INSPEÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL: DESAFIOS COLOCADOS À REFORMULAÇÃO*

André Gambier Campos**

1 INTRODUÇÃO

Ao contrário de outras políticas coordenadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a política de inspeção laboral vem passando por um amplo processo de reformulação. Esse processo está alcançando tanto os pressupostos quanto os métodos e os resultados da atuação dos auditores fiscais do trabalho (AFTs). Isto é, trata-se de uma reformulação profunda da inspeção, que sai de um modelo "otimizador" rumo a um modelo "reflexivo".

Em que pese o pouco tempo decorrido desde o início desse processo de reformulação, são várias as mudanças já ocorridas na organização e na atuação dos inspetores. E os indicadores que procuram mensurar o desempenho destes últimos também vêm registrando mudanças. Na atual transição de modelos, esses indicadores apontam para um pior desempenho nas ações que são desenvolvidas em escala "macro" pelos auditores, bem como para um melhor desempenho naquelas que são efetuadas em escala "micro".

2 A REFORMULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE INSPEÇÃO DO TRABALHO

Como demonstra a literatura a respeito (MTE, 2009; OIT, 2010; SINAIT, 2009, 2010), desde o início de 2008, ocorreu um intenso debate sobre a reformulação da inspeção laboral no Brasil, em que se discutiu a possibilidade de abandono de um modelo "otimizador" de inspeção, passando-se a um modelo mais "reflexivo" (tal como descrito por PIRES, 2010).

O foco desse debate esteve basicamente nos métodos de atuação dos AFTs, que são os responsáveis diretos pela inspeção no Brasil. Em boa parte das últimas décadas, esses auditores atuaram de forma individual e isolada, inspecionando os estabelecimentos de modo aleatório ou reativo a denúncias, dentro de um território restrito.

Por conta de sua remuneração, que era variável e vinculada ao número de estabelecimentos inspecionados, a preocupação dos auditores esteve quase sempre nos parâmetros "quantitativos" de atuação. Apenas secundariamente esteve nos "qualitativos" (concernentes à efetividade da inspeção – compreendida como a capacidade de transformar e aprimorar a realidade laboral).[1]

---

* O autor gostaria de agradecer os comentários e as sugestões de Carlos Henrique Corseuil e de Roberto Sieczkowski Gonzalez.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

1. Ressalte-se que duas importantes exceções ao modelo "otimizador" de inspeção surgiram já na metade dos anos 1990. Foram as iniciativas: *i*) de enfrentamento do trabalho escravo (ou exercido em condições degradantes), que resultou nos grupos móveis de fiscalização em 1995; e *ii*) de combate ao trabalho infantil (em particular, às piores formas deste), que resultou na estruturação dos grupos especiais contra o trabalho de crianças e de proteção a adolescentes, também em 1995. Dados os resultados alcançados, essas duas iniciativas ganharam reconhecimento nacional e internacional, funcionando inclusive como referência para outros países (a este respeito, ver JATOBÁ, 2002; RUIZ, 2009).

Com a aprovação da Lei nº 11.890, ao final de 2008, esse debate ganhou novo impulso. Afinal, tal lei promoveu alterações na remuneração dos AFTs, que se tornou fixa e ganhou a forma de subsídio. Dessa maneira, atenuou-se a relevância dos parâmetros "quantitativos" de atuação, abrindo espaço para os "qualitativos" – mais centrados na efetividade da inspeção laboral.

Vários princípios pautaram esse debate acerca dos novos métodos de atuação dos AFTs. Entre eles, destacam-se:

1) A necessidade de superar a inspeção individual, realizada por um auditor isolado, atuando de forma aleatória ou reativa a denúncias, nos estabelecimentos de um território restrito. A inspeção deve agora se pautar pelo esforço coletivo, de um grupo de auditores, com formação multidisciplinar, atuando de modo proativo, com planejamento prévio – ainda que reservando algum espaço para a verificação de denúncias ou de demandas de outras instituições, sindicais e judiciais, como o Ministério Público do Trabalho (MPT).

2) O planejamento da inspeção deve ter como referência básica a elaboração de projetos relacionados a temas (como a regularização de trabalhadores aprendizes, por exemplo) ou a setores (como a construção civil). Esses projetos são mecanismos de alcance de metas gerais, inscritas no Plano Plurianual (PPA), de observância obrigatória por todos os auditores, de todas as Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs). Ou, então, são mecanismos de alcance de metas específicas, definidas pelas próprias SRTEs, a partir de diagnósticos prévios dos problemas laborais a serem enfrentados pelos auditores de cada âmbito regional.

