

A RESILIÊNCIA DA INSPEÇÃO DO TRABALHO BRASILEIRA: ESTRATÉGIAS DE RECONFIGURAÇÃO (OU DESFIGURAÇÃO?) NO PÓS- CONSTITUIÇÃO DE 1988

**Luiz Felipe Monsores
de Assumpção**

Doutor em Ciências jurídicas e Sociais (PPGSD-UFF). Especialista em direito do trabalho e legislação social (UNESA). Economista (UFRJ) e bacharel em Direito (UNESA). Membro da ABraSD (Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito), ANINTER-SH (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Sociais e Humanidades) e REED (Rede de Pesquisa Empírica em Direito). 803monsors@gmail.com

Recebido: março 19, 2019

Aceito: julho 22, 2019

The Resilience of Brazilian Labor Inspection: Reconfiguration Strategies (or Disfiguration?) in Post-Brazilian Constitution of 1988

RESUMO

O presente artigo é um recorte de um estudo recente e mais amplo sobre a Inspeção do Trabalho brasileira. Seu propósito é examinar o processo de reconfiguração institucional, bem como da política de inspeção do trabalho nas décadas que seguiram à promulgação da Constituição Federal de 1988. Toma-se como pressuposto que tal processo não decorreu tão só de fatores exógenos, mas também das estratégias de autodefesa, sejam as de cunho procedimental, mobilizadas no âmbito da máquina administrativa, sejam as resultantes da agenda classista que determinou as ações dos grupos de pressão em favor do corpo fiscal. Ao fim, se analisam possíveis desdobramentos dessa resiliência institucional da Inspeção do Trabalho a partir da “reforma trabalhista” de 2017 e, mais recentemente, da extinção do Ministério do Trabalho. Neste fragmento, de corte interdisciplinar, tomam-se como dados alguns aportes do trabalho historiográfico realizado na pesquisa original. Isso se pode dizer, também, do referencial teórico, com destaque para perspectiva luhmanniana dos sistemas auto-organizados e a teoria crítica do direito. Considerando a condição do autor, de sujeito

imerso no objeto da pesquisa, optou-se pela análise contextualizada de textos normativos e dados estatísticos, pelo que se buscou atenuar o rigor descritivo, à guisa de uma etnografia documental. Os resultados, em síntese, apontam para a ambiguidade das estratégias de defesa institucional da Inspeção do Trabalho, que ao tempo de amortecerem os impactos produzidos pelas políticas neoliberais das últimas décadas, também concorrem para sua descaracterização poiética como “magistratura social”.

Palavras-chave: Inspeção do Trabalho; Constituição Federal de 1988; Política de Inspeção do Trabalho; Neoliberalismo; Reforma trabalhista.

Abstract

This article is an excerpt of a recent and broader study on the Brazilian Labour Inspection. Its purpose is to examine the process of institutional reconfiguration as well as labor inspection policy in the decades following the advent of Brazilian Constitution of 1988. It is assumed that this process was not only due to external factors, but also to self-defense strategies, whether procedural ones, mobilized within the administrative machinery, or those resulting from the class agenda that determined the actions of pressure groups in favor of the interests of Federal Inspectors. Finally, we analyze possible consequences of this institutional resilience of the Labour Inspection after the “labor reform” of 2017 and, more recently, the extinction of the Brazilian Ministry of Labour. This article, with an interdisciplinary approach, appropriates, as a previous data, the contributions of the historiographical work produced in other excerpts of this research. It also shares the theoretical references, such as the theory of social systems and the critique of labor law. Considering the double quality of this author, researcher and object of the research, it was opted for the documentary ethnography of normative texts and statistical data, as well as participant observation. The results, in summary, point to the ambiguity of institutional defense strategies of the Brazilian Labour Inspection, which intends to absorb the impacts produced by the neoliberal policies of the last decades, eventually uncharacterized it as a kind of “social magistracy”.

Keywords: Labour Inspection; Brazilian Federal Constitution of 1988; Labor inspection policy; Neoliberalism; Labor reform.

INTRODUÇÃO

Não há muitas referências à Inspeção do Trabalho brasileira na literatura sociológica e juslaboral, quando se trata dos impactos das políticas neoliberais implantadas no Brasil, a partir da década de noventa. Ainda assim, as poucas que existem tendem a convergir, concluindo que tais políticas induziram reformulações sistêmicas, tanto da regulamentação, quanto da gestão, gerando efeitos concretos no âmbito da execução da política pública da Inspeção do Trabalho brasileira¹, a partir da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88).

¹ PIRES, 2009.

Examinar a hipótese do dirigismo Estatal, orientado segundo a agenda neoliberal, no sentido de limitar a ação e o alcance da Inspeção do Trabalho brasileira é, de fato, o ponto de partida deste esforço de pesquisa.

Na outra mão, quando se analisam qualitativamente as reconfigurações da nossa inspeção laboral no pós-CRFB/88, em que pesem as dificuldades de interpretar a sua dinâmica operativa, costuma-se alinhar alguns fatores que indicariam um processo “imposto” de fragilização da Inspeção do Trabalho no Brasil.² Todavia, dando como certa a ocorrência desse processo, não há quem lhe afirme, com segurança, a ruptura, ou continuidade, notadamente a partir de 2003, com a transição dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, e a conseqüente reorientação da política econômica, dentro do que alguns denominam pós-neoliberalismo³.

Examinar a hipótese do dirigismo Estatal, orientado segundo a agenda neoliberal, no sentido de limitar a ação e o alcance da Inspeção do Trabalho brasileira é, de fato, o ponto de partida deste esforço de pesquisa. Saber da ocorrência de formas de resistência institucional e/ou classista e, além disso, se essas continuaram sendo mobilizadas, com ou sem adaptações, durante os governos petistas são questões que se impõem naturalmente, e que serão tratadas neste artigo.

Este, a propósito, é um fragmento de um estudo mais abrangente, e que diz respeito, nesse particular, ao processo de reconfiguração do desenho institucional da Inspeção do Trabalho brasileira, nas décadas que se seguiram à promulgação da Constituição Federal de 1988. Sendo parte de um todo, não raras serão as referências teórico-conceituais, historiográficas e estatísticas, cuja demonstração não se contém nesse texto, mas alhures.

Por este recorte, propõe-se uma reflexão crítica acerca de um pressuposto, às vezes não anunciado, que amiúde se apresenta tanto na narrativa das representações de interesses classistas dos Auditores Fiscais do Trabalho (AFT), quanto nos mais célebres (e escassos) estudos sociológicos sobre a Inspeção do Trabalho brasileira⁴. Trata-se do constrangimento político sobre a organização da fiscalização trabalhista, que a vitimizaria recorrentemente, desviando-a no seu

² KREIN, 2003.

³ Para uma proposta de conceito, ver Sader e Gentili (2009) e Sader (2013). Para uma crítica da aplicação do conceito ao contexto brasileiro, especificamente quanto ao governo Lula, ver Boito Júnior (2002; 2003; 2005).

⁴ Citem-se como exemplos Dal Rosso (1996) e Cardoso e Lage (2005, 2006, 2007).

télos protetivo e de sua vocação institucional e, quiçá, de sua atribuição constitucional.

Registre-se, desde logo, que não se trata de falsear o pressuposto, mas de recolocá-lo em perspectiva, problematizando a hipótese de interferência “indevida”, e apostando numa relação de “aderência”, por meio da qual a Inspeção do Trabalho funcionaria como interface de acoplamento com o meio social, com o sistema jurídico e econômico, aumentando, assim, a complexidade do próprio sistema político.

Por outro lado, quando se considera como um dado que toda ingerência política sobre a fiscalização trabalhista é necessariamente desviante, também se assume que o Sistema de Inspeção do Trabalho⁵, ao longo de sua história, jamais logrou desenvolver estratégias de autodefesa, sejam de cunho institucional, ou classista.

O desenvolvimento deste artigo pretende, justamente, descrever essas formas de resistência⁶, dentro do contexto da atual Ordem Constitucional, com o objetivo de demonstrar que apenas em raros momentos de sua trajetória a Inspeção do Trabalho brasileira mereceu, de fato, ser tratada na voz passiva.

Tais estratégias de ação, considerando apenas o âmbito institucional⁷, são frequentemente tomadas como uma “disfuncionalidade” do Sistema de Inspeção do Trabalho, resultante da tensão que envolve seus principais estratos subcutâneos: formulação de políticas, planejamento e execução. Vistas de dentro, tornam-se, na verdade, evidência da considerável capacidade de resiliência da fiscalização trabalhista brasileira, frente às pressões que decorrem dos compromissos institucionalizados pelo Estado regulador das relações de trabalho.

⁵ Desta feita no sentido de uma organização administrativa, de um dos apoios do tripé institucional do extinto Ministério do Trabalho, juntamente com o Sistema de Relações de Trabalho, e o de Emprego e Renda.

⁶ É importante destacar que, neste fragmento de pesquisa, o que se denominam “formas de resistência” têm a ver com a Inspeção do Trabalho enquanto forma institucional (JESSOP, 2008), ou seja, como expressão regulatória diferenciada da forma estrutural Estado. Sendo assim, exclui-se deste artigo qualquer apreciação do “estrato nanorregulatório”, assim definido por Assumpção (2018, p. 406), cujo efeito de superfície com o sistema global (sociedade do trabalho) ainda se orienta pelo discurso poético do télos protetivo.

⁷ Nesse sentido, excluindo a componente exógena representada pela ação dos grupos de pressão em favor dos interesses do corpo fiscal, que como demonstrou Assumpção (2018), atuou de forma determinante para a reconfiguração institucional da Inspeção do Trabalho, sobretudo a partir do governo Lula.

A intenção aqui, como se verá, é a de analisar o processo de identificação das fragilidades do Sistema de Inspeção do Trabalho, e a relação dessas com as formas de resistência que lhes correspondem.

Todavia, como tudo (ou quase) é ao mesmo tempo o seu contrário, as formas de resistência institucional da Inspeção do Trabalho, que se manifestaram no pós-Constituição de 1988, também revelam um processo de transformação extremamente profunda, a ponto de reorientá-la para fora do eixo da proteção social, na medida em que revela sua relação de continência com o sistema político.

Embora se insinue uma linha temporal, os tópicos que se seguem não estão necessariamente dispostos num plano-sequência de corte historiográfico. Há, de fato, várias interpolações cronológicas, estratégias que se repetem e que não excluem a ocorrência simultânea das demais.

A intenção aqui, como se verá, é a de analisar o processo de identificação das *fragilidades* do Sistema de Inspeção do Trabalho, e a relação dessas com as formas de resistência que lhes correspondem, a saber: 1) controle pela uniformização procedimental → discricionariedade e autonomia procedimental “ao nível da rua”; 2) aproximação com o sistema de representação sindical → *purificação* da narrativa inspeccional como discurso técnico; 3) redução do escopo de atuação provocado pelas políticas neoliberais → incremento da capacidade autorregulatória; 4) a debilidade do discurso de proteção social como *télos* e como ontologia poiética → assunção do perfil arrecadatário, mimetismo com a Receita Federal e generalismo funcional; 5) a aderência com o Sistema de Relações de Trabalho → isolamento, autonomia e *endodiferenciação* no âmbito do (extinto) Ministério do Trabalho.

1. A UNIFORMIZAÇÃO PROCEDIMENTAL COMO FORMA DE CONTROLE DA AÇÃO POLÍTICA DA INSPEÇÃO DO TRABALHO

Uma das observações mais importantes que se extrai do segmento historiográfico da pesquisa recentemente desenvolvida por Assumpção⁸, diz respeito à quase total indiferença da Inspeção do Trabalho brasileira, no que tange às transformações no regime de liberdades individuais e, bem aquém disso, na estrutura regulatória

⁸ ASSUMPÇÃO, 2018.

das relações de trabalho, até o limite em que isso não comprometa a sua reserva de autoridade.⁹

Os primeiros quarenta anos de existência do Sistema (nacional) de Inspeção do Trabalho¹⁰, mormente em sua atuação no âmbito das relações laborais, foram marcados pela defesa instrumental do valor-trabalho. Embora expresso nas atribuições de polícia administrativa, o poder extraordinário da Inspeção do Trabalho não estava necessariamente assentado em seu dever de vigilância e punição, mas na sua permissão político-legal, conferida pelo Estado, para intervir em amplo espectro no mundo do trabalho.

