje a forte introdução da informática na atividade fiscal permite uma mais sofisticada programação.

Entretanto, neste ponto, reitero a crítica que costumo fazer: não se pode privilegiar a forma em prejuízo da substância. O planejamento e a utilização da informática devem estar a serviço do agente da inspeção do trabalho, para oferecer-lhe condições de eficácia e produzir uma relação de custo-benefício positiva. O exagero da forma pode prejudicar a essência.

Pergunta: Você teve um papel muito importante como dirigente sindical da categoria dos hoje auditores fiscais do trabalho. Quais as dificuldades, estratégias e conquistas obtidas na luta pela valorização da carreira?

Resposta: A organização de classe da nossa categoria foi importantíssima nos aspectos remuneratório e institucional. Citarei alguns: a conquista do regime estatutário em 1985, portanto antes da Constituição atual. Conquistas de gratificações correlatas ou iguais às das áreas de fiscalização tributária e previdenciária, tais como Gratificação de Produtividade, Gratificação de Estimulo à Fiscalização e Arrecadação – GEFA, A Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária – GDAT e Gratificação de Incentivo à Fiscalização e Arrecadação – GIFA. Ainda, no aspecto institucional, as nossas Entidades de Classe foram fundamentais ao serem pioneiras na realização de Encontros Regionais e Nacionais, para discutir matérias importantes ligadas à fiscalização do trabalho e propor diretrizes. Esta ação classista provocou um saudável ciúme na Administração, o que a fez promover Encontros e realizar, com mais intensidade, treinamentos e seminários. Estabeleceu-se uma silenciosa e saudável competição entre a Administração e as Entidades de Classe. Tudo isso foi benéfico para a fiscalização. Entretanto, destaco que o momento maior da fiscalização do trabalho foi a criação da Carreira de Auditoria Fiscal do Trabalho. Isto ensejou a harmonização da Inspeção do Trabalho e contribuiu para sua inserção, de forma mais nítida e segura, nas Carreiras de Estado. A estratégia principal, no meu entender, foi aproximar a fiscalização do trabalho das entidades sindicais e das outras entidades de servidores públicos, principalmente as ligadas ao Fisco. A incessante vigília para não afastar a fiscalização do trabalho das fiscalizações tributárias, tanto nas reivindicações remuneratórias, como também nas ações políticas, foi e é da maior importância. Na minha avaliação, tivemos dois grandes momentos dentro de nossa estratégia: a conquista da Gratificação de Estimulo à Fiscalização e Arrecadação - GEFA e da competência para fiscalizar o FGTS. Isto nos ligou mais fortemente à área tributária e, portanto, ao padrão remuneratório praticado a favor do grupo fisco. Outro grande

momento foi, sem dúvida, a criação da Carreira Auditoria Fiscal do Trabalho, pois antes éramos somente um Cargo da Administração Pública. Hoje somos uma Carreira.

Pergunta: Você entende que a valorização da carreira contribuiu para a eficácia da ação da inspeção do trabalho? Que outras conquistas ainda se fazem necessárias, no seu entendimento, não só para valorizar a categoria, mas para a eficácia social do trabalho da inspeção do trabalho?

Resposta: Por mais nobres que sejam as atividades do Estado, ele, por razões óbvias, privilegia as áreas de arrecadação, pois sem elas ele não pode tocar as outras. A partir dessa premissa, trabalhamos e ajudamos a valorizar a instituição e conseguimos fixar um digno padrão remuneratório. Os últimos concursos têm demonstrado, cada vez mais, que a Carreira tem sido procurada por candidatos altamente qualificados, oriundos de várias áreas do conhecimento. A manutenção do padrão qualitativo dos auditores fiscais e do seu padrão remuneratório será fundamental para o destino profissional de quem escolheu a carreira de Auditor Fiscal do Trabalho. As políticas públicas, tanto sociais como trabalhistas, não estão apartadas do fenômeno econômico e das regras que vêm sendo impostas pelo mercado e pela economia globalizada. Não está distante a transformação que, por sinal já vem sendo feita, no mundo previdenciário e trabalhista. Os atuais dirigentes de nossas entidades de classe devem estar atentos para o fenômeno. Ele é político e obedece a regras que podem de repente surgir na razão direta dos interesses do Estado, interligado às relações internas e externas. Já estão ocorrendo alterações do sistema previdenciário (desoneração da folha de pagamento) e podem ocorrer alterações profundas nas relações de emprego. Mas uma coisa é certa, o Estado não se afastará, por inteligência e conveniência política, de suas obrigações humanas e sociais, mas o modo de colocá-las em prática poderá mudar. É do nosso dever postular para que, se vierem essas mudanças, elas não prejudiquem as conquistas já alcançadas no campo da inspeção do trabalho e que abriguem, adequadamente, na estrutura da Administração Pública, o excelente e altamente qualificado quadro de Auditores Fiscais do Trabalho. Confio na inteligência política e na sensibilidade social daqueles que pensam pelo Estado. Mas, é imprescindível que todos nós, principalmente nossos dirigentes de classe, estejamos atentos e tenhamos percepção aguda do fenômeno, antes que ele aconteça.

5. DIREITO DO TRABALHO REPRESSIVO E PROMOCIONAL

(...) a evolução do direito acontece nas mesmas marchas pelas quais caminham as fases da história. Cada momento histórico estabelece relação recíproca de causa e efeito com os fatores filosóficos, sociais, econômicos, políticos científicos e jurídicos que ocorrem naquele instante. Por isso o direito deve manter-se aberto às mudanças, sempre se adequando com o fito de alcançar a efetivação dos direitos. (Maria Cecília Máximo Teodoro)

5.1 Considerações iniciais

Utopia tem como significado mais comum a idéia de uma civilização imaginária, fantástica, ideal. O termo foi usado por Thomas More para intitular a uma de suas obras, escrita por volta de 1516, que descreve sobre um lugar novo e puro onde existiria uma sociedade perfeita. Nesse sentido, após More, o utopismo passou a ser um modo absurdamente otimista de ver as coisas, fantasioso e, por isso, contrário ao mundo real.

E influenciou toda uma corrente literária da Renascença, cujos autores denominados *utópicos* descreviam um estado ideal, as sociedades felizes. Inspirados pelas descobertas ultramar, os utópicos idealizaram essas sociedades, vislumbrando que elas ainda não estariam corrompidas pelos maus costumes do resto do mundo. Um dos expoentes deste gênero, além de Thomas More, foi Montaigne, que em sua principal obra (*Ensaíos*), assim descreve sua sociedade ideada:

Eu gostaria de dizer a Platão: 'Aqui está uma nação onde não há comércio de qualquer natureza, nem literatura, nem matemáticas; onde não conhece o nome sequer de um magistrado; onde não existe hierarquia política, nem uso de escravos, nem ricos e pobres. Contratos, heranças, partilhas são coisas desconhecidas, e em matéria de trabalho só conhecem a ociosidade; o respeito aos pais é igual ao que manifestam por todos os demais; vestuário, agricultura, metalurgia aí são ignorados; não usam vinho nem trigo; as próprias palavras que designam a mentira, a traição, a dissimulação, a inveja, a calúnia e o perdão raramente ou nunca são ouvidas. Quão distante dessa perfeição encontrou ele a República que tinha imaginado!' (MONTAIGNE, 2002, p.167).

A sociedade idealizada por Montaigne busca fundamentos na simplicidade, condição que permite a livre expressão das virtudes naturais; virtudes estas reprimidas pela necessidade de superar as barreiras e complicações de uma velha

sociedade, corrompida pela mentira, pela fraude, pela intriga e pela crueldade (sociedade européia do século XVI). Por isso é que na sociedade idealizada por ele não há magistrados, nem hierarquia, nem contratos, heranças ou partilhas. A adesão espontânea às regras de boa convivência é pressuposto da sua utopia.

Na sociedade ideada por Montaigne também não havia lugar para o Direito, conjunto de normas de eficácia reforçada, segundo BOBBIO (2008). Não seria necessário o uso da força para garantir o cumprimento de suas regras. Talvez nem elas, as regras, fossem necessárias já que na sua utopia o respeito mútuo lhe é característico. Nem o trabalho existiria, só a ociosidade.

“Naturalmente não vivemos na utopia de Montaigne. A vida em comum na sociedade real somente se torna possível com o Direito, que é o passo decisivo para o processo civilizatório” (FREUD *apud* BIAVASCHI, 2007, p.34). E ele, o Direito, não pode prescindir da força para sua realização.

Aliás, sobre esse assunto já foram derramados rios de tinta pelos filósofos ao tentar distinguir a moral do direito. É o uso da força, denominada poder coercitivo, segundo a construção dos modernos Estados de direito, que vai garantir a aplicação das regras jurídicas, caso a adesão a elas não se dê de forma espontânea.

A consolidação dos modernos Estados de direito deu relevância especial à distinção entre as normas puramente morais e as **normas jurídicas**, pois as autoridades do Estado somente poderiam punir os cidadãos pela desobediência ao Direito e não à Moral. Assim, por mais que a moralidade seja um âmbito normativo, as punições ligadas ao seu descumprimento não podem atingir a propriedade, a integridade corporal nem a liberdade dos indivíduos, pois esse tipo de intervenção somente pode ser fundada nas leis do Estado (COSTA, 2011).