3) O planejamento da inspeção deve ser realizado com base em ciclos temporais ampliados (de quatro anos), coincidentes com o PPA. Não obstante, está sujeito a monitoramento e avaliação regular de suas etapas de implementação, em lapsos de tempo mais curtos (até um ano), com o uso de sistemas de informações e de indicadores previamente definidos.

4) O planejamento da inspeção deve ser efetuado de modo participativo e descentralizado. Isso significa abrir espaço para a discussão com instituições externas à inspeção (organismos sindicais e judiciais – como o MPT). E significa, especialmente, abrir espaço para a discussão com organismos regionais da própria inspeção do trabalho (como as SRTEs), que podem conceber projetos denominados "eletivos" – focados na resolução de problemas de âmbito regional, detectados com diagnóstico laboral prévio.

Ao longo de 2009 e 2010, os métodos de atuação dos AFTs vêm sendo reformulados, com base nesse conjunto de princípios (e em outros mais, aqui não mencionados). Esse processo de reformulação vem sendo conduzido principalmente pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do MTE. E, até pelo caráter participativo e descentralizado que se quer atribuir à inspeção do trabalho no país, as SRTEs também vêm desempenhando papel de destaque.

3 OS INDICADORES DE INSPEÇÃO DO TRABALHO

No que se refere especificamente ao processo de monitoramento e avaliação do trabalho dos AFTs, vale a pena levantar a discussão sobre os indicadores utilizados nesse processo ao longo das últimas duas décadas. Esses indicadores, de natureza basicamente numérica/quantitativa, referem-se a uma série de resultados alcançados no trabalho cotidiano dos auditores,

como o número de empresas fiscalizadas, de irregularidades encontradas e corrigidas, de trabalhadores registrados pelos auditores e assim por diante.

Para fins de análise, tais indicadores podem ser separados em dois grupos principais. Um primeiro reúne números que retratam ações de escala "macro", que envolvem uma ampla quantidade de empresas, trabalhadores e valores a serem fiscalizados, que incorporam um extenso e diversificado contingente de auditores em seus procedimentos. No modelo anterior da inspeção laboral, pautado pela organização "otimizadora", essas ações "macro" eram fundamentais para a definição da parcela variável da remuneração dos auditores, pois a fórmula de seu cálculo lhes atribuía peso acentuado.

Já um segundo grupo de indicadores agrupa números que descrevem ações de escala "micro", que focam quase sempre empresas e trabalhadores específicos, que com frequência necessitam de grupos pequenos e mais concentrados de inspetores, atuando muitas vezes com procedimentos diferenciados. No modelo "otimizador" de inspeção do trabalho, essas ações "micro" necessitavam de um tratamento especial no processo de definição da remuneração, pois do contrário os reduzidos números a que concernem (de empresas, trabalhadores e valores fiscalizados) fariam com que os auditores envolvidos fossem monetariamente prejudicados.

Em uma relação não exaustiva, dentro do primeiro grupo de indicadores, que se referem a ações "macro", encontram-se: *i*) o número de empresas fiscalizadas; *ii*) o número de irregularidades encontradas e corrigidas; *iii*) o número de trabalhadores registrados pelos auditores; e *iv*) o número de irregularidades verificadas e retificadas no recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Por sua vez, dentro do segundo grupo, que diz respeito a ações "micro", verificam-se: *i*) o número de trabalhadores com deficiência, contratados sob a atenção dos auditores; *ii*) o número de trabalhadores contratados como aprendizes sob o cuidado dos auditores; *iii*) o número de crianças e adolescentes afastados do trabalho; *iv*) o número de fazendas inspecionadas; *v*) o número de trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão; e *vi*) o pagamento de indenizações devidas a estes trabalhadores específicos.

Um ponto interessante a respeito desses indicadores de monitoramento e avaliação é sua dinâmica após a recente alteração nos métodos de atuação dos auditores. Isto é, esses indicadores registram mudanças nos resultados alcançados por meio do trabalho dos auditores? Em caso afirmativo, quais são elas e quais suas possíveis razões de fundo? Em caso negativo, quais os possíveis motivos para isso? Os números apresentados nas tabelas 1 e 2, consolidados a partir de informações disponibilizadas pelo MTE (2011), trazem algumas respostas, bem como suscitam outras tantas perguntas.

Grosso modo, o debate sobre a reformulação da inspeção laboral ganhou impulso efetivo apenas no final de 2008, quando foi aprovada a Lei nº 11.890. Ao longo de 2009, esse debate aprofundou-se e iniciou-se a alteração dos métodos de atuação dos auditores. E, ao longo de 2010, os novos métodos começaram a organizar concretamente seu cotidiano de trabalho. Dessa forma, seria de se esperar que os indicadores deste último ano já detectassem, mesmo que parcialmente, algumas mudanças nos resultados alcançados pela inspeção.