Das relações contratuais, passando pela organização dos espaços coletivos de trabalho e de suas condições de segurança, desaguardando no patrulhamento das formas organizativas de interesses coletivos laborais e patronais, e na adjudicação dos conflitos, quase tudo o que diz respeito às relações do trabalho se mantinha sob o escopo de possibilidades de intervenção da Inspeção do Trabalho.

A implementação difusa da política de fiscalização trabalhista no Brasil sempre se caracterizou pela baixa uniformidade, pelo empirismo, pelo experimentalismo, pela extensa discricionariedade, liberdade cognitiva e hermenêutica e autonomia procedimental. Mais que dotada de uma *dimensão política*, o exercício da Inspeção do Trabalho era, ela própria, forma de *expressão política*, mecanismo estatal de custódia política da ordem social¹¹, sempre coerente com a racionalidade do projeto hegemônico em vigor.

A defesa do trabalhador brasileiro, considerada como um dado integrante da ontologia autopoietica do Sistema de Inspeção do

⁹ Essa “reserva de autoridade” não diz respeito apenas ao conjunto de competências e prerrogativas, mas também à integridade discursiva do seu *télos* protetivo. Convém ressaltar, por outro lado, que essa “quase indiferença” em relação ao modo de regulação da relação salarial foi observada, ao longo da trajetória da Inspeção do Trabalho brasileira, no nível macroscópico, ou seja, no âmbito institucional. Diga-se isto, porque a condução da normatividade interna, ou procedimental, durante a década de 90 e primeiros anos deste século, sobretudo quanto às novas formas de organização do trabalho identificadas com a precariedade do emprego, trouxe evidências de que essa neutralidade da Inspeção do Trabalho não se replica no nível atomizado de ação. O caráter frequentemente reativo da fiscalização in concreto não raras vezes influenciava a elaboração desses regulamentos procedimentais que, além de gerarem complexidades para as empresas, asseguravam o caráter magistrático da decisão fiscal.

¹⁰ O destaque que se faz, em segundo plano, se refere à Inspeção do Trabalho brasileira como uma política nacionalmente unificada, tanto em termos de formulação, quanto de implementação e, neste particular, por meio de uma estrutura uniformemente organizada.

¹¹ LUHMANN, 2011, p. 195.

O que importa reter, neste momento, é que durante o percurso histórico da Inspeção do Trabalho, desde sua organização nacional, até o advento da Constituição Federal de 1988, a defesa institucional do trabalho não se articulava em torno de um valor categórico, mas estratégico, compreendido no esforço de autopreservação do sistema de inspeção.

Trabalho, possibilitava a reprodução discursiva do *télos* protetivo que a definia. Nesse sentido, a defesa institucional da Inspeção do Trabalho e, obviamente, da manutenção de suas condições de atuação e de suas prerrogativas, coincidia com a própria defesa do trabalhador, pouco importando se o modo de regulação da relação salarial contradizia os cânones do direito do trabalho como um direito tuitivo.

Decerto que tanto poder não podia ser exercido sem controle. De início, bastava a insegurança mantida pela ausência de um estatuto jurídico que conferisse autonomia funcional ao agente da inspeção. Com o passar dos anos, depois da adesão à Convenção nº 81, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), do advento do primeiro Regulamento da Inspeção do Trabalho (RIT), e da gestão tecnocrata aplicada (também) à política de relações do trabalho durante o regime militar, novas formas de controle precisaram ser adotadas, ainda que mimetizadas em regulamentos procedimentais, ou bem visíveis, nos ritos de patrulhamento disciplinar.

O que importa reter, neste momento, é que durante o percurso histórico da Inspeção do Trabalho, desde sua organização nacional, até o advento da Constituição Federal de 1988, a defesa institucional do trabalho não se articulava em torno de um valor categórico, mas estratégico, compreendido no esforço de autopreservação do sistema de inspeção. Nesse sentido, as reações de defesa da Inspeção do Trabalho, em nível institucional, eram geralmente refratárias ao contexto regulatório das relações de trabalho.

Por sua vez, o Sistema de Inspeção do Trabalho era particularmente irritadido aos comandos de gestão política, organizacional e de controle, mormente quando impostos à sua revelia, daí emergirem reações de autodefesa, reproduzidas e compartilhadas pelo corpo fiscal.

Uma das fórmulas preferidas adotadas no âmbito da gestão da política pública da Inspeção do Trabalho é a uniformização procedimental.¹² Ela começa a ser utilizada de forma sistemática a partir do início da década de sessenta, com a publicação dos primeiros

¹² A uniformização procedimental vai muito além do mero “procedimento”, pois avança para a uniformização dos paradigmas de legalidade (Portarias, Instruções Normativas e Circulares), dos enunciados interpretativos (Resoluções, Precedentes Administrativos e Notas Técnicas), das referências doutrinárias (Revista da Inspeção do Trabalho criada nos anos 80 e a publicação de manuais), até mesmo da percepção infracional no caso concreto (Ementário).

“manuais da fiscalização do trabalho”. De lá para cá, essa fórmula só se tornou mais complexa, sofisticando-se cada vez mais.¹³

A uniformização se justificaria “para fora” como mecanismo de previsibilidade e segurança jurídica. “Para dentro”, ela possibilita a criação de certos parâmetros de “qualidade” e, na mesma medida, facilita o controle e a repressão às condutas “desviantes” (*deviance*) do corpo fiscal¹⁴.

De fato, sob o ponto de vista sistêmico, a “padronização” constitui um pressuposto de atuação do Estado, pois se considera que seja a maneira mais eficaz de resolver a questão da complexidade do meio social. O problema da padronização, como estratégia decisória do Estado, é que ela reduz a capacidade de acoplamento com o meio e com outros sistemas, além de apostar numa receita de estabilidade baseada em teleologia. Nesse sentido, há pelo menos dois riscos a serem considerados.

O primeiro diz respeito à possibilidade de induzir o que Luhmann denomina “erro de formato potencializado”, que tanto possibilita a replicação e potencialização das falhas do padrão, quanto favorece “que uns se aproveitem do fato de que os demais se orientem pela ‘padronização’ e se atenham a determinadas regras do jogo, enquanto outros utilizem essa forma de jogo de decisão para seus próprios fins”¹⁵, ressaltando que os “fins próprios” tanto podem representar desvios de conduta antiéticos ou puníveis na esfera disciplinar, quanto formas de resistência pessoal ao “padrão”, seja a partir de uma orientação política distinta do projeto hegemônico, seja por uma noção particular (em oposição ao público) do funcionamento ideal do sistema.

O segundo risco advém do fato de que a uniformização exige uma referência teleológica que a justifique. O funcionamento ideal de um sistema, como no caso da Inspeção do Trabalho, pressupõe um *télos*, ou seja, uma cadeia causal que a oriente. O problema é que a referência teleológica é sempre uma representação mental obtida a partir de experiências anteriores, que embora válida no presente, é

¹³ Talvez a forma mais sofisticada de padronização procedimental seja mesmo a algorítmica, por meio de sistemas cibernéticos, introduzidos como mecanismos de facilitação de rotinas e incremento de desempenho.

¹⁴ BOLAN, 1991, p. 21.

¹⁵ LUHMANN, op. cit., p. 192.

totalmente fictícia quanto ao futuro. Desse modo, impõe-se como condição de sobrevivência do sistema que ele reaja automaticamente, ante tais tipos de representações¹⁶, mediante atividades motoras que tendem a romper as barreiras impostas pela padronização.

A literatura acerca da implementação de políticas públicas também ajuda a explicar as formas de resistência à uniformização procedimental, no âmbito da Inspeção do Trabalho.

Considerando que se trata de uma política pública, cuja implementação se baseia no exercício da violência estatal constitucionalmente autorizada, o estilo de implementação da Inspeção do Trabalho será *definido*, em última análise, na instância de execução, pela ação dos agentes do Estado, e não na instância de planejamento e formulação¹⁷, ainda que se considerem os efeitos dos regulamentos administrativos contingenciais que determinam seu desenho institucional. Por outro lado, a medida de eficiência dessas políticas não estaria assentada no incremento dos índices de violência estatal (como os Autos de Infração, por exemplo), nem mesmo na quantificação dos seus êxitos instantâneos, mas na duração e sustentabilidade dos resultados almejados.

Mais recentemente, a partir de 2010, quando se começou a perceber um incremento de amplitude dos sistemas de controle, tomados como uma espécie de subproduto do aperfeiçoamento dos aplicativos telemáticos, desenvolvidos sob a batuta da eficácia fiscal, a resistência à uniformização procedimental “ao nível da rua” (*street level bureaucracy*)¹⁸ se tornou mais difícil. A solução obtida foi a apropriação de pelo menos parte do processo de formação de padrões, por meio de um estrato regulatório *sui generis*: as Notas Técnicas.

¹⁶ Id., p. 69.

¹⁷ PIRES, op. cit., p. 762.

¹⁸ A definição *street level bureaucracy/bureaucrats*, advinda da obra seminal publicada em 1980 por Michael Lipsky (2010), é geralmente traduzida pela literatura nacional especializada em políticas públicas, notadamente sobre meios ou estilos de implementação, como “burocratas/burocracia do/de nível de rua”, ou “burocratas de linha de frente” (BIGNAMI, 2007; PIRES, 2009; OLIVEIRA, 2012; ARAÚJO FILHO, 2014; CARVALHO, 2018). Trata-se de agentes da burocracia estatal, geralmente associados a estratos subalternos, cuja atuação, em diversos níveis, se dá “em campo”, por vezes ecologicamente imersos, exercendo algum tipo de poder de polícia.

2. O “PROBLEMA” DA INTEGRAÇÃO COM A “FISCALIZAÇÃO SOCIAL”¹⁹ E O SISTEMA SINDICAL

O poder da Inspeção do Trabalho até o advento da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) era, de fato, muito dependente do perfil conjuntural da política de relações de trabalho. O que a fortalecia, afinal, também era o seu “calcanhar de Aquiles”. A expectativa da Inspeção do Trabalho, organizada em torno de suas representações de classe, era a de que seu poder de intervenção fosse deslocado da instância política para a instância jurídica, tendo o texto constitucional de 1988 como aliado de primeira hora.

Pode-se dizer que um ensaio geral havia sido bem-sucedido, ainda na década de setenta, quando o discurso jurídico de fundo administrativo-constitucional, formulado no seio do próprio Sistema de Inspeção do Trabalho, deu sustentação à campanha deflagrada na década seguinte pelo reconhecimento da fiscalização trabalhista como expressão da soberania da ordem social, como autêntica carreira de Estado e, mais adiante, como categoria integrante do sistema de arrecadação de tributos.

É bem verdade que a CRFB/88 autorizava sobremaneira o discurso da proteção do trabalhador, que podia ser mobilizado sem o risco da crítica do argumento *pro domo*. Contudo, a mesma Constituição compromissária com a cidadania salarial, e que por isso reconhecia o conflito essencial capital x trabalho, sinalizava também o ocaso do regime de bem-estar baseado no corporativismo-estatal-de-viés-autoritário, cujas evidências maiores são, sem dúvida, o redimensionamento da liberdade sindical e a ressignificação da negociação coletiva como um direito fundamental coletivo.