Assim, a especificidade das normas jurídicas não está no fato de serem impositivas, mas nas consequências que geram aos infratores: o direito impõe penalidades que implicam o uso da violência social organizada, ou, em outras palavras, o uso da força. É esse elemento – vale dizer, a resposta externa e institucionalizada à violação - que distingue, segundo Bobbio (2008), o direito da moral⁴⁶. A sanção moral é puramente interior, diz o autor, esclarecendo que a “única consequência desagradável da violação da regra moral seria o sentimento de culpa,

⁴⁶ Registra-se, que Bobbio (2008) não atribui a esse critério distintivo das normas jurídicas o caráter de exclusividade.

um estado de incômodo, de perturbação, às vezes angústia, que se diz, na linguagem da ética, ‘remorso’ ou ‘arrependimento’ ” (BOBBIO, 2008, p.155).

A ligação do Direito com a força é tão estreita, que nas primeiras linhas do livro *A luta pelo direito*, uma das principais obras jurídicas do século XIX, escrita pelo jurista alemão Rudolf von Ihering, está assim destacado:

O objetivo do direito é a paz, a luta é o meio de consegui-la. [...] O direito não é mero pensamento, mas sim força viva. Por isso, a Justiça segura, numa das mãos, a balança, com a qual pesa o direito, e na outra a espada, com a qual o defende. A espada sem a balança é a força bruta, a balança sem a espada é a fraqueza do direito. Ambas se completam e o verdadeiro estado de direito só existe onde a força, com a qual a Justiça empunha a espada, usa a mesma destreza com que maneja a balança (IHERING *apud* COSTA, 2011).

Assim, a nota específica que distingue as normas jurídicas das demais normas sociais é a *coercibilidade*, ou seja, a possibilidade de impor aos infratores sanções que impliquem o uso da força. É claro que todo ordenamento jurídico conta, antes de tudo, com a adesão espontânea às suas regras; de outra forma não poderia ser eficaz. Contudo, em caso de descumprimento, há que se dar uma resposta à violação, de forma a garantir sua eficácia. E para que se garanta essa adesão forçada ao direito, a transgressão da norma deve ter por consequência uma resposta externa e institucionalizada: a sanção jurídica.

O poder coercitivo, ou seja, o poder de fazer respeitar as normas editadas ainda que recorrendo à força, à aplicação da sanção jurídica, há que ser institucionalizado⁴⁷, legítimo, requerendo para isso de um aparato próprio, conforme nos ensina o mestre italiano:

A adesão forçada requer um aparato de órgãos e de funções que se sobrepõe a um certo sistema normativo, e o completa. Este aparato tem um certo objetivo, que é o de reforçar a eficácia das normas, e produz um certo efeito, que é o de obter a obediência mesmo onde o cidadão resiste. Ora, é a presença desse aparato que distingue um ordenamento do outro, quaisquer que sejam as consequências que este aparato tenha sobre o modo em que se manifeste a obediência (BOBBIO, 2008, p.165).

⁴⁷ O poder legítimo tem dois elementos: força e autoridade. A força é o elemento coativo do poder, enquanto a autoridade é o elemento normativo, que confere a um sujeito a possibilidade de impor deveres a terceiros. A distinção entre poder e força reflete na distinção entre os vocábulos coação (que é a mera utilização da força física ou simbólica) e coerção (que é o exercício da força por uma autoridade legítima).

Ao longo da história foram sendo construídas teorias para explicar a relação do Direito com a força/poder, porque “poder sem direito é cego, mas o direito sem poder é vazio”. E o “sistema normativo só pode ser considerado direito positivo apenas se existirem em várias instâncias, órgãos dotados de poder capazes de fazer respeitar as normas que o compõem” (BOBBIO, 2000, p.240).

Duas dessas teorias aqui nos interessam: o Estado Liberal e o positivismo e o Estado Social e o pós-positivismo.

5.2 O Estado Liberal de Direito, o positivismo jurídico e a função repressiva do direito

(...) Também a concepção repressiva do direito, como outrora a concepção protetora, é um modelo teórico que permite representar, com particular precisão, um determinado tipo histórico de sociedade, aquela na qual a atividade econômica esteja subtraída, ou se deseja que esteja cada vez mais subtraída, à intervenção do poder político (BOBBIO, 2008, p.10).

O Estado Liberal de Direito, que surgiu como reação ao poder despótico do absolutismo real, assentava-se nos seguintes princípios: império da lei; salvaguarda dos direitos individuais tidos como direitos naturais; defesa do princípio da separação de poderes; atribuição aos tribunais da competência de zelar pela legalidade; possibilidade de recurso dos cidadãos para os tribunais, sempre que se considerem prejudicados pela administração pública. A função primordial do Estado era zelar pela defesa dos direitos e liberdades individuais⁴⁸. As questões sociais, ligadas à realização do bem-estar coletivo dos cidadãos, não mereciam a sua atenção.

Como sustentáculo da ideologia liberal, surgiu o positivismo jurídico, “como resultante direta da filosofia do iluminismo e como instrumento a serviço dos interesses e críticas da burguesia contra o estado absolutista” (TEODORO, 2011, p.26). Nos seus estudos Bobbio (2008) chega a sete definições de positivismo jurídico, com suas teorias correlatas, que por razões de espaço e pertinência serão apenas enunciadas:

⁴⁸ Estado absenteísta só era acionado para defender os privilégios do uso e gozo do direito de propriedade

Teoria formalista do direito;
Teoria da coatividade do direito;
Teoria do normativismo legislativo
Teoria imperativa do direito;
Teoria sistemática do direito;
Teoria da interpretação não-criativa
Teoria da obediência incondicionada (LOSANO, 2008, p.33).

Todas as teorias supramencionadas se complementam e fornecem uma visão detalhada e completa do positivismo jurídico, mas para o nosso estudo apenas três são importantes. A primeira, que subsidia a teoria formalista do direito, para a qual o positivismo jurídico, expressão da austeridade científica do direito, leva em conta o direito como fato e não como valor; o direito é válido não porque é bom ou justo, mas porque é produzido do modo formalmente correto. Em consequência dessa visão formalista, a análise estrutural do direito ganhou proeminência, em especial em Kelsen.

A segunda, teoria da coatividade do direito, para a qual, o direito, cujo objeto é essencialmente repressivo, é individuado no positivismo jurídico pelo elemento da coerção, pois uma norma sem sanção não tem eficácia. Nesse sentido, por essa teoria, a concepção dominante é a que considera o direito como um ordenamento coativo, e estabelece um vínculo necessário e indissolúvel entre direito e coação – identificada como o “meio extremo para tornar eficazes as sanções (negativas), predispostas pelo ordenamento mesmo para a conservação do próprio patrimônio normativo” (BOBBIO, 2008, p. 7).

E, finalmente, “do ponto de vista da sujeição ou vínculo à lei, que dá suporte à teoria da obediência incondicionada, o positivismo prescreve a obediência estrita, ou até mesmo absoluta, à lei” (LOSANO, 2008, p. 32). Tal concepção expôs o positivismo à acusação de ter favorecido a subserviência às normas emanadas nos regimes ditatoriais e foi, talvez, a principal razão do seu descrédito.

Em síntese apertada, no Estado liberal e no positivismo jurídico, o Estado assume a “função de guardião da ordem pública e o direito se resume, pouco a pouco, ao direito penal” (BOBBIO, 2008, p.4), cuja característica prevalecente é precisamente, a concepção repressiva, que estabelece um vínculo indissolúvel entre o direito e a coação

Em conformidade com isso havia e há a idéia de que o direito-objeto deste conhecimento é basicamente um fenômeno de disciplina social sob a forma repressiva, punitiva. Essas idéias reproduzem, na verdade, uma concepção

da sociedade típica do século XIX. Com efeito, a importância conferida ao aspecto repressivo – o direito como expressão do proibido e do obrigatório – reproduz a distinção – hegeliana – entre sociedade civil e Estado, bem como a cisão entre a esfera dos interesses econômicos e dos interesses políticos, entre o homem na condição de burguês e o homem na condição de cidadão, conforme a sociedade industrial do século passado. Em princípio, nessa visão, o Estado assume a função de garantidor da ordem pública e o direito, estabelecido ou reconhecido pelo Estado, constitui um elenco de normas, proibições e obrigações, instituições que o jurista deve sistematizar e interpretar (FERRAZ, 2001, p.58).

Pela concepção repressiva do direito, as sanções negativas (castigos) identificam-se com a própria coação, não havendo espaço para as sanções positivas (prêmios), técnica aperfeiçoada no Estado social, conforme exposto a seguir. O direito é analisado pelo seu ângulo estrutural (BOBBIO, 2008, p.55)⁴⁹, sem maiores preocupações e elaborações sobre as suas funções em relação aos destinatários das normas.

5.3 O Estado Social, o pós-positivismo e a função promocional do Direito

O Estado social é fruto da reivindicação das massas e também é fruto do medo da revolução. É ao mesmo tempo um Estado que recua, transige e promove benefícios aos trabalhadores (TEODORO, 2011, p.50).

Em fins do século XIX, católicos, sindicalistas outros grupos organizados, inspirados na doutrina marxista, passaram a criticar e lutar para que o abstencionismo do Estado, relativamente às questões sociais, fosse ultrapassado. A “mão invisível do mercado”, propugnada pela teoria de Adam Smith, conduziu a sociedade a situações de grandes injustiças e não havia nenhum mecanismo regulador que as atenuasse.