Por um lado, os indicadores referentes às ações "macro" revelam que, em 2010, acentuou-se uma diminuição numérica que já havia sido verificada em 2009. Isto vale para o número de empresas inspecionadas, de irregularidades encontradas e corrigidas – Taxa de Regularização em Estabelecimentos Fiscalizados (TREF) – e de trabalhadores registrados pelos auditores. Paralelamente, no caso do número de irregularidades verificadas e retifi-

cadas no recolhimento do FGTS, em 2010, verificou-se uma diminuição quantitativa que não havia sido registrada em 2009. Ou seja, aparentemente, esse conjunto de indicadores aponta para uma redução nos resultados mensuráveis, alcançados pela inspeção do trabalho nas ações "macro".

TABELA 1
Indicadores da inspeção do trabalho no Brasil: ações de escala "macro"

Número/R$ por AFT	Número de empresas submetidas à ação fiscal	TREF (%)	Número de trabalhadores registrados sob ação fiscal – exceto trab. com deficiência e aprendizes	Número de recolhimentos de FGTS sob ação fiscal – notificações	Recolhimento de FGTS sob ação fiscal – valor notificado (R$ mil)	Recolhimento de FGTS sob ação fiscal – valor recolhido (R$ mil)
2008 (A)	96,1	83,5	188,7	4,2	336,4	115,0
2009 (B)	95,8	81,4	167,3	4,7	395,8	143,5
2010 (C)	83,5	77,8	130,3	3,8	283,7	113,0
Variação (%) ((B – A)/A)	–0,3	–2,5	–11,4	11,3	17,7	24,8
Variação (%) ((C – B)/B)	–12,8	–4,5	–22,1	–18,5	–28,3	–21,3
Variação (%) ((C – A)/A)	–13,1	–6,9	–31,0	–9,3	–15,6	–1,7

Fonte: Elaboração própria a partir do MTE (2011).

Notas: TREF = relação percentual entre número de itens da legislação trabalhista irregulares regularizados na ação fiscal/número de itens da legislação trabalhista encontrados em situação irregular.

Valores monetários expressos em R$ de 31/12/2010. Atualização pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)-Geral do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo ponto médio de cada ano (1/7).

TABELA 2
Indicadores da inspeção do trabalho no Brasil: ações de escala "micro"

Número/R$ por AFT	Número de trabalhadores com deficiência registrados sob ação fiscal	Número de trabalhadores aprendizes registrados sob ação fiscal	Número de crianças e adolescentes afastados do trabalho	Número de fazendas submetidas à ação fiscal – trabalho escravo	Número de trabalhadores resgatados sob ação fiscal – trabalho escravo	Pagamento de indenizações – trabalho escravo (R$ mil)
2008 (A)	8,3	17,9	1,9	0,1	1,6	3,3
2009 (B)	9,0	23,4	1,7	0,1	1,3	2,2
2010 (C)	9,4	28,7	1,8	0,1	0,9	3,0
Variação (%) ((B – A)/A)	8,0	30,7	–10,4	22,7	–20,7	–34,1
Variação (%) ((C – B)/B)	4,7	22,8	10,6	–15,8	–30,1	36,5
Variação (%) ((C – A)/A)	13,1	60,5	–1,0	3,4	–44,6	–10,0

Fonte: Elaboração própria a partir do MTE (2011).

Nota: Valores monetários expressos em R$ de 31/12/2010. Atualização pelo INPC-Geral/IBGE, pelo ponto médio de cada ano (1/7).

Por outro lado, os indicadores concernentes às ações "micro" apresentam uma dinâmica oposta. Em 2010, houve um crescimento do número de trabalhadores com deficiência contratados sob ação dos auditores, bem como do total de trabalhadores aprendizes, confirmando um movimento que já vinha de 2009. Ademais, houve também em 2010 um crescimento quantitativo do número de crianças e adolescentes afastados do trabalho, revertendo um movimento verificado em 2009. Já os indicadores do combate ao trabalho escravo mostram alguma ambivalência, pois se registrou em 2010 uma diminuição numérica no total de fazendas inspecionadas, assim como no de trabalhadores resgatados sob ação fiscal, mas um crescimento quantitativo no pagamento de indenizações. Seja como for, esses indicadores das ações "micro" parecem apontar para uma ampliação nos resultados mensurados, produzidos pela inspeção laboral dentro do novo modelo "reflexivo" de organização.