Com o deslocamento do Estado do lugar central de articulador único e suficiente da concertação corporativa, as representações de interesses profissionais e econômicos ganhavam novo fôlego e protagonismo. Entre os possíveis agentes de transformação social, no âmbito das relações de trabalho, a CRFB/88 elevava os sindicatos a um nível de proeminência jamais visto, situando o próprio Estado e, conseqüentemente, a Inspeção do Trabalho num plano secundário. Desse modo, a nova ordem constitucional traria um novo contexto relacional entre sindicalismo e fiscalização trabalhista.

¹⁹ Conceito introduzido por Dal Rosso (1996), que o distingue da “fiscalização estatal”.

De fato, a adesão ao receituário tecnocrata nos anos setenta, e a ampliação da interface de contato da Inspeção do Trabalho com o sistema jurídico, produziram uma nova forma resistência contra as estratégias governamentais de controle político-administrativo que, de certa forma, jaziam latentes mesmo antes do golpe militar.

Enquanto sistema nacionalmente organizado, a fiscalização do trabalho brasileira fora concebida praticamente como uma forma integrada à ação sindical, daí sua íntima e histórica ligação com o Sistema de Relações de Trabalho. Contudo, a partir dos anos cinquenta, com a chegada da primeira geração de Inspectores do Trabalho concursados, e com a criação da Associação dos Fiscais e Inspectores do Trabalho do Brasil, em 1952, essa relação de intimidade com as representações sindicais (autorizadas pelo Estado, lembremos) passou a ser revisitada, pois crescia a percepção, no âmbito do corpo fiscal, de que se tratava de uma porta aberta para formas veladas de ingerência política.

Com o meio sindical, a Inspeção do Trabalho passou a estabelecer, pouco a pouco, uma relação de natureza instrumental, como ocorrera durante a difícil década de sessenta, quando empunharam uma pauta conjunta de oposição à política de arrocho salarial imposta aos trabalhadores e servidores públicos, além de organizarem ações fiscais em parceria, carregadas de efeito simbólico, a fim de demonstrarem, fiscalização e sindicatos, a grande insatisfação causada pelas medidas de fragilização da Inspeção do Trabalho adotadas na gestão Castello Branco.

Até mesmo a Convenção nº 81 da OIT era amiúde invocada para justificar a “independência” da fiscalização trabalhista, inclusive com relação ao sistema oficial de representação sindical, considerado como fonte potencial de influência externa indevida, ou mesmo uma extensão do controle político-governamental sobre a Inspeção do Trabalho.²⁰

²⁰ Com a chegada de Fernando Collor ao poder, e a ascensão da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), a central sindical chegou a elaborar um projeto de reestruturação da Inspeção do Trabalho no Brasil, para encaminhamento ao então Ministro do Trabalho, Antônio Rogério Magri (ex-CGT), que abrangia as seguintes medidas: 1) Designação de um responsável em cada CGT estadual para acompanhar os planos de fiscalização do Ministério do Trabalho; 2) Acompanhar as atividades dos fiscais e das associações de fiscais de trabalho; 3) Buscar informações de fiscalização do Estado e manter estatísticas de empresas que mais provocam acidentes ou são atuadas; 4) Exigir que a fiscalização, ao chegar nas empresas, comunique aos representantes dos trabalhadores, para que estes saibam que a empresa está sendo fiscalizada. (Jornal do Commercio, edição de 11/jun./1990, p. 2 do Caderno de Política).

Por sua vez, o envoltório técnico do discurso de proteção do trabalho, alinhavado a partir da segunda geração de Inspetores do Trabalho concursados, na década de 70 (a primeira a se exigir o nível superior), possibilitou a replicação do argumento do “risco de vulgarização” da narrativa da fiscalização do trabalho, cujo tecnicismo, chave para a sua valorização, tanto no âmbito da legislação social, quanto no da segurança e saúde, poderia se contaminar com a estética “panfletária” do discurso classista.

Após uma década de 80 muito festejada pelas conquistas da fiscalização trabalhista – atribuídas à boa mobilização das entidades associativas recém-criadas – que se refletiram em termos de reenquadramento no todo orgânico da Administração Pública, de ampliação de competências e de valorização funcional, a década de 90 e os governos neoliberais que se sucederam constituíram, desde logo, contexto e ocasião para testar a capacidade da Inspeção do Trabalho de defender o seu novo *status*.

Para as representações de interesses da fiscalização trabalhista, desta feita unificadas pelo SINAIT²¹, na forma sindical, a questão se resumia à opção pela melhor estratégia de deslocamento do centro de poder da Inspeção do Trabalho, vale dizer: ou o exercício de uma polícia administrativa de índole constitucional, centrada na questão social, ou a atuação como um órgão integrante do grupo fisco, vocacionado para a fiscalização e arrecadação, ou, nem lá, nem cá, uma resultante desses dois vetores.

3. DAS INICIATIVAS DE ENFRENTAMENTO DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO À CONSOLIDAÇÃO DO NOVO *LOCUS* DE PODER: O FGTS

Já se afirmou que a Inspeção do Trabalho brasileira é, historicamente, e sob o ponto de vista institucional, mais vulnerável às decisões no âmbito da sua gestão, como política pública, que do contexto regulatório das relações de trabalho, examinado sob a perspectiva garantista, ao menos até o ponto em que não haja comprometimento do seu estoque de poder, inclusive frente à própria instância político-governamental.²²

²¹ Sindicato Nacional dos Agentes da Inspeção do Trabalho.

²² ASSUMPÇÃO, 2017.

Foi em torno das estratégias de gestão da política de inspeção do trabalho que se consolidaram, ao longo das décadas, formas de resistência coletiva e individual contra as eventuais “ingerências políticas” na Inspeção do Trabalho, inclusive as que se reconheciam oriundas do sistema oficial de representação sindical.

Desse modo, o lugar das tensões entre a instância formuladora e executora da política de inspeção do trabalho, sobretudo quando problematizado pela ação dos grupos de pressão em favor dos interesses do corpo fiscal, surge como uma perspectiva bastante promissora para melhor compreender as transformações do desenho institucional da Inspeção do Trabalho no pós-CRFB/88.

De fato, a década de 90 começou com uma reforma administrativa implementada por Fernando Collor que, entre outras medidas, alterou a denominação (Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990 e Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992) e a estrutura (Decreto nº 55, de 11 de março de 1991 e Decreto nº 509, de 24 de abril de 1992) do Ministério do Trabalho (MTb), unificando-o, de início, à Previdência Social e, posteriormente, à Administração Pública.

No embalo da sanha reformista da arquitetura estatal, Collor editou o Decreto nº 99.339, de 22 de junho de 1990, pondo em disponibilidade remunerada 1.501 servidores públicos do MTb, distribuídos em 57 funções, todos lotados nas 24 Delegacias Regionais do Trabalho do país. Nesse contingente, incluíam-se 395 Fiscais do Trabalho, o segundo cargo com o maior número de postos extintos, perdendo apenas para os Auxiliares Administrativos, com 451 funções consideradas desnecessárias.²³

A despeito da reação causada no meio fiscal, com manifestações isoladas de revolta e até uma denúncia “não oficial” à OIT, as mudanças promovidas por Collor na estrutura do MTb não pareceram incomodar profundamente a Inspeção do Trabalho, ao menos a ponto de mobilizá-la para o confronto aberto.

²³ Conforme José Orlando Pereira da Silva, em seu livro *Direito Inspecional do Trabalho*, o afastamento de Fiscais do Trabalho promovido por Fernando Collor de Mello incluiu integrantes concursados e estáveis, tendo sido considerado, pelo autor, como um dos maiores atentados da instância política à Inspeção do Trabalho brasileira. Também segundo o autor, ex-Inspetor do Trabalho, a medida foi denunciada “oficiosamente” à OIT, o que teria levado o governo a reconhecer o “erro cometido, promovendo, em consequência, o retorno às suas funções de todos os Inspetores afastados” (SILVA, 1998, p. 37).

Ao contrário, viu-se, provavelmente, uma oportunidade de juntar forças com a Previdência Social, desta vez num outro patamar de poder de barganha, uma vez que a competência para a fiscalização do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) fora transferida havia pouco mais de um ano, do órgão previdenciário, para a Inspeção do Trabalho. Demais disso, ainda não se havia completado o processo de isonomia funcional com a Receita Federal, o que colocava Trabalho e Previdência do mesmo lado...ao menos por ora.

Sobre essa afirmativa, tem-se como boa evidência uma das pautas do 8º Encontro Nacional dos Agentes da Inspeção do Trabalho (ENAIT), organizado pelo Sindicato Nacional dos Agentes da Inspeção do Trabalho (SINAIT)²⁴, ocorrido em outubro 1990, no Rio de Janeiro. O título do evento era: “Ministério do Trabalho e Previdência Social: perspectivas para um novo tempo”. No encontro, cuja expectativa era a de reunir aproximadamente 3.500 Fiscais do Trabalho (entre ativos e aposentados), foram organizadas quatro comissões dedicadas à discussão de temas urgentes e centrais para a fiscalização trabalhista, dentre os quais a “unificação das fiscalizações” da Previdência e do Trabalho.

É interessante observar que, no ano seguinte, a Resolução nº 51, de 12 de novembro de 1991, editada pelo Conselho Curador do FGTS, no intuito de “maximizar os esforços visando ao aprimoramento da fiscalização e da arrecadação do FGTS”, reafirmava que nos termos do disposto no art. 54, do Decreto nº 99.684/90, “a fiscalização do FGTS compete aos *Fiscais do INSS, assim considerados os Agentes de Inspeção do Trabalho e os Fiscais de Contribuições Previdenciárias*”.²⁵

Contudo, em 1992, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou um relatório de auditoria em que apontava para uma grande distorção na fiscalização do FGTS, causada, segundo o TCU, não só pelo déficit normativo, que impossibilitava a execução fiscal dos débitos com o fundo, ou pela falta de informações em banco de dados sobre empresas sonegadoras, mas também por problemas na execução da política de fiscalização do FGTS, sobretudo pelo Instituto Nacional

²⁴ Atualmente, Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho.

²⁵ BRASIL. Ministério do Trabalho. Conselho Curador do FGTS. Resolução nº 51, de 12/11/91, Item I. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ano CXXVIII, nº 227, p. 26491 nov. 1991. Seção 1. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=51&data=22/11/1991>. Acesso em: 16/jul./2019.

do Seguro Social (INSS), cujos resultados se mostravam insatisfatórios em diversos Estados.²⁶

No mesmo relatório, o TCU recomendava que o governo tomasse uma série de medidas, entre elas a reintegração dos quase 400 Fiscais do Trabalho postos à disposição.

Entretanto, para a Inspeção do Trabalho, o início da década seguinte à CRFB/88 não ficou marcado tão só pelas medidas governamentais de cunho organizacional. Normas procedimentais de baixa hierarquia, aparentemente inofensivas, incorporaram elementos importantes ao seu escopo de competências, além de apontarem para uma interessante trajetória de protagonismo do corpo fiscal, considerando o novo cenário que se avizinhava, no âmbito das relações de trabalho.

No início de 1990 foi editada a Instrução Normativa (IN) nº 07, de 21 de fevereiro, a primeira norma destinada à fiscalização trabalhista no âmbito das terceirizações. Se a prestação de serviços a terceiros foi uma fórmula consagrada pelos cânones do regime de acumulação flexível, há de se reconhecer que a fiscalização trabalhista brasileira desde logo se mobilizou para “enfrentar” os desvios e abusos do *outsourcing*, identificados como evidências de precarização do emprego e de fuga do direito do trabalho.

O fenômeno que levou à edição da portaria surgiu nas ruas, na atuação atomizada da fiscalização do trabalho, que tão logo provocada começou a construir, de maneira autônoma e difusa, um entendimento próprio acerca do que seria a aplicação regular (e, obviamente, residual) da terceirização.