Por outro lado a Revolução Russa, que criou um sistema alternativo ao capitalismo, fez com que o Estado abandonasse o seu abstencionismo e passasse a exercer funções corretivas das desigualdades e supletivas da iniciativa privada. Nasceu então o Estado do Bem-Estar Social, fruto da crise do Estado Liberal, abstencionista por essência, e do seu modelo de economia capitalista de mercado.

⁴⁹ A teoria de Kelsen é uma teoria estrutural do direito, para quem uma teoria científica do direito não deve se ocupar da função do direito, mas tão somente dos seus elementos estruturais. Para Kelsen, circunscrever a teoria do direito à análise estrutural era um modo de salvaguardar a pesquisa teórica da intrusão de juízos de valor, bem como de evitar a confusão entre direito positivo e o direito ideal.

“Tal crise é oriunda da grande depressão, ocorrida entre 1929 e 1933, que gerou significativas mudanças nas esferas econômica, política e social” (TEODORO, 2011, p.49).

Conquanto a Segunda Grande Guerra Mundial tenha sido o marco do desenvolvimento do Estado Social, vários outros fatores, de ordem filosófica, sociológica, jurídico-dogmática e hermenêutica, contribuíram para a formação desse modelo de gestão estatal: intervencionista na questão socioeconômica e aberta à participação popular no poder público (TEODORO, 2011)). Jonh Maynard Keynes, economista britânico, ofereceu o suporte teórico para a concepção do Estado do Bem-Estar Social.

Nessa nova concepção de Estado o positivismo não servia mais para dar o suporte teórico necessário ao direito, embora continuasse a seduzir os juristas com a idéia de cientistas neutrais. Acusado de conivência com as ditaduras, fora contraposto ao jusnaturalismo, fazendo nascer uma nova base teórica, denominada pós-positivismo, que inspirada na ideologia dos valores, propugnava por uma reaproximação do direito com a ética. Em clássica construção textual, acentua, com propriedade, BARROSO (2008, p.27-28):

(...) O Direito, a partir da segunda metade do século XX, já não cabia mais no positivismo jurídico. A aproximação quase absoluta entre Direito e norma e sua rígida separação da ética não correspondiam ao estágio do processo civilizatório e às ambições dos que patrocinavam a causa da humanidade. Por outro lado, o discurso científico impregnara o Direito. Seus operadores não desejavam o retorno puro e simples ao jusnaturalismo, aos fundamentos vagos, abstratos ou metafísicos de uma razão subjetiva. Nesse contexto, o pós-positivismo não surge com o ímpeto da desconstrução, mas como uma superação do conhecimento convencional. Ele inicia sua trajetória guardando deferência relativa ao ordenamento positivo, mas nele reintroduzindo as idéias de justiça e legitimidade. O constitucionalismo moderno promove, assim, uma volta aos valores, uma reaproximação entre ética e Direito.

Nessa esteira, a visão estruturalista do direito propugnada pelos positivistas, que enxerga o direito como a “grande máquina para o exercício da coação” (BOBBIO, 2008, p.57), ou seja, apenas do ponto de vista da sua função repressiva, tornou-se insuficiente para dar suporte ao Estado Providência, que pressupõe obrigações ou, melhor dito, prestações positivas do Estado, modo a proporcionar a igualdade entre seus cidadãos.

Pois bem, no Estado social, cujas funções já não se limitavam mais a punir os comportamentos indesejados, mas a intervir cada vez mais na gestão da sociedade, em especial, da economia, fez-se necessário o desenvolvimento de técnicas que estimulassem os comportamentos desejados, os atos considerados socialmente úteis, ao lado da repressão dos atos considerados socialmente repressivos. Abriu-se espaço para o denominado Direito Promocional⁵⁰, ao lado da sua tradicional função protetivo-repressiva.

Ora, neste contexto, o direito, como fenômeno marcadamente repressivo, modifica-se, tornando-se também e sobretudo um mecanismo de controle premunitivo: em vez de disciplinar e determinar sanções em caso de indisciplina, dá maior ênfase a normas de organização, de condicionamentos que antecipam os comportamentos desejados, sem atribuir o caráter de punição às consequências estabelecidas ao descumprimento. Nessa circunstância, o jurista, além de sistematizador e intérprete, passa a ser também um teórico do aconselhamento, das opções e das oportunidades, conforme um cálculo de custo-benefício, quando examina, por exemplo, incentivos fiscais, redução de impostos, vantagens contratuais, avalia a necessidade e a demora nos processos judiciais etc. (FERRAZ, 2011,p.59).

O Estado Interventor, diferentemente do Estado liberal, não pretende apenas levar a fazer, mas também faz. Basta observar que nas constituições liberais clássicas a principal função do Estado era a de *tutelar* (ou garantir) e que nas constituições pós-liberais, ao lado da função de garantia, aparece também, com destaque, a função de *promover* (BOBBIO, 2008, p.15).

Mas é necessário deixar claro desde já que no Estado Social não houve uma substituição da tradicional função repressiva do direito para a função promocional. Não. As funções do Estado cresceram, e **ao lado** da tradicional imagem do direito, como ordenamento protetivo-repressivo, uma nova imagem se forma: a do ordenamento jurídico com função promocional. Para delimitar o âmbito do direito promocional, vale a transcrição do ensinamento do mestre italiano:

Se queremos individuar e delimitar com precisão o espaço ocupado pelo direito promocional, será necessário ter presente não tanto a distinção entre fazer e mandar fazer, nem aquela entre fazer e deixar fazer, mas a distinção entre deixar fazer e mandar fazer. Há dois caminhos pelos quais o Estado pode limitar a esfera do deixar fazer: obrigar a fazer (ou a não fazer) ações que, do contrário, seriam permitidas – e este é o caminho da restrição coativa da liberdade de agir -, ou, então, estimular a fazer (ou a não fazer)

⁵⁰ A expressão é utilizada por BOBBIO, que ora a substitui por direito premial, na obra *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. São Paulo:Manole. 2008.

ações que, não obstante isto, continuam sendo ações permitidas – e este é o modo pelo qual exerce a função promocional (BOBBIO, 2008, p.71).

5.4 O Direito do Trabalho repressivo e promocional

O fenômeno do direito promocional revela a passagem do Estado que, quando intervém na esfera econômica, limita-se a proteger esta ou aquela atividade produtiva para si, ao Estado que se propõe também a dirigir a atividade econômica de um país em seu todo, em direção a este ou aquele objetivo – a passagem do Estado apenas protecionista para o Estado programático (BOBBIO, 2008, p.71).

Estudando o processo de formação do Direito do Trabalho no Brasil, que tem na Consolidação das Leis do Trabalho sua maior expressão, Biavaschi (2007) conclui que ele teve forte inspiração positivista. Diz a autora:

Tanto Comte como Saint-Simon faziam parte das leituras cotidianas de certos personagens positivistas que visitarão algumas das páginas do capítulo seguinte. Assim, a ideologia positivista teve no Brasil, especialmente no Rio Grande do Sul castilhistas/borgistas, papel relevante para o processo de constituição das normas de proteção ao trabalho e das instituições do Estado, referências que se projetaram para o Brasil de 1930, como se verá (BIAVASCHI, 2007, p.43).

Segundo a autora, o projeto de Getúlio Vargas, ao assumir o poder em 1930, era industrializar o país, transformando-o em uma nação moderna, com as massas proletárias protegidas por meio de normas sociais eficazes. Os homens que o assessoravam no campo do trabalho compartilhavam dessa mesma preocupação e apostavam na intervenção do Estado nas relações sociais. É que “Getúlio Vargas era positivista e, nesse sentido, um antiliberal” (BIAVASCHI, 2007, p.109).

Construído sob inspiração positivista, o Direito do Trabalho no Brasil, passou a ser interpretado e aplicado à luz das teorias formalista, da coatividade e da obediência incondicionada, típicas do positivismo jurídico. E para atingir o seu objetivo, que é o de regular as relações de trabalho, garantindo - por intermédio de uma teia de proteção ao hipossuficiente – a igualdade das partes contratantes, fez-se uso basicamente das tradicionais técnicas de repressão, sobretudo das sanções negativas (multas, indenizações, etc.). Nesse sentido, o Direito do Trabalho foi concebido para desenvolver a sua função de *proteção*, mediante a repressão dos atos ilícitos.

Consoante já exposto, para o positivismo jurídico, o direito atinge o seu objetivo, que é essencialmente repressivo, por meio de sanções negativas - o direito como aparato coativo, ou *Swangsordnung* (BOBBIO, 2008, p. 2).

No decorrer dos anos, o rigor das teorias formalista e da obediência incondicionada à lei, que caracterizam o positivismo jurídico e expressam a austeridade científica do direito, foram sendo suavizados no ramo justrabalhista. A evolução da jurisprudência e da doutrina, permitindo a permeabilidade dos princípios e a consequente incorporação e concretização no ramo juslaboral de valores considerados relevantes para a sociedade, demonstram a disposição do Direito do Trabalho de se integrar ao ideário do pós-positivismo⁵¹.

Todavia, no que se refere à teoria da coatividade do Direito, também característica do positivismo jurídico, não se pode dizer que, para o ramo juslaboral, tenha havido uma transmutação adequada e sustentável desta para seu ingresso no pós-positivismo. Para essa teoria o objeto do Direito é essencialmente repressivo, e sua eficácia está indissociavelmente ligada ao elemento da coerção – identificado como sanção negativa; o papel do Direito na sociedade é o de proteger determinados interesses mediante a repressão dos atos desviantes.