É necessário deixar claro que, mais do que respostas às perguntas anteriores, esses indicadores de monitoramento e avaliação trazem novas perguntas para o debate sobre a reformulação da inspeção laboral. Uma primeira refere-se à adequação de tais indicadores como instrumentos de captação de fenômenos tão recentes, iniciados concretamente apenas a partir de 2010. É plausível supor que mudanças estruturais (e não meramente conjunturais) na organização e na atuação dos AFTs sejam percebidas quase que ao mesmo tempo em que ocorrem? Há mais dúvidas do que certezas a respeito.

Uma segunda pergunta também concerne à adequação desses indicadores de monitoramento e avaliação para a captação do novo modo de atuar da inspeção laboral. Explicando, ao efetuar uma reformulação com premissas "reflexivas", os auditores estão abandonando os pressupostos "otimizadores" de sua organização e atuação. E, juntamente, estão deixando para trás o foco estrito no cumprimento de metas quantitativas, que são relativamente bem registradas por alguns dos indicadores acima descritos. O novo foco, centrado não só em metas quantitativas, mas também em objetivos qualitativos, talvez necessite de um novo conjunto de indicadores para acompanhamento.

Uma terceira pergunta é, de certa maneira, correlacionada com esta segunda, pois diz respeito à mudança de foco da inspeção do trabalho. Na medida em que esta última passa a se preocupar não apenas com algumas ações "macro", passíveis de serem monitoradas e avaliadas com indicadores quantitativos, mas também com diversas ações "micro", que antes não tinham viabilidade de realização devido à vinculação da remuneração a metas também de escala "macro", o foco de atividade de inspeção se altera. E talvez seja isto que esteja se revelando por meio dos indicadores acima analisados.

Uma quarta pergunta se dirige ao *timing* dessa mudança de foco da atuação dos AFTs. Ou seja, será que os indicadores não estão captando um efeito de mera transição, quando uma organização "otimizadora" está se desintegrando e uma "reflexiva" ainda não se encontra plenamente estruturada? Em particular, os números sobre as ações "macro", por dependerem mais claramente da organização "otimizadora", podem estar refletindo essa transição.

Uma quinta pergunta refere-se ao *timing* econômico em que se dá a alteração de foco da atividade dos AFTs. É sabido que 2010 foi um ano com uma dinâmica econômica especialmente positiva, com um reflexo igualmente positivo sobre o mercado de trabalho brasileiro. Desse modo, alguns dos indicadores acima descritos podem estar sofrendo a influência dessa dinâmica, como o que mensura o número de irregularidades relacionadas ao recolhimento do FGTS. Apenas a título de exemplo, as empresas podem estar encontrando menos dificuldades para realizar o recolhimento dessa contribuição, fazendo com que diminuam os problemas a serem verificados e retificados pela inspeção laboral.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao menos neste momento, a análise dos indicadores de monitoramento e avaliação do trabalho dos auditores parece induzir mais dúvidas do que certezas. Embora haja alguns indícios de que seu desempenho funcional caiu ao longo de 2010 – em particular, na realização de ações "macro", que tinham centralidade absoluta no modelo "otimizador" –, esses indícios são muito incipientes e frágeis – necessitando de um maior acompanhamento nos próximos anos.

E não só um maior, mas também um melhor acompanhamento, pois talvez se esteja diante de uma inadequação dos indicadores às atividades de inspeção, já consideradas em seu novo modelo "reflexivo". Aliás, este será um desafio para a inspeção laboral durante o

processo de elaboração do novo PPA (2012-2015), pois será necessário conceber novos indicadores de monitoramento e avaliação do cumprimento de seus objetivos, quantitativos ou qualitativos.

REFERÊNCIAS

JATOBÁ, V. **Labour inspection within a modernized labour administration**. Lima: OIT, 2002.

MTE. **Nova metodologia da inspeção do trabalho**. Brasília: MTE/SIT, 2009. Mimeografado.

_____. **Dados e estatísticas**: fiscalização do trabalho. Brasília: MTE, 2011. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/geral/estatisticas.asp> Acessado em: 10 fev. 2011.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Inspeção do trabalho no Brasil**. Brasília: OIT, 2010. Mimeografado.

PIRES, R. R. **Flexibilidade, consistência e impactos na gestão do desempenho burocrático**. Brasília: Ipea/OIT/MTE, 2010.

RUIZ, M. L. **Administración del trabajo**: asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina – el papel central de la inspeción del trabajo. Genebra: OIT, 2009.

SINAIT. Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho. AFTs querem mais discussão sobre metodologia da fiscalização. **Revista do Sinait**, Brasília: Sinait, n. 14, nov. 2009.

_____. Novo modelo de fiscalização. **Jornal do Sinait**, Brasília: Sinait, n. 57, jun. 2010.