Nesse sentido, a então Ministra Dorothea Werneck reconheceu a necessidade de intervir, em virtude da reação de inúmeras empresas e

²⁶ “Distorções no FGTS: TCU atribui irregularidades à CEF, INSS e Ministérios” (Jornal do Brasil, edição de 03/mai./92, p. 3 do caderno “Negócios & Finanças”). Convém lembrar que as razões para o deslocamento da competência para fiscalizar e arrecadar o FGTS, segundo o relator do substitutivo da MP nº 90, de 1989, foi, justamente, a incompetência e desinteresse do INSS. 1992 foi, de fato, o ano do divórcio, por incompatibilidade de gênios, da Inspeção do Trabalho com a fiscalização previdenciária. O relatório do TCU, responsabilizando o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) pelo caos no FGTS não fazia qualquer distinção entre um e outro, muito menos a imprensa, o que levou a Associação Fluminense dos Agentes de Inspeção do Trabalho do Rio de Janeiro (AFAITERJ) a publicar várias notas de esclarecimento nos jornais fluminenses, fazendo a defesa da fiscalização trabalhista. O problema com o FGTS foi tão dramático que uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) foi instalada na Câmara dos Deputados para investigar as irregularidades, sobretudo quanto às suspeitas de saques fraudulentos. A edição da Portaria nº 384/92 foi, sem dúvida, uma tentativa de resposta do MTb a essas supostas fraudes;

seus departamentos jurídicos e de Recursos Humanos, que inundavam o MTb de consultas sobre o tema da terceirização. Como sempre, a intenção da IN era, de fato, uniformizar os procedimentos fiscais, nesse particular.

Era também a primeira vez que a fiscalização do trabalho endossava a tese da “atividade-fim”, designada na IN nº 07/1990 como “atividades essenciais e normais” da empresa tomadora de serviços. Convém constatar, a esse respeito, que a revisão do Enunciado da Súmula nº 256, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que vedava radicalmente a contratação de mão de obra por interposta pessoa, ocorreu somente em 1993 (Súmula nº 331), de modo que foi o MTb, e não a Justiça do Trabalho quem primeiro consolidou institucionalmente tal entendimento.²⁷

Esse, de fato, foi o primeiro de vários exemplos da ação da normatividade interna da Inspeção do Trabalho, que durante toda a década de 90 e início deste século, atuou para balizar a aplicação das novas formas de organização do trabalho, frequentemente associadas à precarização do emprego.

Essas normas procedimentais eram, por vezes, tão complexas que muito provavelmente eram percebidas pelas empresas como fontes potenciais de risco de autuações e, portanto, de custos. Por outro lado, em boa parte delas se verifica um caráter reativo, sobretudo quando originárias de uma demanda criada pela própria Inspeção do Trabalho, em sua atuação de campo, sugerindo, nesses casos, a ocorrência de uma forma sutil de resistência contra as formas de trabalho que punham em risco o contrato convencional de emprego; este que se trata, em última análise, da principal plataforma de ação da fiscalização trabalhista.

Em certa medida, a Inspeção do Trabalho visualizava, nas formas de trabalho que se apresentavam como alternativas ao contrato de emprego, uma ameaça latente a sua autoridade, mormente pelo fato de reduzir o seu âmbito de ação. Em muitos casos, a rápida adoção de um entendimento sobre temas controversos, associada

²⁷ Ainda com relação à terceirização, uma nova Instrução Normativa foi editada em 1997 (nº 03, de 29/08), em substituição à de nº 07/90. A IN nº 03/97 abrange a prestação de serviços a terceiros, bem como o trabalho temporário, e tal como a anterior, estabelece uma rotina de reconhecimento da i(legalidade) da contratação por interposta pessoa, baseada na distinção entre atividade-fim e atividade-meio. Desta vez, seus “considerandos” fazem referência expressa à Súm. 331, do TST.

a um modelo normativo exclusivo, hermético e, sob o ponto de vista da deliberação interna, relativamente democrático, permitiu com que a adversidade muitas vezes se convertesse em oportunidade de incremento de poder, sobretudo quando se reafirmava o caráter magistrático da decisão fiscal, nomeadamente quando voltadas à desconstituição de certas formas contratuais, como o estágio, o aprendizado, o trabalho temporário e o cooperativismo de serviços. Em 1992, uma norma de relações de trabalho (Instrução Normativa nº 02, de 12 de março) foi alardeada no meio jornalístico como um exemplo de empoderamento da fiscalização do trabalho.²⁸

Aparentemente ingênua, a IN regulamentava a assistência homologatória nas terminações contratuais de empregados com mais de um ano de serviço (CLT, art. 477 e §§), em substituição à Portaria MTPS nº 3.283/88. Com as novas regras, os Fiscais do Trabalho, até então os únicos que, no âmbito do MTb, tinham competência para realizar as homologações de rescisão de contrato de trabalho, podiam prestar a assistência, homologar e, desta forma, dar acesso aos trabalhadores ao saque do FGTS e ao Seguro-Desemprego, mesmo que houvesse irregularidades na conta resilitória, assinalada do Termo de Rescisão de Contrato de Trabalho (TRCT).

Antes disso, os agentes homologadores, orientados pela Portaria MTPS nº 3.283/88, se recusavam a realizar a assistência homologatória, forçando os empregadores a consignarem no Judiciário o valor das verbas rescisórias, empurrando para a Justiça do Trabalho a solução do conflito instaurado, enquanto que, nesse ínterim, o trabalhador nada recebia, até que a justiça liberasse o depósito consignado.

A partir daí a assistência homologatória se tornou um momento dedicado não só à conferência documental e contábil do TRCT, mas também à recepção de reclamações e denúncias sobre verbas não declaradas, ou valores salariais inadimplidos no decorrer do contrato de trabalho. Com o poder da lavratura do Auto de Infração, nas situações em que a homologação rescisória fosse realizada sob ressalva, o Fiscal do Trabalho passaria a exercer a faculdade de arbitrar uma solução para o conflito em torno dos direitos rescisórios, impondo à

²⁸ Cf. “Fiscais do Trabalho ganham maior poder” (Jornal do Commercio, edição de 17/mar./92, p. 10 do Caderno de Economia e Finanças).

empresa a complementação do pagamento, ou assinando prazo para fazê-lo, em troca do livramento punitivo.

Há evidências de que a prática da arbitragem de conflitos em torno de valores rescisórios não era incomum, mesmo antes da edição da Portaria nº 3.122/1988, que criou o processo administrativo em espécie denominado “Mesa Redonda”, voltado para a solução de conflitos individuais e coletivos.

Mas a IN nº 02/1992 generalizava, simplificava e estimulava a realização desse protocolo negocial-coercitivo nas terminações contratuais, pois sendo o momento mais dramático da relação de emprego, ainda hoje é fonte de grande litigiosidade judicial²⁹, bem como de infrações trabalhistas, respondendo, na última década e meia, só no Rio de Janeiro, por mais de 30% do total de autuações por inadimplência salarial, nas empresas com até 1.000 empregados.³⁰

A IN nº 02/1992 demarca, formalmente, o momento em que a Inspeção do Trabalho, atuando (ainda) em sintonia com o Sistema de Relações de Trabalho, assimila o protocolo arbitral, de cunho patrimonial-restitutivo, como alternativa à lavratura do Auto de Infração, sem que com isso abrisse mão da coerção como fundamento de autoridade.

Em abril de 1992, foi assinado um Termo de Cooperação Técnica entre a Secretaria Nacional do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho (MPT), segundo o qual os sonegadores do FGTS, identificados pela Inspeção do Trabalho, seriam denunciados ao MPT para que fossem instauradas Ações Cíveis Públicas. Trata-se do primeiro convênio firmado entre o MPT e a Inspeção do Trabalho, após a CRFB/88.

Em novembro de 1992, a Medida Provisória nº 311, convertida na Lei nº 8.538, de 21 de dezembro de 1992, corrigiu finalmente o problema da isonomia dos Fiscais do Trabalho com os fiscais da Receita Federal. Posteriormente, o Decreto nº 706, de 22 de dezembro de 1992 regulamentou alguns aspectos dessa isonomia, além de instituir o Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.

²⁹ Segundo o relatório “Justiça em Números 2017”, ano-base 2016, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as ações pelo não pagamento, ou quitação incompleta das verbas rescisórias representaram 11,51 % do total de demandas judiciais na Justiça do Trabalho.

³⁰ Cf. Assumpção (2018).

Com a nova lei, os Fiscais do Trabalho passariam a perceber a Gratificação de Estímulo à Fiscalização e Arrecadação (GEFA), em termos similares à que era paga aos fiscais de tributos federais. O Decreto nº 706/92 estabeleceu, em seu art. 3º, que o valor da GEFA seria calculado por uma fórmula que levava em consideração o número de empresas fiscalizadas em cada mês e, também, de servidores utilizados na fiscalização direta e indireta, nos plantões de orientação, nas homologações e na análise dos processos de autos de infração.

4. RESISTINDO À FRAGILIDADE ESTRATÉGICA DO DISCURSO DE PROTEÇÃO SOCIAL

Há evidências de que a isonomia entre Fiscais do Trabalho e da Receita Federal, finalmente conquistada, acelerou o processo de enxugamento do corpo fiscal trabalhista no Brasil, no início da década de 90. Não bastasse a confusão ocorrida no último concurso para Fiscal do Trabalho, na década anterior³¹, o chamamento dos aprovados se dava, de fato, a conta-gotas.

Em meados de 1993, havia no Rio de Janeiro cerca de 300 Fiscais do Trabalho³², e a expectativa era de que esse número fosse reduzido em 20% ainda naquele ano, por conta das aposentadorias, cujos requerimentos haviam sido represados, diante da expectativa de equiparação salarial com a Receita Federal.

A imprensa fluminense da época, examinando os impactos da crise econômica que vinha desde a década de 80, e se estendeu até meados dos anos 90, manifestava preocupação com o nível elevado de informalidade no mercado de trabalho no Rio de Janeiro. Segundo o Anuário Estatístico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicado em 1993, a quantidade de trabalhadores informais nesse Estado chegou em 1992 a 51%, provocando a manifestação da seccional fluminense da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RJ), no sentido de pressionar o então Ministro do Trabalho, Walter Barrelli, a chamar os concursados de 1984.

Na mesma oportunidade, a OAB/RJ encaminhou uma petição, assinada com a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e a Federação dos

³¹ O concurso realizado em 1983 foi anulado por fraude, tendo sido realizado outro certame em 1984.

³² O número atual (maio/2018) é de 258 AFTs.

Trabalhadores na Agricultura (FETAG-RJ), denunciando a ocorrência de trabalho escravo em propriedades rurais nos municípios de Barra Mansa, Campos, Cabo Frio, Conceição de Macabu e Cachoeiras de Macacu.

Curioso é o fato de que a OAB/RJ se manifestara na ocasião a partir da sua Comissão de Meio Ambiente, e não da Comissão de Direitos Humanos. De fato, a questão ambiental estava em voga, desde o advento da Conferência Eco-92, no Rio de Janeiro, considerado o marco zero do debate mundial em torno da sustentabilidade ambiental. A preocupação da OAB/RJ era, realmente, o estancamento das subvenções patrocinadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), para a preservação do meio ambiente no Brasil.³³

É verdade que desde a década de 70 a preocupação com o trabalho forçado e degradante, sobretudo na Região Norte do país, fazia parte da agenda da Inspeção do Trabalho. A criação do Grupo-Tarefa da Amazônia, em 1974, e do Grupo Volante da Amazônia Legal, no ano seguinte, foram tentativas de conter a precarização do trabalho nas grandes obras de infraestrutura, contexto em que se inseria a construção das rodovias Transamazônica, Manaus-Porto Velho, Cuiabá-Santarém e Belém-Brasília, bem como do trabalho rural, sobretudo aquele empregado na preparação de pastagens, envolvendo o desmatamento da cobertura florestal.