Não há dúvidas de que a técnica das sanções negativas é a mais adequada para desenvolver a função predominante do Direito que é simultaneamente protetora em relação aos atos conformes e repressiva em relação aos atos desviantes. Todavia,

(...) a partir do momento em que, devido às exigências do Estado assistencial contemporâneo, o direito não mais se limita a tutelar os atos conformes às próprias normas, mas tende a estimular os atos inovadores – e, portanto, a sua função não é mais apenas protetora, mas também promocional -, surge, paralelamente ao emprego quase exclusivo das sanções negativas, as quais constituem a técnica específica da repressão, um emprego, não importa se ainda limitado, de sanções positivas, que dão vida a uma técnica de estímulos e propulsão a atos considerados socialmente úteis, em lugar da repressão de atos considerados socialmente nocivos (BOBBIO, 2008, p.24).

⁵¹ A partir da década de 90, influenciada pelo pensamento liberalista que ascendeu ao poder, foi sendo criada *verdadeira nova cultura em torno do Direito Trabalho, reduzindo em muito a efetividade de suas regras e princípios jurídicos* (DELGADO, 2008, p. 65). Todavia, embora os efeitos da ideologia de poder da época ainda mantenham certo resíduo nos dias atuais, estes foram em muito minimizados depois que o modelo de gestão econômica e social *ultraliberal* provou ser incapaz de promover o crescimento econômico e a justiça social. Com a Resolução Administrativa nº 121, publicada em 19.11.2003, iniciou-se no Tribunal Superior do Trabalho importante processo de reestruturação da jurisprudência sumulada, colocando *aparente termo final à tendência dominante na década de 1990* (DELGADO, 2008, p.140).

Posto que compatíveis e apropriadas, as técnicas de encorajamento, entre elas as técnicas de facilitação e as sanções positivas, que fazem parte do repertório do direito promocional, não foram introduzidas, na medida certa, no Direito do Trabalho brasileiro. Primeiro, porque a legislação trabalhista não foi concebida com essa inspiração e, segundo, porque as propostas e alterações recentes da CLT não pretenderam promover o Direito do Trabalho, mas enfraquecê-lo. Somente alguns poucos exemplos de técnicas de encorajamento utilizadas no ramo juslaboral podem ser citados, como faremos oportunamente.

O fenômeno que se percebeu com mais nitidez no ramo jurídico trabalhista no Brasil, todavia, não foi a introdução das técnicas de encorajamento no repositório de medidas destinadas a promover e tutelar tal ramo jurídico, mas a disseminação, especialmente a partir da década de 90, de uma proposição que descredenciava a utilidade e a importância da função repressiva do direito - e do aparato que a acompanha - especialmente no que diz respeito a atuação administrativa. Talvez porque a inspeção do trabalho possua também a função de informação e assessoramento (alínea b, do art. 3º da Convenção nº 81 da OIT), difundiu-se a idéia de que a regularização das infrações trabalhistas poderia ser alcançada com maior sucesso sem o concurso do aparato repressivo do Estado.

A idéia que se difundiu foi a seguinte: mesmo que constatada a infração, o auditor fiscal do trabalho poderia optar pela não aplicação da sanção, caso o infrator providenciasse a regularização do atributo em desacordo com a legislação. O artigo 627-A da CLT (incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001), assim como outras medidas⁵², é fruto dessa orientação:

Art. 627-A. Poderá ser instaurado procedimento especial para a ação fiscal, objetivando a orientação sobre o cumprimento das leis de proteção ao trabalho, bem como a prevenção e o saneamento de infrações à legislação mediante Termo de Compromisso, na forma a ser disciplinada no Regulamento da Inspeção do Trabalho.

⁵² Treinamentos específicos, especialmente os decorrentes do programa intitulado o “Novo Perfil da Fiscalização”, iniciado no ano de 1999; introdução do procedimento intitulado “procedimento especial de fiscalização” regulado no Decreto 4.552, de 27/12/2002, nos artigos 27 a 30; alteração no sistema de aferição de produtividade individual do auditor fiscal, no qual as fiscalizações que não resultam em regularização durante a ação fiscal das irregularidades constatadas (que é conseguida quase sempre se não houver autuação) eram minimamente pontuadas, independentemente do grau de dificuldade de sua realização.

Essa proposição, embora sedutora, e ainda que de forma dissimulada, atinge a imperatividade das normas trabalhistas e obstaculiza a generalização do contrato de emprego como padrão de contratação de mão-de-obra no país. É que, sem a cogência, a legislação do trabalho “é mais um exercício de ética que uma disciplina social obrigatória” (OLEA *apud* MANNRICH, 1991, p.21). Sob o pretexto de regularização das condições de trabalho, escopo de indiscutível e imperial importância, a ênfase na função de orientação mesmo depois de constatado o descumprimento da norma trabalhista traz como efeito colateral a atenuação da força cogente do ramo jurídico trabalhista, que tem no princípio da imperatividade o seu arrimo.

É claro que a função da orientação é de suma importância no controle e aplicação do Direito do Trabalho. É ferramenta indispensável à inspeção do trabalho, pois é por intermédio dela que suas intervenções que, são necessariamente limitadas no tempo, podem prolongar seus efeitos para o futuro. Ante o seu caráter pedagógico, a função de orientação pode produzir resultados com repercussões além do caso tratado, inscrevendo-se em uma perspectiva de prevenção e provocando melhoras que podem ir além das prescrições legais. Todavia esse efeito desejado, só pode ser alcançado se a força coativa da lei permanecer inabalada.

O escopo de regularização das condições de trabalho, de indiscutível e primordial importância, pode ser perseguido por intermédio da função de orientação, desde que o exercício desta não coloque em xeque a própria força do Direito. Pode ser perseguido também (e o é) pelas já conhecidas sanções aflitivas (que fazem parte do aparato do direito repressivo) que além da sua função punitiva, têm também uma inegável função preventiva, advinda do valor intimidativo que consigo carregam. Por fim, pode ser perseguido também através de medidas preventivas de incentivo ou de facilitação do cumprimento das normas trabalhistas, das denominadas “sanções positivas”, que compõem o arsenal do direito promocional, tão pouco explorado no ramo trabalhista.

Para garantir o cumprimento do ordenamento jurídico, sobretudo do ramo juslaboral, que leva a um limite máximo as tensões econômico-sociais, é essencial a reunião de todos os esforços e instrumentos conducentes à sua efetivação. Não bastam normas e técnicas que visem impedir que os membros do corpo social venham a transgredi-las, função em geral desempenhada pelo aparato protetivo-repressivo; tampouco é suficiente a orientação quanto ao cumprimento da

legislação, sobretudo quando esta já foi desrespeitada. As normas que promovam ou incentivem o comportamento desejado, subutilizadas no ramo juslaboral, parecem ser uma boa opção. Mas é a reunião de todas essas técnicas, de forma harmônica, que parece indicar o caminho a ser trilhado para que o hiato entre o Brasil legal e o Brasil real possa ser superado.

5.4.1 As técnicas repressivas e sua função

A concepção dominante do Direito é ainda aquela que o considera como um ordenamento coativo, estabelecendo um vínculo indissolúvel e necessário entre direito e coação. Essa concepção atribui às sanções jurídicas a função de salvaguardar o ordenamento jurídico, agindo sobre as ações não conformes, para evitar que ocorram, ou, pelo menos, para tentar neutralizar as suas consequências. Bobbio (2008) oferece clareza à definição:

A ação que é cumprida sobre a conduta não conforme para anulá-la, ou pelo menos para eliminar suas consequências danosas, é precisamente aquilo que se chama de sanção. A sanção pode ser definida, por este ponto de vista, como o expediente através do qual se busca, em um sistema normativo, salvaguardar a lei da erosão das ações contrárias (BOBBIO, 2008, p.153).

Para essa concepção tradicional e predominante do Direito, o termo sanção denota exclusivamente as “sanções negativas”, que se reduz à noção de castigo a “*um mal infligido a quem praticou o mal*” (CARNELUTTI *apud* BOBBIO, 2008, p.8). Não é empregado em sentido amplo, para abarcar também as sanções positivas, assim entendidas as consequências agradáveis porventura advindas da observância da norma, “distinguindo-se no *genus* sanção, duas *species*: as sanções positivas e as sanções negativas” (BOBBIO, 2008, p.7). A concepção positiva de sanção na teoria do direito só foi introduzida mais tarde, como já exposto.

Nessa parte do trabalho, será dado enfoque às sanções negativas, mais especificamente às sanções administrativas utilizadas no Direito do Trabalho. Antes, porém, é necessária uma pequena digressão sobre o tema sanção jurídica, aqui

considerada na sua concepção tradicional que não abrangia o conceito de sanção positiva.