Além das equipes-volantes, o MTb adotou a iniciativa de criar uma Carteira de Trabalho provisória, um cadastro dos “gateiros” (aliciadores de mão de obra), além de obrigá-los a registrar, tanto nas Delegacias Regionais do Trabalho (DRT), quanto nas repartições policiais, a relação de empregados em trânsito pelas frentes de trabalho.

Contudo, a despeito das medidas implantadas, não há evidências de resultados animadores e sustentáveis, nem no âmbito trabalhista, nem no ambiental, entre outras razões pela dificuldade de articulação com os demais órgãos federais, como o Instituto Nacional de Previdência Social, e com os governos estaduais, frequentemente refratários às iniciativas de contenção dos desmatamentos.

É interessante observar, portanto, que a pauta do trabalho forçado e degradante voltaria com força quase vinte anos depois, vitaminada

³³ Cf. “Trabalhadores sem Carteira Assinada Chegam a 51%” (Jornal do Commercio, edição de 10/mai./93, p. 7, Caderno do Trabalho).

pela agenda ambiental introduzida pelo Rio de Janeiro, Estado que ocupa uma posição apenas coadjuvante, no âmbito da produção rural brasileira. Trata-se de uma evidência interessante de como o avanço no combate ao trabalho escravizador, em princípio no meio rural, se deu na medida em que evoluiu, no Brasil, o debate em torno da questão ambiental.

Coincidência, ou não, dois anos depois, em 1995, é criado o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM)³⁴, voltado para a repressão ao trabalho escravo, forçado e infantil no meio rural, bem como o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (GERTRAF), formado por representantes dos ministérios do Trabalho, Agricultura, Meio-Ambiente, Indústria e Comércio e Justiça, com a finalidade de coordenar e implementar políticas de repressão ao trabalho forçado.

A despeito das normas que fortaleceram o engajamento da Inspeção do Trabalho no ofício arbitral, inclusive de conflitos individuais de cunho patrimonial. Da consolidação, por regras procedimentais, de entendimentos acerca da utilização das novas formas de trabalho. Dos avanços no âmbito do combate ao trabalho escravizador, por meio da criação do GEFM, verdade é que nada se compara ao esforço regulatório e organizacional empreendido em torno da fiscalização e arrecadação do FGTS, evidenciado, entre outros aspectos, na incomparável concentração normativa observada entre 1990 e 1996.

Desde que a competência para fiscalizar e arrecadar o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, que a um só instante permitiu o emparelhamento salarial dos Fiscais do Trabalho com os “primos” da Receita Federal, bem como o credenciamento ao *status* de “carreira típica de Estado”³⁵, toda a atenção fora reservada para a consolidação e incremento das prerrogativas dos Fiscais do Trabalho naquela área.

³⁴ Considera-se que o caso paradigmático, que pela gravidade e visibilidade alcançada pela imprensa, inclusive no exterior, teria determinado a criação do GEFM, ocorreu em julho de 1994, na Fazenda Bela Vista, localizada em Rondônia, onde Fiscais do Trabalho, acompanhados de policiais federais, encontraram mais de 100 pessoas “trabalhando apenas para comer” (Jornal do Commercio, edição de 28/jul./94, p. 20).

³⁵ Poucos meses antes da revisão constitucional de 1993, o então Ministro do Planejamento, Fernando Henrique Cardoso, já havia anunciado sua intenção de acabar com a estabilidade dos servidores públicos, prevista no texto original da CRFB/88, ressaltando tão só as chamadas “carreiras típicas de Estado”, incluindo aí os Fiscais da Receita Federal. O emparelhamento salarial vinha, de fato, em boa hora, na eventualidade de os Fiscais do Trabalho ficarem de fora desse rol.

Um conjunto grande de leis, regras procedimentais e de condução processual no âmbito administrativo foi editado até meados da década de 90, no intuito de incrementar a fiscalização e arrecadação do FGTS.³⁶ De todas as normas editadas, penso que dois exemplos desse ímpeto regulatório se destacam pela ousadia, para dizer o mínimo. Trata-se das Portarias MTb nº 384, de 19 de junho de 1992, e 732, de 09 de junho de 1993.

A primeira criou um tipo objetivo de fraude contra o FGTS, deduzida do desligamento e da recontração de empregado, num prazo inferior a 90 dias. Sua justificativa, além do fracionamento do vínculo empregatício [?] era o combate às rescisões fictícias com o fito de levantar o saldo do FGTS, fazendo com que os recursos aplicados na construção de habitações populares fossem reduzidos.

A segunda “estendeu” o conceito de “mora contumaz”, prevista no Decreto-Lei nº 368/68, também ao FGTS, ampliando o alcance do tipo penal, que antes se aplicava apenas aos salários. Essa tendência de regulamentação substantiva, a partir de normas de baixa estatura se mostraria uma tendência no MTb, observável até os dias de hoje.

Outra tendência dos anos 90 foi a realização de campanhas de fiscalização, cujo primeiro ensaio teria ocorrido em 1992, numa tentativa de trabalho conjunto que durou 20 dias, com os Fiscais da Previdência e a Caixa Econômica Federal.³⁷

Como era de se esperar, o eixo dessas campanhas foi o combate à sonegação do FGTS, o que se daria, também, pela ausência de carteira assinada. Nesses casos, a informalidade no mercado de trabalho era apresentada como um problema na medida em que impactava o recolhimento do FGTS e do INSS.

Mas a primeira campanha bem-sucedida só ocorreu, de fato, anos depois, e durou 90 dias, mobilizando em 1995 todos os aproximadamente 2.600 Fiscais do Trabalho do Brasil.³⁸ Foi a primeira vez em

³⁶ Ex. Lei 8.036/90; Decreto nº 99.684/90; Decreto nº 1.383/95; Lei nº 8.844/94; Medida Provisória nº 1.478/96; Instrução Normativa nº 03/96; Portaria MTb nº 148/96; Portaria MTb nº 732/93; Lei nº 9.012/95, dentre outras normas.

³⁷ Estudos da época apontavam para um nível de sonegação das contribuições para o FGTS de cerca de 3 bilhões de dólares por ano. A cada 10 cruzeiros devidos ao fundo, 3 eram sonegados, segundo Reinhold Stephanes, Ministro do Trabalho e Previdência Social. (Jornal do Brasil, edição de 09/fev./92, p. 1 do caderno “Negócios e Finanças”).

³⁸ Trata-se da “Campanha Nacional da Fiscalização do FGTS e da Carteira Assinada”.

que se realizou uma parceria efetiva entre MTb e a Caixa Econômica Federal (CEF), que em 1986 passara a ser o gestor do fundo, e em 1990 seu único agente operador.

A despeito da nova competência dos Fiscais do Trabalho, a CEF não disponibilizava regularmente os cadastros do FGTS para os agentes da inspeção, de modo que a fiscalização, até então, tinha dificuldades para obter informações prévias sobre o estado de regularidade das empresas quanto ao recolhimento do FGTS.

Com o sucesso da campanha, que embora curta possibilitou o aumento real na arrecadação do fundo de 8,4% em relação ao ano anterior, outras foram realizadas até perto da virada do século, nas quais foram incorporados, ano a ano, cada vez mais atributos, como a jornada, o salário e o trabalho infantil.

A campanha de 1996, que além da fiscalização contou com a participação maciça da Procuradoria da Fazenda Nacional, incrementou a arrecadação em quase 20%, em relação ao ano de 1995, além de terem realizado 7.775 inscrições de débito em dívida ativa.³⁹

4.1. Do diálogo constitucional à “guinada arrecadatória” da inspeção do trabalho nos anos 90: algumas reflexões

Já se acentuou que a transição para a Ordem Constitucional democrática, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi um momento importante para a Inspeção do Trabalho no Brasil, cuja competência atribuída à União fora fixada no plano constitucional pela primeira vez, desde o advento do seu marco normativo originário, tão antigo quanto à tradição republicana brasileira.⁴⁰

A publicação da Lei nº 7.839/89⁴¹ e, na sequência, a instituição do Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (Lei nº 7.855/89), possibilitaram o emparelhamento funcional da Inspeção do Trabalho com as demais instâncias da fiscalização de tributos federais. No primeiro momento, com a Previdência Social, posteriormente, com a Receita Federal.

³⁹ Informações publicadas no Jornal do Commercio, edição de 19/fev./97 do caderno “Seu Dinheiro”.

⁴⁰ Está se falando do Decreto nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891.

⁴¹ “Corrigida” posteriormente pela Lei nº 8.538, de 21 de dezembro de 1992.

A necessidade de consolidar o *status* de integrante do “Grupo TAF”⁴², nomeado depois de “grupo fisco” e, com isso, tentar estabelecer uma vinculação da fiscalização social com a tributária produziu, *interna corporis*, uma pauta classista totalmente baseada nas supostas semelhanças entre a fiscalização do trabalho e o sistema de arrecadação de tributos federais, cujos agentes da inspeção eram vistos, em termos funcionais e institucionais, como historicamente privilegiados.

Esse emparelhamento funcional, embora há muito buscado, amplificou os impactos de um antigo dilema, que se apresentou, nos primeiros anos da década de 90, como um “pequeno” problema que carecia de atenção.

Não é difícil afirmar que desde o momento em que as primeiras pautas da classe dos Inspectores do Trabalho começaram a ser apresentadas de forma organizada, ainda no final dos anos cinquenta, o argumento arrecadatário passou a ser mobilizado com cada vez mais frequência.

De fato, não vem de ontem a desconfiança no seio da Inspeção do Trabalho de que o *status* consagrado de “fiscalização social”, embora pomposo e fundamental para a construção de uma boa imagem frente à sociedade e à própria OIT, não parecia ter muito fôlego, quando o assunto era o embate com o governo pela melhoria da condição funcional do agente da inspeção, ou mesmo das condições de trabalho.

Nesse sentido, Dal Rosso⁴³ não mede palavras, quando afirma que o tratamento dado pelos governos brasileiros à Inspeção do Trabalho, desde o Estado Novo, jamais teria corroborado o discurso político da proteção ao trabalhador e, por conseguinte, do compromisso com um Estado Social.

O dilema se amplifica, realmente, perante o advento da Constituição Federal de 1988 e de suas promessas de modernidade, inclusive a de uma cidadania salarial (Cf. *caput* do art. 7º). Por um lado, a CRFB/88 poderia trazer mais integridade ao discurso da proteção social do trabalhador brasileiro e, provavelmente, mais poder de barganha junto ao governo. Por outro, a memória recente das

⁴² Tributação, Arrecadação e Fiscalização.

⁴³ Dal Rosso, op. cit., p. 127 et. seq.

conquistas da década de 80, à custa de um eficiente trabalho classista, centrado no discurso da vocação arrecadadora, nomeadamente do FGTS, periclitava a aposta no argumento social.

Mesmo com as dificuldades trazidas pela administração de Fernando Collor, sua passagem pela presidência não produziu muitos solavancos para o Sistema de Inspeção do Trabalho, pelo menos nada além do que, modo geral, produziu para o funcionalismo público como um todo.

Seja pelos regulamentos dos quais se falou no tópico anterior, ou pela ultimação do processo de inclusão no grupo fisco, a fiscalização do trabalho cruzava os primeiros anos da década de 90 com o mesmo otimismo com que deixara para trás os anos 80, salvo pelo ritmo preocupante com que o número de fiscais se reduzia.

Com um autodomínio quase improvável, o Sistema de Inspeção do Trabalho começou, logo com a saída de Collor da Presidência da República, a reclamar por mais autonomia. O caráter arrecadatório, útil nesse momento, foi ganhando cada vez mais espaço, assumindo sua vocação histórica como principal argumento de “convencimento interno”, nas campanhas e tratativas por melhores salários, condições de trabalho, estrutura, ampliação do quadro de Fiscais do Trabalho etc. Ele também aparece como a base de sustentação do *locus* da Inspeção do Trabalho, como membro integrante do grupo fisco, o que era fundamental, inclusive, para o enlace de pautas conjuntas com a fiscalização federal, sobretudo durante a segunda metade da década de 90, em defesa do *status* de carreira típica de Estado.

De fato, a inclusão no grupo fisco trazia consigo algumas consequências imediatas, como a necessidade de se submeter, mesmo antes da adesão à *new public management*, com Bresser Pereira, a novos e complexos mecanismos de controle e avaliação. Como consequência, a fiscalização do trabalho passou a ser cobrada nos mesmos termos da fiscalização federal tributária, para o que se exigiu a criação de certos atributos e ferramentas de mensuração da produtividade fiscal.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 1990 foi a primeira a estabelecer, experimentalmente, meta objetiva para a fiscalização do trabalho: 162.970 empresas fiscalizadas. Ela iria reaparecer na LOA de 1993

(420.000 empresas fiscalizadas), para depois se tornarem rotina a partir de 1996.⁴⁴

O acesso às gratificações de estímulo à arrecadação e fiscalização (GEFA), independentemente das nomenclaturas que se seguiram no decorrer dos anos (GIFA e GDAT), sempre estiveram associadas ao cumprimento de metas de produtividade e, desse modo, a percepção do salário integral pelos agentes da inspeção dependia do alcance dessas metas.

Em 28 de março de 1994, por meio da Portaria Interministerial nº 06, definiu-se o primeiro modelo de quantificação da produtividade dos Fiscais do Trabalho. Em suas considerações iniciais, muito esclarecedoras, a citada norma anunciava o seguinte:

Considerando a necessidade do [sic] Estado desenvolver ações de fiscalização que, dentro de um sistema de relações de trabalho que contemple os princípios da cidadania, venha *fazer valer os direitos dos trabalhadores consagrados pela Constituição Federal*;

Considerando que as Delegacias Regionais do Trabalho, *em contato com as entidades sindicais e outros órgãos ou instituições, devem planejar previamente* as ações da fiscalização, com vistas a otimizar os resultados;

Considerando que as DRT, *observadas as peculiaridades locais, devem dirigir a fiscalização, preferencialmente, para os setores onde as representações sindicais não estão suficientemente organizadas para a solução de conflitos por via da negociação coletiva*;

Considerando a necessidade de se estabelecer *controles de avaliação e aferição* das ações de fiscalização, em atendimento ao disposto no art. 3º do Decreto nº 706, de 22 de dezembro de 1992, que instituiu o Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho;

⁴⁴ Em verdade, algumas metas foram incluídas nos programas de normatização e fiscalização da proteção no trabalho, referente às LOAs de 1991 a 1995, embora se referissem às ações de informação, formação, reciclagem e treinamento em matéria de segurança e saúde do trabalhador. Em se tratando da fiscalização das relações de trabalho, algumas metas foram lançadas em 1991 e 1992, mas à conta das ações de manutenção do sistema de relações do trabalho, e do desenvolvimento de sistemas de informática. Aparentemente, a PLOA de 1996 foi publicada com algum erro material, em razão da meta ínfima para a inspeção do cumprimento da legislação trabalhista: 1.000 empresas fiscalizadas, a mesma quantidade atribuída à fiscalização orientada para o combate do trabalho escravizador.

Considerando que a arrecadação dos tributos decorrentes da formalização da relação de trabalho entre empregador e empregado é fundamental para garantir o cumprimento, pelo Governo, da função social do Estado, resolvem:⁴⁵ [Os destaques são meus].

Examinando os pontos em destaque, podemos relacionar os principais fundamentos da política de inspeção do trabalho proposta para o cenário pós-CRFB:

1. O Estado reconhece o compromisso com a cidadania salarial, e de sua função social, conforme a CRFB/88;
2. A Inspeção do Trabalho deve ser permeável às demandas sindicais, possibilitando, inclusive, que sindicatos e associações participem no planejamento fiscal;
3. A Inspeção do Trabalho terá um caráter comunitarista⁴⁶, pois a despeito de sua capilarização nacional, atuará em conformidade com as “peculiaridades locais”, sem embargo, como já sinalizado acima, da participação das representações classistas;
4. A Inspeção do Trabalho terá um caráter supletivo e, provavelmente, reativo, atuando, preferencialmente, em locais e contextos onde a “inspeção social”⁴⁷ não der conta;
5. A pacificação de conflitos é, também, função da Inspeção do Trabalho;
6. A Inspeção do Trabalho atuará sob monitoramento, controle e avaliação objetiva de produtividade;
7. A função arrecadadora da Inspeção do Trabalho, que decorre da formalização do vínculo de emprego, é fundamental para o Estado.

⁴⁵ BRASIL. Ministério do Trabalho. Gabinete do Ministro. Portaria Interministerial nº 6, de 28/03/1994. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ano CXXXII, nº 64, p. 4959 abr. 1991. Seção 1. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=39&data=06/04/1994>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

⁴⁶ O critério de seleção adotado pelo concurso de 1994 veio ao encontro do paradigma comunitarista de atuação, tendo em vista a estadualização das inscrições.

⁴⁷ Dal Rosso, op. cit., passim.

Esse era o esboço de um desenho institucional que buscava integrar o melhor de dois mundos. A Inspeção do Trabalho não negava sua gênese de fiscalização social, seja por mencionar a própria Constituição Federal como fundamento teleológico, seja por garantir sua integração com a “inspeção social”, por meio da cooperação com as entidades representativas de interesses dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, reforçava o teor arrecadatário da ação fiscalizadora, e de sua contribuição para o estoque de recursos a serem invertidos na missão social do Estado brasileiro.

Partindo do pressuposto do Estado Social anunciado pela CRFB/88, a Inspeção do Trabalho conseguiu se auto-organizar, aproveitando-se do relativo entorpecimento da capacidade de intervenção político-administrativa da cúpula do Poder Executivo, entre fins de 1992 e 1994.

Ela logrou conciliar a recém-adquirida vocação tributária com a magistratura social, partindo de um mesmo lugar comum. Para consumo interno, o alcance social da Inspeção do Trabalho é tão fundamental quanto a sua capacidade de gerar recursos, os quais serão invertidos em projetos que justifiquem o compromisso constitucional com o Estado de bem-estar. Para consumo externo, a Inspeção do Trabalho se valia do poder de polícia administrativo e das possibilidades de intervenção ostensiva nas liberdades de contratualização do trabalho, ou nos espaços da produção, a fim de consolidar sua posição de garante da promessa constitucional de cidadania salarial.

Com base na Portaria Interministerial nº 06/1994, a Instrução Normativa Intersecretarial nº 08/1995 estabeleceu os parâmetros de pontuação da atividade fiscal, para efeito de pagamento da gratificação de estímulo à fiscalização e arrecadação. Eram 12.000 pontos necessários para a percepção integral da GEFA, o que, de fato, se conseguia com relativa facilidade, visto que o conjunto de ações pontuáveis era amplo, não se concentrando, unicamente, no atributo arrecadação.

Valorizava-se praticamente tudo: deslocamento, número de visitas às empresas, treinamento e monitoria, grau de risco do estabelecimento fiscalizado etc. Nesse sentido, a despeito de o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), advindo com a

Portaria Interministerial nº 06/1994, ter introduzido o paradigma produtivista na fiscalização trabalhista brasileira, seu desenho institucional assegurava que os parâmetros de aferição se concentrassem exclusivamente no ato fiscal, que por sua vez se orientava para a regularização de atributos. Esse modelo de aferição convivia bem com as metas orçamentárias, sem, contudo, contraditar a histórica funcionalidade poética da Inspeção do Trabalho, agora complexificada pela “vocação tributária”.

É importante lembrar que o critério de pontuação e remuneração, regulamentado pela IN Intersecretarial nº 08/1995, aproveitava todos os denominados agentes da inspeção do trabalho relacionados na Lei nº 8.538/92, quais sejam: a) *Fiscal do Trabalho*; b) *Médico do Trabalho* encarregado da fiscalização das condições de salubridade do ambiente do trabalho; c) *Engenheiro* encarregado da fiscalização da segurança do trabalho; d) *Assistente Social* encarregado da fiscalização do trabalho da mulher e do menor.

Essa distinção formal de competências técnico-funcionais se manteve, no pós-CRFB/88, como um dado característico do desenho institucional da Inspeção do Trabalho. Ela é originária da organização do Departamento Estadual do Trabalho (DET) de São Paulo, desde os anos 20, e aperfeiçoada na década seguinte para, depois, ser levada ao Departamento Nacional do Trabalho (DNT).

Contudo, em que pese se tratar da principal evidência do “caráter técnico”⁴⁸ da Inspeção do Trabalho, a divisão funcional por especializações passou a ser vista como um empecilho para o alinhamento de agendas com os demais integrantes do chamado grupo fisco. De fato, nascia aqui uma nova e polêmica estratégia de resistência, e ela consistia na unificação funcional e, a partir da última década, na adoção do generalismo como modelo dominante para a fiscalização trabalhista brasileira.

De fato, a guinada arrecadatória da Inspeção do Trabalho enfrentaria um novo rito de passagem com a edição da Medida Provisória (MP) nº 1.915-2, em 1999, que unificou sob a denominação “Fiscal do Trabalho” as atribuições do Médico, Engenheiro e Assistente Social, embora tenham sido mantidas a engenharia de segurança

⁴⁸ Atributo invocado desde a Recomendação nº 20 da OIT, de 1923.

e a medicina do trabalho como especialidades. Desaparece, portanto, o cargo de Assistente Social, e com ele o modelo de atuação quase centenário dos inquéritos sociais.⁴⁹

Bignami⁵⁰ chama a atenção para a exposição de motivos interministerial MF/MOG/MPAS/MTb nº 661, de 29 de julho de 1999, encaminhada ao então Presidente Fernando Henrique Cardoso, sobre a proposta de reedição da MP nº 1.915. Segundo o autor, a despeito de haver vários itens enaltecendo o caráter social da Inspeção do Trabalho, o item 7 do citado documento, transcrito abaixo, “é taxativo na caracterização arrecadadora das três fiscalizações contempladas” (Receita, Previdência e Trabalho):

[...] nesse complexo contexto em que se objetiva reduzir despesas e elevar receitas com adoção de métodos modernos de administração tão arduamente defendidos por Vossa Excelência, evidencia-se a necessidade do aprimoramento da máquina fiscal, área responsável pela garantia de aporte de novos recursos gerados, única e exclusivamente, pelo resultado de ações fiscais que levem os contribuintes ao cumprimento de suas obrigações previdenciárias e *trabalhistas, inibindo as constantes tentativas de fraudes e de evasão de receitas.*⁵¹ [O destaque é meu]

O trecho em destaque dá conta das razões de Estado para a valorização das carreiras contempladas na citada MP. Sem embargo da aproximação oportuna da fiscalização trabalhista com a Receita Federal, cerrando fileiras na mesma campanha voltada para o reconhecimento do *status* de “carreiras típicas de Estado”, conceito advindo com a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1988, o fato é

⁴⁹ Em verdade, especificamente quanto ao cargo de Assistente Social, em sua atribuição de fiscalizar o trabalho das mulheres e dos menores, a unificação funcional apenas consumou o processo de esvaziamento que já vinha de anos. Decerto que a fiscalização do trabalho das mulheres, mesmo antes da CRFB/88, não contava mais com um programa institucionalizado, ou um processo diferenciado de atuação, salvo algumas iniciativas isoladas de integração com o Sistema de Relações de Trabalho, mormente no campo do assédio moral e sexual. Quanto ao trabalho dos menores, o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), que até o governo Temer ficava a cargo do Ministério do Desenvolvimento e da Secretaria Nacional de Assistência Social, foi implantado em 1996, com apoio da OIT, como um projeto do MTb, para onde migraram vários Fiscais do Trabalho, que passaram a atuar no âmbito dos GECTIPAs (Grupo de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao trabalhador Adolescente). Todavia, a iniciativa fomentada em 1996 pelo OF/CIRC/MTb/SEFIT/SSST/nº 06 e 07/96 teve um revés em 2004, com a edição da Portaria nº 513 de 27 de setembro, que ao regular a GIFA (Gratificação de Incentivo à Fiscalização e Arrecadação) não considerou a atuação no âmbito dos GECTIPAs como “atividade inerente à carreira” (para efeito de percepção da referida gratificação), o que praticamente sentenciou a extinção desses grupos.