A sanção jurídica é elemento, embora não exclusivo⁵³, diferenciador das normas jurídicas em confronto com as normas morais e as sociais. Trata-se da resposta externa e institucionalizada à violação das normas jurídicas com vistas a garantir a sua eficácia. Completa-se com Bobbio (2008, p. 161):

Quando se fala em sanção institucionalizada, entende-se estas três coisas, ainda que elas nem sempre se encontrem simultaneamente: 1) para toda violação de uma regra primária, é estabelecida a relativa sanção; 2) é estabelecida, se bem que dentro de certos termos, a medida da sanção; 3) são estabelecidas pessoas encarregadas de efetuar a execução. (...) Com a primeira limitação se assegura a certeza da resposta, com a segunda, a proporcionalidade, com a terceira, a imparcialidade. Todas as três limitações juntas têm como fim comum aumentar a eficácia das regras institucionais e, conseqüentemente, da instituição em seu conjunto.

A sanção jurídica (aqui tratada como sanção negativa, repita-se) pode ser definida, então, como a conseqüência negativa atribuída à inobservância de um comportamento prescrito pela norma jurídica, imposta pelos órgãos competentes, se necessário com a utilização de meios coercitivos. Ao estabelecer a sanção jurídica, atribui o legislador uma conseqüência negativa à prática do comportamento ilícito, pretendendo assim persuadir à observância das condutas prescritas pela lei.

A sanção administrativa, por sua vez, é uma espécie de sanção jurídica aplicada diretamente pela Administração Pública⁵⁴. De acordo com Daniel Ferreira, sanção administrativa pode ser definida como “a direta e imediata conseqüência jurídica, restritiva de direitos, de caráter repressivo, a ser imposta no exercício da função administrativa, em virtude de um comportamento juridicamente proibido, comissivo ou omissivo” (ANNUNZIATO, 2011).

A função administrativa, por sua vez, caracteriza-se como o dever-poder exercitado pela Administração Pública em favor da coletividade para a realização dos comandos previstos na norma legal em busca do cumprimento da sua finalidade, que em última análise será sempre a preservação do interesse público.

⁵³ A ressalva é feita por BOBBIO, ao considerar que as normas de direito internacional são desprovidas de sanção.

⁵⁴ É o elemento subjetivo que permite diferenciar a sanção administrativa das demais sanções jurídicas, em especial da sanção penal: “o que as aparta”, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, “é única e exclusivamente a autoridade competente para impor a sanção”.

A função de controle conferida à inspeção do trabalho, que resulta da sua qualidade de executora das leis (alínea “a” do art. 3º da Convenção nº 81), aproxima-a da polícia administrativa, que é a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade adequando-as aos interesses coletivos. Com efeito, a Inspeção do Trabalho investe-se do poder de polícia⁵⁵, porque os interesses coletivos por ela defendidos (aplicação da legislação trabalhista) têm ordem de superioridade em relação aos interesses individuais a que se contrapõem.

Sendo assim, é essencial que o inspetor do trabalho, constatada uma ofensa à legislação que busca aplicar, recorra a meios repressivos, impondo sanções de severidade suficiente para que se imponham dissuasivas. É que a imposição da sanção administrativa tem a finalidade de intimidar eventuais infratores para que não pratiquem os comportamentos proibidos ou para induzir os empregadores a atuarem em conformidade com a legislação trabalhista que lhes demanda comportamento positivo⁵⁶. Logo, na lição Mello (2004), “quando uma sanção é aplicada, o que se pretende com isto é tanto despertar em quem a sofreu um estímulo para que não reincida, quanto cumprir uma função exemplar para a sociedade” (MELLO, 2004, p.745).

Nesse sentido, a sanção administrativa trabalhista constitui consequência desfavorável infligida ao empregador pela Administração, por intermédio dos agentes de inspeção do trabalho, no uso legítimo de sua função, para assegurar a observância das normas trabalhistas, tendo em vista o interesse público. Com a sua estipulação conferiu-se eficácia reforçada às normas trabalhistas, enfatizando, assim, o caráter de imperatividade que as peculiariza.

Mas a eficácia da tutela administrativa sancionadora não prescinde do aparato necessário à sua concretização. A simples previsão legal não garante, por si só, a efetividade da norma, daí a necessidade do aparelhamento do órgão competente, conforme exposto no capítulo anterior.

⁵⁵ Segundo Bandeira de Mello, os atos através dos quais se expressa a polícia administrativa podem ser de alcance geral (atos normativos) ou concretos e específicos, entre os quais se incluem as medidas específicas praticadas para garantir a obediência a preceitos legais e regulamentares (por exemplo, interdição de estabelecimento, aplicação de sanções em caso de descumprimento da legislação). Agregam-se a eles também os atos fiscalizatórios, através dos quais a administração acautela eventuais danos que poderiam advir da ação de particulares.

⁵⁶ A par de outras teorias, as sanções administrativas, cuja natureza não se distingue das sanções penais, têm pelo menos dupla finalidade: repressiva e preventiva (geral e especial).

5.4.2 As técnicas promocionais e sua pertinência com o ramo juslaboral

Com esboço em Bobbio (2012) foi dito anteriormente que o Estado social assumiu além da sua tradicional função garantista, a função dirigista, e que, em consequência, o Direito sofreu metamorfoses, tornando-se não só um instrumento de “controle social”, mas também de “direção social”.

Que por ter se tornado um instrumento de direção social, o Direito adquiriu, ao lado da sua tradicional função protetivo-repressiva, uma “função promocional”, que consiste na:

[...] ação que o direito desenvolve pelo instrumento das ‘sanções positivas’, isto é, por mecanismos genericamente compreendidos pelo nome de ‘incentivos’, os quais visam não a impedir atos socialmente indesejáveis, fim precípua das penas, multas, indenizações, reparações, restituições, ressarcimentos etc., mas sim a “promover” a realização de atos socialmente desejáveis (BOBBIO, 2012, p.12).

O Direito abandona assim aquela função passiva, mais preocupada em desfavorecer as ações nocivas do que em favorecer as vantajosas, e passa para um controle ativo, municiando-se também de instrumentos que buscam favorecer as ações desejáveis. Por isso, aduz Bobbio, o ordenamento jurídico, nos dias atuais, deve também contemplar esse aspecto diretivo do Direito, fazendo uso não apenas da sua função tradicional protetora dos interesses eleitos pelo legislador, e repressiva, respeitante às ações que se opõem a esses interesses, mas também da sua função promocional, incentivadora das condutas desejadas, para que não se torne inadequado e lacunoso.

Com efeito, o “Estado Castigador” evoluiu para tornar-se, também, um Estado promotor de condutas. O Direito deixa de apenas proibir ou permitir e passa também a promover comportamentos através de estímulos e desestímulos. Trata-se de uma “dimensão positiva” das sanções, que assume a forma de incentivos e prêmios, que vem complementar o papel tradicional do Direito.

O Direito Premial – ou o Direito Promocional – vale-se de sanções positivas e de outras técnicas de encorajamento, porque lhe interessam principalmente os comportamentos socialmente desejáveis. Destarte, procura tornar os atos obrigatórios particularmente atraentes, e os atos proibidos repugnantes. “Enquanto o

castigo é uma reação a uma ação má, o prêmio é uma reação a uma ação boa” (BOBBIO, 2012, p.24).

Embora a sanção positiva (resposta institucionalizada a um comportamento desejado) seja uma face importante do direito promocional, não é a única técnica passível de ser empregada para cumprir a função do encorajamento. Existem as técnicas de facilitação que não são reativas, mas precedem ou acompanham a ação que pretendem encorajar. Segundo Bobbio (2012, p. 30):

“Por técnicas de facilitação entendo o conjunto de expedientes com os quais um grupo social organizado exerce um determinado tipo de controle sobre os comportamentos de seus membros (neste caso, trata-se do controle que consiste em promover a atividade na direção desejada), não pelo estabelecimento de uma recompensa à ação desejada, depois que esta tenha sido realizada, mas atuando de modo que a sua realização se torne mais fácil ou menos difícil.

As técnicas de facilitação deslocam a ação do Direito do momento subsequente para o momento precedente ao comportamento ou evento. Em outras palavras, da repressão à prevenção. É certo que a função repressiva do direito também exerce uma ação preventiva, pelo valor intimidativo que carrega, mas as técnicas de facilitação diferenciam-se por não serem reativas, mas precedentes, agindo sobre o comportamento que se pretende encorajar.

Fazendo uma útil analogia com a medicina preventiva, Bobbio (2012) pondera que é preferível evitar que a doença se instale do que tratá-la. Assim como a medicina promete uma vantagem pela prática de certos comportamentos preventivos (como exercícios físicos, boa alimentação, hábitos saudáveis), o direito promocional promete certas vantagens jurídicas para quem comportar-se da forma desejada (BOBBIO, 2012, p.3). É o caso, por exemplo, das isenções, das leis de incentivos fiscais, entre outras ações de estímulos que visam ao deslocamento da intervenção social do momento subsequente, assumindo a figura da premunição.

Pois bem, embora essas técnicas tenham ganhado larga aceitação em outros ramos jurídicos, no ramo juslaboral têm parca utilização, o que parece ser mais uma prova da “recusa brasileira à generalização do Direito do Trabalho e consequente exclusão das grandes maiorias”, atenuando seu comprovado efeito distributivo de poder e renda no contexto socioeconômico brasileiro (DELGADO, 2008).

Não fosse a clara opção brasileira à rejeição da generalização do contrato de emprego como padrão de contratação da mão-de-obra no país, seria de se

estranhar que essa técnica de encorajamento não tenha ganhado proeminência no direito laboral, pois se trata de ramo jurídico que se consolidou exatamente na passagem do Estado liberal para o Estado Social, marco inicial do direito promocional⁵⁷.

Além disso, já é antiga a recomendação da Organização Internacional do Trabalho para que seja dada ênfase ao aspecto preventivo do controle, sem se descuidar do repressivo, para que se promova de fato uma transformação das condições de trabalho especialmente no que diz respeito às normas de saúde e segurança.⁵⁸

As técnicas do direito promocional podem e devem ser utilizadas no Direito do Trabalho com o fito de expandir, generalizar a aplicação de suas normas, porquanto é por intermédio deste ramo jurídico que se pode alcançar o desejável patamar de democracia social. Nesse sentido preleciona Delgado (2008. p. 128_:

Tudo isso significa que o Direito do Trabalho foi o grande instrumento que as democracias ocidentais mais avançadas tiveram de integração social, de distribuição de renda, de democratização social. Um poderoso e eficaz instrumento que conseguiu exatamente estabelecer uma forma de incorporação do ser humano ao sistema socioeconômico, em especial daqueles que não tenham outro meio de afirmação senão a própria força do seu labor. Trata-se de uma generalizada e eficiente modalidade de integração dos seres humanos ao sistema econômico, ainda que considerados todos os problemas e diferenciações da vida social, um notável mecanismo assecuratório de efetiva cidadania. Está-se diante, pois, de um potente e articulado sistema garantidor de significativo patamar de *democracia social*. Em síntese, naqueles países líderes do capitalismo, considerada sua população economicamente ativa, mais de 80% do pessoal ocupado está regido pelo Direito do Trabalho.

5.4.3 O Direito Promocional aplicado ao Direito do Trabalho - exemplos

Não obstante limitados, existem alguns exemplos de uso de técnicas de encorajamento no Direito do Trabalho (repita-se, entendidas como medidas

⁵⁷ Bobbio afirma que a idéia de um “direito premial” existia e era muito forte em Roma, mas que se perdeu com o tempo, voltando a ser usada no Estado social.

⁵⁸ A Recomendação nº 81/1947 e a Convenção nº 129/1969 trazem previsões nesse sentido. Ambas são consideradas fontes materiais, porquanto a Convenção 129, sobre a inspeção do trabalho na agricultura, não foi ratificada pelo Brasil.

precedentes, que visam estimular o cumprimento das normas ou o seu *supercumprimento*). Dois exemplos podem ser citados, embora existam outros.

Vamos ao primeiro. A Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, prevê no inciso XII do seu art. 29:

Art. 29- A exclusão de ofício das empresas optantes pelo Simples Nacional dar-se-á quando:

(...)

XII - omitir de forma reiterada da folha de pagamento da empresa ou de documento de informações previsto pela legislação previdenciária, trabalhista ou tributária, segurado empregado, trabalhador avulso ou contribuinte individual que lhe preste serviço (BRASIL, 2006).

Conquanto de forma não muito clara, a lei complementar estabelece que para a empresa beneficiar-se ou permanecer na condição de optante pelo Simples Nacional ela não pode omitir informações nos documentos fiscais trabalhistas, previdenciários ou tributários, relativamente aos empregados, empregados avulsos e contribuinte individual. Em outras palavras, a informalidade e/ou a omissão das informações listadas impedem-na de beneficiar-se dos incentivos fiscais criados.

Trata-se de uma técnica de incentivo, típica do direito promocional, empregada no Direito do Trabalho, que estimula a formalização do contrato de trabalho e o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias dele decorrentes. À inspeção do trabalho competiria a sua fiscalização.

Interessante notar que essa mesma Lei Complementar, ao tratar do Microempreendedor individual, acaba por obstaculizar a formalização do vínculo empregatício nesses pequenos empreendimentos. É que, ainda que mantenha o faturamento bruto anual dentro dos limites estabelecidos (R\$ 36.000,00), o microempreendedor perde essa condição se vier a contratar mais de um empregado.

Leiam-se os dispositivos:

Art. 18-A

§ 4º Não poderá optar pela sistemática de recolhimento prevista no caput deste artigo o MEI: (produção de efeitos: 1º de julho de 2009)

(...)

IV - que contrate empregado. (produção de efeitos: 1º de julho de 2009)

(...)

Art. 18-C. Observado o disposto no art. 18-A, e seus parágrafos, desta Lei Complementar, poderá se enquadrar como MEI o empresário individual que possua um único empregado que receba exclusivamente 1 (um) salário

mínimo ou o piso salarial da categoria profissional. (produção de efeitos: 1º de julho de 2009, BRASIL. 2009).

Destarte, no caso do microempreendedor, ou ele relutará para a contratação do segundo empregado ou o fará informalmente para não perder o benefício concedido pela lei. Nesse segundo caso, trata-se *contrario sensu* de um “desincentivo” ao cumprimento da norma laboral, fato este já constatado por esta autora no desempenho de suas atividades profissionais.

O segundo exemplo que pode ser citado de técnicas do direito promocional na seara laboral refere-se à legislação de saúde e segurança no trabalho com sua clara intercessão com o Direito Previdenciário. A partir de abril de 2007 o INSS instituiu uma nova sistemática de concessão de benefícios acidentários que impactou a forma como são apuradas as estatísticas de acidentes de trabalho⁵⁹.

Por intermédio da Resolução n. 1.236/2004, o Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS introduziu uma metodologia alterando as alíquotas das contribuições previdenciárias destinadas ao financiamento do benefício de *aposentadoria especial* e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho.

Cuidou-se de uma medida de incentivo que visava fortalecer o tema “prevenção e proteção contra os riscos devidos do ambiente de trabalho e relacionados à saúde do trabalhador”. O foco da nova metodologia era diminuir não só o índice de acidentes como também a subnotificação de acidentes de trabalho e doenças profissionais. A medida consistiu no seguinte: a fonte de custeio para a cobertura de eventos advindos dos riscos ambientais do trabalho - acidentes e doenças do trabalho, assim como as aposentadorias especiais - baseia-se na tarifação coletiva das empresas, segundo o enquadramento das atividades preponderantes estabelecido conforme a Subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE. A tarifação coletiva está prevista no art. 22 da Lei 8.212/1991 que estabelece as taxas de 1, 2 e 3% calculados sobre o total das remunerações pagas aos segurados empregados e trabalhadores avulsos.

Posteriormente, o art. 10 da Lei 10.666/2003 estabeleceu a possibilidade de diminuição ou majoração desses percentuais - reduzindo-os pela metade ou

⁵⁹ O material foi gentilmente cedido pelo Médico do Trabalho Airton Marinho, que teve como fonte de consulta o Anuário Estatístico da Previdência Social de 2009, Seção IV – Acidentes do Trabalho.

elevando-os ao dobro - criando assim a potencial tarifação individual das empresas. Mas a flexibilização das alíquotas aplicadas para o financiamento dos benefícios pagos pela Previdência Social decorrentes dos riscos ambientais do trabalho só foi materializada com a aplicação da metodologia do Fator Acidentário de Prevenção – FAP (Resoluções CNPS Nº 1.308 e 1.309, ambas de 2009), previamente aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS, (instância quadripartite que conta com a representação de trabalhadores, empregadores, associações de aposentados e pensionistas e do Governo).

A metodologia aprovada buscou **premiar aqueles empregadores que tivessem feito um trabalho intenso nas melhorias ambientais em seus postos de trabalho e apresentado, no último período, menores índices de acidentalidade, bem como, penalizar (aumentando a alíquota) aquelas empresas que tenham apresentado índices de acidentalidade superiores à média de seu setor econômico.**

O FAP, em outras palavras, surge como o elemento para flexibilizar as alíquotas de contribuição destinadas ao financiamento do benefício aposentadoria especial e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho. Tem como base a dicotomia “*bonus - malus*” e seu valor é variável entre 0,5 e 2 conforme o maior ou menor grau de investimentos em programas de prevenção de acidentes e doenças do trabalho e proteção contra os riscos ambientais do trabalho, respectivamente.

Ainda que a princípio pareça tratar-se de mecanismo meramente fiscal-tributário, a metodologia implantada traz reflexos imediatos na organização empresarial relativa à segurança e saúde do trabalhador, pois o investimento nessa área implicará maior ou menor alíquota de contribuição das empresas.

De outra ponta, o FAP podia ter como efeito colateral a omissão empresarial da comunicação de acidentes do trabalho, já que a matriz utilizada pelo INSS para cálculo das alíquotas variáveis baseava-se nesses índices.

Mediante cruzamento dos dados de código da Classificação Internacional de Doenças – CID 10 e de código da Classificação Nacional de Atividade Econômica – CNAE, identificou-se forte associação entre diversas lesões, doenças, transtornos de saúde, distúrbios, disfunções ou a síndrome de evolução aguda, subaguda ou crônica, de natureza clínica ou subclínica, inclusive morte, independentemente do tempo de latência (formas que se convencionou denominar, no âmbito da

Previdência Social, de “agravo”) e diversas atividades desenvolvidas pelo trabalhador.

A partir dessa correlação (agravo X atividade laboral) construiu-se uma matriz, com pares de associação de códigos da CNAE e da CID-10 que subsidia a análise da incapacidade laborativa pela medicina pericial do INSS: o Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP.