⁵⁰ Bignami, op. cit., p. 36.

⁵¹ Bignami, loc. cit.

que o móvel governamental era o aperfeiçoamento da máquina arrecadadora.

Nesse sentido, a importância da Inspeção do Trabalho começava a ser medida em razão do quanto poderia contribuir para o combate à “evasão de receitas”, que se traduz numa simples relação entre variáveis quantitativas: volume de ingressos de FGTS, INSS, Contribuição Sindical (desde 1990) e Multas (desde 1997) e o custo da máquina estatal de Inspeção do Trabalho.

A vocação tributária estaria definitivamente regulamentada com a Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, que estabeleceu por último a unificação funcional, encerrando todas as especialidades da Inspeção do Trabalho sob a denominação *Auditor-Fiscal do Trabalho*, e designando o grupo funcional como Auditoria-Fiscal do Trabalho.⁵²

Contudo, a consolidação da guinada arrecadatória da Inspeção do Trabalho não estaria completa, sem que fosse solucionado o “problema da aderência” com o Sistema de Relações de Trabalho, característica que, historicamente, sempre constituiu a identidade da Inspeção do Trabalho, no âmbito da legislação social, desde a sua organização em nível nacional.

Não bastava, portanto, mimetizar-se com a fiscalização federal tributária como estratégia de unificação de discursos. Era necessário buscar a emancipação político-institucional no âmbito do próprio Ministério do Trabalho, e o primeiro passo nessa direção era anunciar o divórcio com o Sistema de Relações de Trabalho.

5. A RUPTURA COM O SISTEMA DE RELAÇÕES DE TRABALHO E A “FISCALIZAÇÃO PURA”

Diferentemente da inspeção das normas de segurança e saúde no trabalho, a fiscalização de legislação social sempre fez parte da estrutura do Sistema de Relações do Trabalho. É o caso de dizer que o sentido político-institucional dado às “relações de trabalho”, desde os primórdios do DNT, no início dos anos 30, abarcava as ações da fiscalização trabalhista. Essa lógica operacional não se desfez com a

⁵² A Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002 fez mais que consolidar a vocação arrecadadora da Inspeção do Trabalho. Ela modificou o modelo de atuação até então consagrado, baseado em especialidades formalmente distintas, tornando-se, segundo Bignami, um modelo “pluridisciplinar” (BIGNAMI, 2007, p. 36).

Diferentemente da inspeção das normas de segurança e saúde no trabalho, a fiscalização de legislação social sempre fez parte da estrutura do Sistema de Relações do Trabalho.

Contudo, embora estruturalmente separadas, Relações de Trabalho e Inspeção do Trabalho se mantiveram operando de forma coordenada, não em razão de uma *affectio* institucional necessária, mas por uma espécie de “solidarismo funcional”, consolidado pelos anos de atuação da alta burocracia da inspeção do trabalho em ambos os sistemas.

CRFB/88⁵³, tendo sido, de fato, ratificada pelo Decreto nº 706/92 e pela Portaria Interministerial nº 06/94.

Em termos de estrutura administrativa, o Decreto nº 55, de 11/03/1991 dispôs que a Secretaria Nacional do Trabalho passaria a reunir, num único Departamento, a Inspeção e as Relações de Trabalho. Essa configuração não se alterou com o Decreto nº 509, de 24/04/1992, visto que os Sistemas de Relações de Trabalho e Fiscalização do Trabalho seguiriam atuando no âmbito de uma mesma Secretaria (Nacional do Trabalho), embora em departamentos distintos.

Foi somente em 1995, com o Decreto nº 1.643, de 26 de setembro, que foram criadas as Secretarias de Inspeção e de Relações de Trabalho, como instâncias apartadas da ação ministerial, sem qualquer relação de continência, aderência, subordinação ou hierarquia. Essa estrutura, com pouquíssimas alterações, se manteve até a extinção do MTb.

Desse modo, a atuação independente desses dois sistemas é história relativamente recente, e creio mesmo que possa ser explicada por fenômenos que têm origem no âmbito de cada um deles.

De um lado, em se tratando dos interesses relativos ao Sistema de Relações de Trabalho, o redimensionamento constitucional da liberdade sindical, nomeadamente no que tange à intervenção do Estado, arrefeceu o que Ângela de Castro Gomes descrevera como “atuação pedagógica da fiscalização do trabalho”⁵⁴, orientada para a (re)organização das lideranças sindicais.

De outro, no âmbito do Sistema de Inspeção do Trabalho, iniciou-se um processo acelerado de mudança do perfil da fiscalização trabalhista, considerando a assimilação de novas competências, inclusive, e principalmente, arrecadatórias.

Contudo, embora estruturalmente separadas, Relações de Trabalho e Inspeção do Trabalho se mantiveram operando de forma coordenada, não em razão de uma *affectio* institucional necessária, mas por uma espécie de “solidarismo funcional”, consolidado pelos anos de atuação da alta burocracia da inspeção do trabalho em ambos os sistemas. Desta feita, o elo intersistêmico predominante entre Ins-

⁵³ Visando a atender ao Art. 10, da Constituição Federal, o MTb editou a Portaria nº 3.308, de 29 de novembro de 1989, criando o CSAIT – Comissão Sindical de Avaliação da Inspeção do Trabalho.

⁵⁴ GOMES, 2005, p. 165.

peção e Relações de Trabalho não mais se formaria pela ação dos agentes da inspeção, movimentando as engrenagens da máquina estatal de organização sindical, mas por meio do modelo administrativo de adjudicação de conflitos trabalhistas: as Mesas Redondas.⁵⁵

Elas, de fato, tiveram restituída sua importância no final dos anos sessenta, ganhando ainda mais evidência a partir da promulgação da CRFB/88, ou mesmo antes, com a Portaria nº 3.122, de 05 de julho de 1988.

Ainda hoje não é possível contar a história das relações de trabalho no Brasil, nomeadamente no que tange ao funcionamento de seu modelo de mediação de conflitos trabalhistas, sem incluir a trajetória do agente da inspeção, pois o Sistema de Relações de Trabalho lhe oferecia algo que faltava à atuação coativa estatal: um mecanismo de restituição patrimonial do trabalhador, o que, de certa forma, dava sentido prático e palpável ao *télos* protetivo da Inspeção do Trabalho.

De outra forma, diz-se que a *poiesis* da Inspeção do Trabalho se realizava plenamente na perspectiva “operariocentrista”, que orientava a atuação dos agentes da inspeção, no âmbito da composição de conflitos de direitos.

Contudo, com a unificação das especialidades, a guinada arrecadatória e a regulamentação da GIFA (Portaria nº 513 de 27 de setembro de 2004), a desintegração da Inspeção do Trabalho com o Sistema de Relações de Trabalho tornou-se um imperativo. Desta feita, a estratégia de resistência consistia em priorizar a “fiscalização propriamente dita”, isto é, aquela cujos parâmetros contribuíam para o novo modelo de aferição de produtividade, que passou a considerar não só o desempenho individual, mas também institucional.

Desta forma, começou-se um processo de esvaziamento da participação de AFTs no âmbito do Sistema de Relações de Trabalho, sobretudo como mediadores de conflitos. Mais que isso, houve mesmo a desarticulação de certos grupos fiscais, como foi o caso do GECTIPA (Grupo de Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao trabalhador

⁵⁵ Apesar de terem sido criadas, mesmo após a CRFB/88, certas interfaces institucionais entre a Inspeção do Trabalho e o sistema sindical, haja vista a Comissão Sindical de Avaliação da Inspeção do Trabalho (CSAIT-MTb [Portaria nº 3.308/89]), é correto afirmar que as melhores oportunidades de aproximação das representações sindicais com os agentes da inspeção eram ofertadas pelo modelo de mediação de conflitos em Mesas Redondas.

Adolescente), cuja atuação no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) não contribuía para a produtividade fiscal, pois não consistia em atividade inerente à carreira.

Neste caso, a estratégia adotada visava não só a manter a aderência da Inspeção do Trabalho à agenda do grupo fisco, aprimorando a nova identidade de fiscalização tributária, mas também a atenuar os efeitos do encolhimento do próprio corpo fiscal.

Portanto, o processo de “endodiferenciação”⁵⁶ atendia não só à necessidade de emancipação político-administrativa, como também ao imperativo da eficiência da “máquina arrecadadora”⁵⁷, pois forçava a concentração do grupo de AFTs no âmbito do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.

A necessidade de se avolumarem e de se mostrarem onipresentes era uma exigência que se impôs aos AFTs, todavia, pois o *télos* protetivo, de caráter discursivo, precisava se manter legitimado e, portanto, dirigido para o meio social, embora não tivesse muita utilidade na articulação com os governos de ocasião.

Desta feita, a derradeira estratégia foi um flerte imagético: brasões, coletes, credenciais, bonés etc., tudo que pudesse ressaltar o perfil policalesco; uma “polícia federal do trabalho”, já se disse internamente. Além disso, sobretudo a partir de 2010,

⁵⁶ ASSUMPÇÃO, 2015.

⁵⁷ A fiscalização trabalhista, como, de resto, qualquer estrutura de serviço público, nunca esteve à margem da problematização orçamentária. O trabalho historiográfico realizado por Assumpção (2018) demonstrou, por exemplo, que as limitações de orçamento foram determinantes para inviabilizar a instalação do DNT, tão logo sua criação foi autorizada, em 1918. Entretanto, a variável orçamentária, no âmbito da Inspeção do Trabalho pré-CRFB/88 se inseria no contexto discricionário da decisão política, uma vez que sua missão institucional não pressupunha, necessariamente, uma contrapartida econômica objetiva em favor dos cofres do Tesouro. Se o argumento arrecadatário, embora invocado, não convencia o Estado àquela altura, a única preocupação era com o “custo da máquina” propriamente dito, para o qual os salários dos agentes da inspeção tinham um peso relativamente pequeno. Com a integração da Inspeção do Trabalho no chamado “grupo fisco” e o condicionamento salarial à produtividade, o peso orçamentário da fiscalização trabalhista começou a ser medido em termos de custo-benefício. O aumento do desempenho fiscal, centrado na arrecadação e no levantamento de débitos com o FGTS, tornou-se imperativo, seja como argumento mobilizado em favor da fiscalização, ou como exigência imposta pela Administração Pública para justificar os “altos salários” dos AFTs. A perspectiva economicista e utilitarista, aplicada à gestão orçamentária da Inspeção do Trabalho, transcendeu o período marcado pela gestão baseada no princípio da otimização (1995-2010), fazendo-se presente, mesmo hoje, na política de metas progressivas, no aumento da intensidade do trabalho dos AFTs e, principalmente, no enxugamento do corpo fiscal. A esse respeito, aliás, a política de recomposição do quadro de Auditores-Fiscais do Trabalho, cada vez mais reduzido, tem sido vista, atualmente, como a principal ameaça à Inspeção do Trabalho brasileira. O déficit contabilizado, segundo os critérios da OIT, vem produzindo uma verdadeira crise institucional, o que levou o SINAIT, em outubro de 2014, a representar o governo brasileiro junto ao Bureau.

com a edição da Portaria nº 546, de 11 de março, proscreve-se o gerencialismo do antigo desenho institucional, já profundamente revisitado em 2004, em prol da adoção do paradigma reflexivo⁵⁸, na forma da “fiscalização por projetos”.