Com efeito, em 2009, o Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS aprovou as Resoluções n. 1.308 e n. 1.309 alterando, de forma expressiva, a metodologia aprovada mediante a Resolução n. 1.236/2004. A partir da competência de janeiro de 2010, o Fator Acidentário Previdenciário - FAP, passou a ser fundamentado no Índice de Frequência, de Gravidade e de Custo, que considera os eventos (benefícios) que trazem indicação estatístico-epidemiológica do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário - NTEP, e não mais nas Comunicações de Acidentes de Trabalho - CATs.

Mediante cruzamento dos dados de código da Classificação Internacional de Doenças – CID 10 e de código da Classificação Nacional de Atividade Econômica – CNAE, identificou-se forte associação entre diversas lesões, doenças, transtornos de saúde, distúrbios, disfunções ou a síndrome de evolução aguda, subaguda ou crônica, de natureza clínica ou subclínica, inclusive morte, independentemente do tempo de latência (formas que se convencionou denominar, no âmbito da Previdência Social, de “agravo”) e diversas atividades desenvolvidas pelo trabalhador.

A partir dessa correlação (agravo X atividade laboral) construiu-se uma matriz, com pares de associação de códigos do CNAE e da CID-10 que subsidia a análise da incapacidade laborativa pela medicina pericial do INSS: o Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP.

Com a adoção dessa sistemática não é mais exigida a vinculação de uma CAT a um benefício para a caracterização deste como de natureza acidentária. Embora a entrega da CAT continue sendo uma obrigação legal, a caracterização do acidente do trabalho para fins previdenciários não está mais adstrito a ela.

A técnica de premiar os empregadores que apresentarem menor índice de acidentalidade incentiva investimentos na melhoria das condições de trabalho. Trata-se de outro exemplo de técnica de incentivo do direito promocional, empregada no

Direito do Trabalho, que estimula não apenas o cumprimento da lei, mas o seu supercumprimento.

Todavia, é importante ressaltar que a técnica do Direito Promocional não se apartou da técnica repressiva, haja vista que prevê a penalização (aumentando a alíquota) daquelas empresas que tenham apresentado índices de acidentalidade superiores à média de seu setor econômico.

5.5 Considerações finais

Concluindo, as técnicas de direito promocional têm manifesta pertinência com o Direito do Trabalho e os ramos jurídicos que com ele fazem intercessão. Os dois exemplos citados demonstram não só o uso da técnica para promover o cumprimento das normas juslaborais, expandindo assim o seu alcance, como também a promoção do cumprimento de outras normas jurídicas. Note-se que, em nenhum deles ocorreu a segregação da função promocional da função repressiva do direito, que aliadas constituem a força do direito no Estado social.

A força é um meio para o exercício do poder, mas não é o único. Em qualquer sociedade, grande ou pequena, antiga ou moderna, primitiva ou evoluída, os outros dois são a posse dos instrumentos de produção (que dá origem ao poder econômico) e a posse dos instrumentos de formação de idéias (que dá origem ao poder ideológico). (...) Os recursos econômicos não valem menos que os recursos da força para condicionar os comportamentos dos indivíduos, a fim de conseguir aqueles efeitos desejados ou impedir os indesejados, no que se afirma consistir a função do direito (BOBBIO, 2008, p.75-76).

A combinação contrabalançada, ponderada, das técnicas de repressão, promoção e da função de orientação da inspeção do trabalho demonstra ser o caminho para a generalização do Direito do Trabalho no Brasil, desde que haja a superação da recusa histórica de difusão “do mais generalizante e consistente instrumento assecuratório da efetiva cidadania, no plano socioeconômico, e de efetiva dignidade, no plano individual” (DELGADO, 2008).

6. CONCLUSÃO

O Direito é uma invenção humana, um instrumento concebido como técnica de solução de conflitos e de pacificação social. O Direito romano-germânico surgiu e desenvolveu-se em torno das relações privadas, em torno do Direito Civil, cujos institutos, conceitos e idéias atravessaram os tempos, perpassando a história dos povos. Ao final da Idade Média surge, sobre as ruínas do feudalismo e a divindade dos reis, o Estado moderno. Mas este também logo cede o seu lugar para o Estado liberal, quando o Direito passa a incorporar o jusnaturalismo racionalista dos séculos XVII e XVIII, que inspiraram as revoluções liberais. O Direito moderno, em suas categorias principais consolida-se no século XIX, arrebatado pela onda positivista, que com status e ambição de ciência, torna-se “uma ideologia conservadora identificada e voltada para manutenção da ordem estabelecida” (LOWY apud TEODORO, 2011, p.26).

A lei passa a ser vista como uma expressão superior da razão, e o Estado como fonte única do poder e do Direito, pontificado como árbitro imparcial. “Temis, vendada, balança na mão, é o símbolo maior, musa de muitas gerações: o Direito produz ordem e justiça, com equilíbrio e igualdade” (BARROSO, 2009, p.13). É a época do Estado garantista, que para cumprir suas funções, faz uso do seu arsenal repressivo.

Mas o saber jurídico com suas pretensões de cientificidade, objetividade, neutralidade, estatalidade, teve seus pilares abalados, porque o Direito, ao contrário dos outros domínios da ciência, “não tem nem pode ter uma postura puramente descritiva da realidade, voltada para relatar o que existe”. (...) Ele não é um dado, mas uma criação “(BARROSO, 2009, p.26).

Essa nova forma de ver o Direito, o realinhado com a ética, mas guardando certa deferência ao ordenamento positivo, reintroduziu as idéias de justiça e legitimidade ao mundo do Direito e serviu de base para o desenvolvimento do Estado social, que passa a intervir na questão social e a efetivar direitos. Consolida-se a passagem do Estado “garantista”, de inspiração liberal, para o Estado “dirigista” e, conseqüentemente, a metamorfose do Direito como instrumento de “controle social” para instrumento de “direção social” (BOBBIO, 2008, p.22).

O Estado agora assume, além da tradicional função repressiva (que visa impedir atos socialmente indesejáveis), também a função promocional de direitos (que visa promover a realização de atos socialmente desejáveis), ambas com a missão de efetivar direitos. As tradicionais sanções negativas cedem parcialmente espaço para as sanções positivas, ou nas palavras de Bobbio (2008), para as sanções premiais.

O Direito deixa de ser meramente garantidor da ordem jurídica e assume também uma postura intervencionista, promotora. Mas não abandona a sua função repressiva. Durante algum tempo ele até a amainece, como que seguindo correntes de pensamento que pregam a extinção completa da figura do Estado repressor, que só enxerga a força do Direito na espada erguida por Temis.

Mas os movimentos culturais, entre eles o Direito, são movimentos pendulares. Num determinado momento histórico predomina uma fonte de pensamento que inspira a própria legislação e sua aplicação. Mas o tempo e as transformações políticas, econômicas e sociais levam ao esgotamento desta e, então, o pêndulo é atraído por outra fonte contraposta, nela permanecendo por algum tempo até ser novamente atraído pela anterior fonte de pensamento. É o velho puxando o novo nos movimentos pendulares. Mas um velho com nova roupagem, modificado, influenciado pelo novo. Eis a diferença!

O exercício do Poder Executivo do Estado, através da Administração Pública, é o que tem maiores possibilidades de se tornar ao mesmo tempo garantia e anti-garantia de numerosos direitos, inclusive os do trabalho. Garantia, porque por intermédio dos seus corpos de vigilância especializados e dos poderes que os acompanham, pode impedir que as infrações às normas ocorram, bem como promover o seu cumprimento ou supercumprimento.

E anti-garantia porque pesa sobre ela maior permeabilidade a incidências de interesses políticos, econômicos, particulares ou setoriais não condizentes à atuação livre ou autônoma de seus agentes, estando, por conseguinte, mais propensa ao desvio das determinantes jurídicas que a afetam.

Então, a proposta desse trabalho foi, analisando a atividade da Administração Pública na sua função de aplicação e promoção do Direito do Trabalho, apresentar os pontos que a deixam vulnerável às influências externas e influenciam na eficiência e eficácia dessa função, afeta à inspeção do trabalho.

Foi também objetivo deste trabalho demonstrar que a função repressiva da inspeção do trabalho continua a ser o seu mais importante instrumento para induzir ao cumprimento da legislação trabalhista e à generalização do Direito do Trabalho no País, embora sua eficácia possa ser multiplicada se, em conjunto, e de forma arguta, forem utilizadas também a função de assessoramento e as técnicas do direito promocional. Essa eficácia também se potencializa se forem sedimentadas parcerias com outros órgãos e atores sociais do mundo do trabalho.

Essa proposta de valorização da inspeção do trabalho encontra eco na comunidade internacional, que nela enxerga o mais importante instrumento de atuação estatal para difusão da cultura do cumprimento da normativa laboral.

No mundo do trabalho, a inspeção do trabalho é o instrumento mais importante da presença e intervenção do estado para projetar, estimular e contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de prevenção que abranja todos os aspectos que potencialmente estão sob sua competência: relações laborais, salários, condições gerais de trabalho, segurança e saúde no trabalho e questões relacionadas com o emprego e a seguridade social (OIT, 2006, p.8, tradução livre)

As medidas de controle ou de vigilância do Estado social são de primordial importância para a realização do Direito. É que a observância das normas de um sistema não pode ser confiada tão somente ao respeito pela autoridade que a emanou ou ao temor das consequências desagradáveis que poderão advir do seu descumprimento. É confiada também à instituição dos corpos de vigilância especializados (que no ramo juslaboral é a inspeção do trabalho) os quais têm, sim, a tarefa de aplicar penas em face das infrações (medidas indiretas), mas são encarregados, sobretudo, de impedir que as infrações ocorram (medidas diretas).

A ênfase da função da inspeção do trabalho, com destaque para sua competência repressiva, em época de Estado não-intervencionista, embora possa soar aos leitores como palavras que seriam proferidas por “catadores de esterco”⁶⁰, tem eco nas discussões atuais da comunidade internacional e buscam seu fundamento de validade na realidade instalada no país, que historicamente negligenciou sua função de agente fiscalizador e promotor das normas trabalhistas.

Mas a ênfase na função repressiva talvez possa buscar fundamento de validade também em um contexto social mais amplo, onde a ausência de resposta

⁶⁰ Expressão usada por Theodore Roosevelt, em alusão ao homem na Viagem do Peregrino, de Bunyan, que com os olhos postos na lama não vê a coroa acima da sua cabeça (BARZUN, 2002:645).

do Estado ao descumprimento da lei nos torna sequazes e cúmplices morais de uma realidade iníqua, deixando o espaço livre para que a inércia realize o trabalho de perpetuar as irracionalidades, a desorganização e a barbárie.

Isso aconteceu, por exemplo, com o crime que ocorreu em Unaí, em 28 de janeiro de 2004, quando três auditores fiscais do trabalho e um motorista do Ministério do Trabalho e Emprego foram brutalmente assassinados, em uma emboscada, quando do desempenho de sua atividade.

Nove homens são acusados do crime que repercutiu em todo o País. Passados quase oito anos, todavia, ninguém ainda foi julgado e os quatro supostos mandantes - entre eles o prefeito de Unaí - respondem pelo crime em liberdade. Os únicos presos são os cinco homens apontados como os executores dos assassinatos.

Conclui-se este trabalho com um texto publicado no Jornal Informação AAFIT⁶¹, de fevereiro de 2004, de autoria do auditor fiscal do trabalho José Augusto de Paula Freitas que nos dá mostra do sentimento que se abateu sobre toda a classe quando do brutal assassinato dos servidores públicos. A laceração íntima entre as exigências legais e morais da função e a insegurança no exercício dela passou a fazer parte do cotidiano da classe.

O texto serve também como reflexão para as injustiças que cotidianamente ocorrem no mundo do trabalho e que nos habituamos a tratar como natural, embora ocorram à nossa porta.

Valeu a pena?

A nossa geração experimentou uma forma inusitada de vacina, de dessensibilização. Nós que acompanhamos os primórdios da televisão, vimos nossa casa ser invadida, aos poucos, pela imagem diária da violência. Essa violência estava latente nos filmes de mocinho e bandido, era quase pueril nos desenhos animados, era patente nos filmes de ação com que os nossos irmãos do norte nos brindaram ao longo destas décadas.

Fomos nos dessensibilizando. Quando éramos crianças, casos bárbaros como o da “Fera da Penha” ou o “crime da mala” ou a morte de Aida Cury, além de outros poucos e marcantes episódios de violência causavam comoção nacional que durava longos períodos. Hoje, necessitamos nós, via necessidades da mídia, de um crime por dia, de um escândalo por dia, de um atentado que seja, para que a “telinha” da nossa TV tenha o que apresentar no jornal da noite.

Aprendemos a ver os fatos sem nos chocarmos e sem nos indignarmos. Há até os que apreciam programas que exploram imagens de fatos violentos. O

⁶¹ Informativo da Associação dos Auditores Fiscais do Trabalho der Minas Gerais. Jornal Informação AAFIT, fevereiro de 2004.

que nos defende é a distância. Por detrás da tela de TV se estendem, por vezes, milhares de quilômetros.

Assim, o terremoto no Irã, o atentado em Tel-Aviv, o massacre no Líbano, são distantes de nós, não nos tocam. Mesmo a morte do taxista ou do policial, ou do traficante ou do Procurador executado, que ocorrem em nossas portas, ficam distantes pois não nos atingem. Chegamos a achar que taxistas e policiais morrem mesmo, que é normal, que o Procurador mexeu com grupos poderosos e que foi imprudente e por isso morreu, não pela barbárie de quem mata, mas pela pálida possibilidade de erro operacional de quem morreu. Pobre sociedade a nossa.

De repente, não podemos mais fingir nem fugir. A violência bateu em nossas portas, entrou em nossa casa de trabalho e ceifou colegas como nós, que poderiam ser nós mesmos. Fomos atingidos. A mão que mata tem olhos que nos vêem, sabe nosso endereço, conhece nossos caminhos.

Agora não podemos fingir que não vemos, não podemos disfarçar que não sentimos, porque a dor da perda nos fere e nos assusta. Temos que pensar e repensar o que fazemos, o como fazemos, os nossos objetivos. Temos que pensar grande. Este modelo nos serve? Servimos à sociedade de forma eficiente e eficaz usando este modelo? (FREITAS, 2004)

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. In: BARROSO, Luis Roberto (Org). **A Nova Interpretação Constitucional:** ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas:** limites e possibilidades da Constituição Brasileira, 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BARZUN, Jacques. **Da Alvorada à Decadência:** a história da cultura ocidental de 1500 aos dias atuais. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BIAVASCHI, Magda Barros. **O Direito do Trabalho no Brasil 1930-1942:** a construção do sujeito de direitos trabalhistas. São Paulo: LTr, 2007.

BIGNAMI, Renato. **A Inspeção do Trabalho no Brasil:** procedimentos especiais para a ação fiscal. São Paulo: LTr, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política:** a filosofia política e as lições dos clássicos. Organização de Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função:** novos estudos de teoria do direito. Manole, São Paulo, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à Função:** novos estudos de teoria do direito. Barueri: Manole, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica.** Bauru: Edipro, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Brasília: Universidade de Brasília, 1983.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o Governo dos Piores:** uma gramática da democracia. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário estatístico da Previdência Social.** 2009. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudo/Dinamico.php?id=989>>. Acesso em 30 de outubro de 2011.

BRASIL. Senado Federal. **Orçamento da União.** Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado>. Acesso em 30 de outubro de 2011.

CARMO, Paulo Roberto. **Livro de preceitos**. Guarapari: Nejarim-Paiol da Aurora, 1993.

COSTA, Alexandre Araújo. **Introdução Crítica ao Direito**. Capítulo II: Norma e Sociedade. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/monografias/introducao-critica-ao-direito/a-natureza-do-direito/1-norma-e-sociedade>>. Acesso em 04 nov. 2011.

CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**, 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DAL ROSSO, Sadi. **A Inspeção do Trabalho**. Brasília: Sindicato Nacional dos Agentes da Inspeção do Trabalho, 1997.

DELGADO, Maurício Godinho. **Introdução ao Direito do Trabalho**, 3. ed. São Paulo: LTr, 2001.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**, 7. ed. São Paulo: LTr, 2008.

DELGADO, Maurício Godinho. **Princípios do Direito Individual e Coletivo do Trabalho**, São Paulo: LTr, 2001.

DELGADO, Maurício Godinho. **Capitalismo, Trabalho e Emprego**: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução. São Paulo: LTr, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**, 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FREITAS, José Augusto de Paula. Informativo da Associação dos Auditores Fiscais do Trabalho der Minas Gerais. **Jornal Informação AAFIT**, v. 10, n. 04, fev. 2004.

FRENCH, John D. **Afogados em Leis: A CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Informalidade no trabalho em 2008**. Baseado no Ministério do Trabalho e Emprego MTE. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 04 nov. 2011.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito Processual do Trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTR, 2007.

LOBO, Valéria Marques. **Fronteiras da Cidadania**: sindicatos e (des) mercantilização do trabalho no Brasil (1950-2000). Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010, p. 43.

LUHMANN, Nicklas. **Poder: pensamento político**. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

MANNRICH, Nelson. **Inspeção do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1991.

MARANHÃO, Delio; CARVALHO, Luiz Inácio B. **Direito do Trabalho**. 17. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **P81 Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo**, 1947. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?P081>>. Acesso em: 25 out. 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **La Inspección del Trabajo: manual de educación obrera**, OIT, Genebra, 1986.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Pacto Mundial para o Emprego**. Conferência Internacional do Trabalho. 2009. Disponível em: <http://www.ilo.org/jobspact/about/lang--es/index.htm>. Acesso em 30 out. 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Inspección del Trabajo: lo que es y lo que hace** (guía para los trabajadores), Genebra: OIT, 2010.

RENZO, Roger. **Fiscalização do Trabalho: doutrina e prática**. São Paulo: LTr, 2007.

SCHILLING, Voltaire. **A primeira Internacional Socialista**. Disponível em <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/politica/internacional_socialista.htm>. Acesso em 20. de novembro de 2011.

SOARES FILHO, José. **O Direito Internacional do Trabalho e a Cidadania Laboral** Disponível em: <http://www.unicap.br/catedrdomholder/?page_id=58>. Acesso em 20 de novembro de 2011.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OIT e outros Tratados**. São Paulo: LTr, 2007.

TEODORO, Maria Cecília Máximo. **O Juiz Ativo e os Direitos Trabalhistas**. São Paulo: LTr, 2011.

VON RICHTHOFEN, Wolfgang. **Inspeção do Trabalho: um guia da profissão**. Lisboa: Coimbra/Organização Internacional do Trabalho, 2006. Disponível no site <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_103_port.pdf>. Acesso em 20 de novembro de 2011.