Esse novo modelo, por um lado, reduziu a capilarização da Inspeção do Trabalho, tendo em vista a criação de um novo estrato hierárquico localizado nas Superintendências Regionais – as coordenações de projetos – esvaziando os Setores de Inspeção do Trabalho, no âmbito das Gerências Regionais. Por outro, viabilizou uma notável forma de atuação – os “operativos fiscais” –, que ocorrem, geralmente, com grande repercussão midiática.

O ano de 2010, portanto, se torna um divisor d’águas, um ponto de inflexão para a Inspeção do Trabalho brasileira, na medida em que se rompe com o tradicional funcionalismo poiético, centrado da solução de problemas. O conjunto de ações que caracterizava a *poiesis* da magistratura social, em dado momento, foi percebido pelo Sistema de Inspeção do Trabalho e pelo próprio corpo fiscal como um traço atávico que a fragilizava.

Assumiu-se, de vez, a primazia das funções de vigilância, e com ela o perfil formalista e punitivista. Percebida (também) como estratégia de resistência, a Inspeção do Trabalho brasileira passou a negar suas antigas qualidades, condições mesmas para exercer a sua missão institucional, por meio das ações de controle, informação, conciliação e aconselhamento, em conformidade com suas responsabilidades técnicas, jurídicas, econômicas e administrativas.⁵⁹

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As aqui denominadas “formas de resistência” da Inspeção do Trabalho dizem bem menos do que deveriam, dada a enorme ambiguidade de sentido, e a multiplicidade de aspectos que envolvem as

⁵⁸ Num estudo realizado em 2010 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com o escritório da OIT/Brasil e a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), Roberto Rocha C. Pires, um especialista em políticas públicas e entusiasta da Inspeção do Trabalho, propôs uma série de “subsídios analíticos e empíricos ao processo de desenvolvimento e aplicação de novas formas de supervisão e monitoramento do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil” (PIRES, 2010, p. 8). Para o autor, o advento da Portaria nº 546/2010 anunciava uma mudança de tendência, de uma gestão da Inspeção do Trabalho determinada pelo princípio da otimização, para outra, desta feita orientada pelo princípio da reflexividade.

⁵⁹ CHETCUTI, 1976, p. 37.

estratégias de ação institucional da fiscalização trabalhista brasileira, nos últimos 30 anos.

O que se pode afirmar, com certeza, é que a Inspeção do Trabalho no Brasil, em sua história, já exerceu um amplo mosaico de atribuições, inclusive de caráter marcadamente político, sendo certo que a sua capacidade de assimilação, adaptação, transformação e resistência, mesmo diante dos cenários mais inóspitos, foi demonstrada em vários momentos de sua trajetória.⁶⁰

Por outro lado, não há evidências que afirmem a defesa institucional da Inspeção do Trabalho e de seu *télos* discursivo, centrado na proteção do trabalhador assalariado, como um valor categórico, isto é, fora de um contexto estratégico de autopreservação. Durante os primeiros 70 anos de existência, como sistema nacionalmente organizado, a autodefesa da sua estrutura e prerrogativas se confundia com a preservação da sua funcionalidade poética.

Ainda que o argumento arrecadatário já se fizesse presente desde os anos 40, a enorme capacidade interventiva da Inspeção do Trabalho, bem como sua aderência ao Sistema de Relações de Trabalho, conferia certa integridade à defesa (apenas) mediata do emprego.

Todavia, após a promulgação da CRFB/88 e a conquista da paridade com o fisco federal, a Inspeção do Trabalho brasileira perseguiu e endossou uma série de modificações de seu desenho institucional. Tal estratégia de proteção, coerente com a lógica condominial⁶¹, tem sido eficiente, no que tange à manutenção das prerrogativas da classe fiscal. Por outro lado, ela também evidencia, com ainda mais clareza, a relativa indiferença em relação às mudanças na regulação das relações trabalhistas, ainda que se deem com o sacrifício dos cânones dogmáticos do direito do trabalho, até o limite em que isso não represente a subtração do seu estoque de poder.

O problema, atualmente, está em situar o *locus* desse poder, ou seja, se no âmbito da proteção social do trabalhador brasileiro, ou na competência para fiscalizar e arrecadar o FGTS. Nesse sentido, a Lei nº 13.467/2017 (a “Reforma Trabalhista”) não chega a assustar os que situam na guinada arrecadatória a melhor estratégia

⁶⁰ ASSUMPÇÃO, 2018, op. cit., p. 439 et. seq.

⁶¹ Uma analogia com a noção introduzida por Dunker (2009) e contextualizada, para o caso brasileiro, por autores como Safatle (2015).

de defesa já perpetrada *pela e para* a Inspeção do Trabalho, sobretudo se contraposta à promessa oficial de trazer para a luz da formalidade contingentes enormes de trabalhadores, ainda que submetidos a formas precárias de emprego.

Mas há os que identificam na Reforma Trabalhista a oportunidade de restaurar o *télos* protetivo da Inspeção do Trabalho, pela via da reaproximação institucional com a CRFB/88. Isto porque a Lei nº 13.467/2017 propõe a desconstrução ontológica do sujeito-trabalhador jurídica e economicamente vulnerável, além de mitigar o conceito de classe trabalhadora juridicamente protegida.⁶²

Quanto à extinção do Ministério do Trabalho, medida atualíssima do governo Bolsonaro, o que se percebe internamente, considerando que 45,2% dos AFTs brasileiros ingressaram no sistema a partir de 2003⁶³, e que 78% da lotação de Brasília e DF – o centro de poder e comando – é atualmente ocupada pela “geração séc. XXI”⁶⁴, é que a consequente migração da Inspeção do Trabalho para o Ministério da Economia mereceu mais aplausos, que apupos. Primeiro, porque o esforço de endodiferenciação da Inspeção do Trabalho se deu a ponto de tornar o próprio MTb um meio genérico e, nesse sentido, relativamente indiferente ao sistema inspecional, salvo pelo aumento da complexidade que o MTb lhe confere. Segundo, porque sua aderência à estrutura de gestão da ordem econômica não retira a Inspeção do Trabalho da sua (recente) zona de conforto, nem compromete sua identidade de fisco federal. Ao contrário, reaproxima o trabalho da previdência, e disso a abertura de uma nova/velha agenda: o ingresso da Inspeção do Trabalho no que se convencionou chamar de “super-receita”.

⁶² ANDRADE, 2008.

⁶³ Essa estratificação geracional proposta por Assumpção (2018) é importante, também por revelar que para quase metade da população de AFTs, não há outra referência de desenho institucional para a fiscalização trabalhista brasileira, que não a definida pela supremacia da vocação arrecadatória, mormente a partir de 2004.

⁶⁴ ASSUMPÇÃO, 2018, op. cit., p. 201. Uma referência aos AFTs que não conheceram o desenho institucional da Inspeção do Trabalho, introduzido em 1994.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Everaldo Gaspar Lopes de. *A desconstrução do paradigma trabalho subordinado como objeto do direito do trabalho*. São Paulo: Revista LTr Legislação do Trabalho, v. 72, n. 8, agosto 2008, p. 913-919;

ARAÚJO FILHO, Tarcísio Perdigão. *Burocratas do Nível de Rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado*. Áskesis, São Carlos, v. 3, nº 1, jan./jun./2014, p. 45 – 57.

ASSUMPÇÃO, L. F. Monsroes de. *O Sistema, a História, a Política e o futuro da Inspeção do Trabalho no Brasil*. 2018. 451 f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

_____. *A Inspeção do Trabalho no Brasil: apontamentos acerca do processo de reconfiguração institucional a partir da Constituição Federal de 1988*. Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional da ABET, Rio de Janeiro, RJ, nos dias 06 a 09 de setembro de 2017. Anais do XV Encontro Nacional da ABET, 2017. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0BzewPTIXjDnnaE9OWXFNMEhwOFU/view>. Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. *A Inspeção do trabalho, as Relações de Trabalho e o problema da Integração Intersistêmica: ou a asfixia da mediação de conflitos de direitos no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego*. Trabalho apresentado no CONINTER 4, Foz do Iguaçu, PR, nos dias 08 a 11 de dezembro de 2015. Anais...CONINTER 4. Disponível em: <<http://www.aninter.com.br/Anais%20Coninter%204/GT%2024/03.%20A%20INSPECAO%20DO%20TRABALHO,%20AS%20RELACOES%20DE%20TRABALHO%20E%20O%20PROBLEMA.pdf>>. Acesso em: 20 fev.2019.

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

BOITO JÚNIOR, Armando. Neoliberalismo e corporativismo de Estado no Brasil. In: ARAÚJO, Ângela (org.). *Do corporativismo ao neoliberalismo: Estado e trabalhadores no Brasil e na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2002, p. 59-87.

_____. *Hegemonia neoliberal no governo Lula*. In: CEMARX – *Crítica Marxista*. n.17. Rio de Janeiro: Revan, 2003. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/brasil/unicamp/Governo_Lula.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2019.

_____. *O Governo Lula e a Reforma do Neoliberalismo*. *Revista Adusp*, São Paulo, n. 34, mai./2005, p. 6-11. Disponível em:

<<https://www.adusp.org.br/files/revistas/34/r34a01.pdf>>. Acesso em: 21. dez. 2018.

BOLAN, Richard S. *Planning and Institutional Design*. *Planning Theory*, [], v. 5, n. 6, 1991, p. 7-34. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/272176241_Planning_and_Institutional_Design_Planning_Theory_56_1991_7-34>. Acesso em: 07 jan. 2019.

CARVALHO, Viviane Alves. *Burocracia de nível de rua e os burocratas executores das políticas públicas*. *Espaço Público*, Recife, v. 2, dez./2018, p. 114-119.

CHETCUTI, Claude. *Réflexions sur L'Inspection du Travail*. *Droit Social*: Paris, 1976, n. 2.

CARDOSO, Adalberto M.; LAGE, Telma. *Desenho Legal e Desempenho Real: Brasil*. In: Bensusán, Graciela (org.). *Instituições Trabalhistas na América Latina*. Rio de Janeiro, Revan, 2006.

_____. *As normas e os fatos: desenho e efetividade das instituições de regulação do mercado de trabalho no Brasil*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

_____. *A Inspeção do Trabalho no Brasil*. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 48, no 3, 2005, p. 451 a 490.

DAL ROSSO, Sadi. *A Inspeção do Trabalho*. *RAP – Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, mar./abr./1996, p. 107-139.

DUNKER, Christian Ingo Lenz. *A lógica do condomínio ou: o síndico e seus descontentes*. *Revista Leitura Flutuante*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-8, 2009.

GOMES, Ângela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

JESSOP, B. *El Futuro del Estado Capitalista*. Los Libros de la Catarata: Madrid, 2008.

KREIN, José Dari. *Balanço da reforma trabalhista do governo FHC*. In: PRONI, Marcelo; HENRIQUES, Wilnês (orgs.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP, 2003, p. 279-322.

LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th Anniversary Edition. New York: Russell Sage Foundation. Edição do Kindle, 2010.

LUHMANN, Niklas. *Introdução à Teoria dos Sistemas: aulas publicadas por Javier Torres Nafarrate*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

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

OLIVEIRA, Antônio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *RAP - Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, nº 6, nov./dez. 2012, p.1551-1573.

PIRES, Roberto Rocha C. Estilos de implementação e resultados de Políticas Públicas: Fiscais do Trabalho e o cumprimento da Lei Trabalhista no Brasil. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, nº 3, p. 735 a 769, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582009000300006&script=sci_arttext. Acesso em: 10 abr. 2014.

_____. *Flexibilidade, consistência e impactos na gestão do desempenho burocrático: subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil*. Brasília: OIT, 2010

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995

SADER, Emir. *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Emir Sader (org.). São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SAFATLE, Vladimir. *A Lógica do Condomínio*. 2015. (1h44m20s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=G9s-J_Uy0Js>. Acesso em: 22 jul. 2018.

SILVA, José Orlando P. da. *Direito Inspeccional do Trabalho*. 1998.