



Universidade Católica do Salvador
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação
Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania

MARIA ROSENIURA DE OLIVEIRA SANTOS

**OS EFEITOS DA REFORMA NEOLIBERAL DO ESTADO SOBRE A
AUDITORIA - FISCAL DO TRABALHO E A ATUAÇÃO NO SETOR DE
SAÚDE: UM ESTUDO A PARTIR DO CASO DA SUPERINTENDÊNCIA
REGIONAL DO TRABALHO E EMPREGO DA BAHIA DE 1996/2011**

Salvador
2013

MARIA ROSENIURA DE OLIVEIRA SANTOS

**OS EFEITOS DA REFORMA NEOLIBERAL DO ESTADO SOBRE A
AUDITORIA - FISCAL DO TRABALHO E A ATUAÇÃO NO SETOR DE
SAÚDE: UM ESTUDO A PARTIR DO CASO DA SUPERINTENDÊNCIA
REGIONAL DO TRABALHO E EMPREGO DA BAHIA DE 1996/2011**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Católica de Salvador, como requisito para obtenção do grau de Mestra em Políticas Sociais e Cidadania.

Orientadora: Professora Doutora Ângela Maria Carvalho Borges

**Salvador
2013**

UCSal. Sistema de Bibliotecas

S237 Santos, Maria Roseniura de Oliveira.

Os efeitos da reforma neoliberal do estado sobre a auditoria - fiscal do trabalho e a atuação no setor de saúde: um estudo a partir do caso da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego da Bahia de 1996/2011/ Maria Roseniura de Oliveira Santos. – Salvador, 2013. 218 f.

Dissertação (mestrado) - Universidade Católica do Salvador. Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania.

Orientação: Profa. Dra. Ângela Maria Carvalho Borges.

1. Neoliberalismo - Reforma do Estado 2. Mercado de trabalho
3. Flexibilização e Precarização – Trabalho 4. Fiscalização do Trabalho
- Cumprimento da lei - Setor de Saúde I. Título.

CDU349.22:614(813.8)

MARIA ROSENIURA DE OLIVEIRA SANTOS

**OS EFEITOS DA REFORMA NEOLIBERAL DO ESTADO SOBRE A
AUDITORIA - FISCAL DO TRABALHO E A ATUAÇÃO NO SETOR DE
SAÚDE: UM ESTUDO A PARTIR DO CASO DA SUPERINTENDÊNCIA
REGIONAL DO TRABALHO E EMPREGO DA BAHIA DE 1996/2011**

Termo de aprovação

BANCA EXAMINADORA

Dra. Ângela Maria Carvalho Borges
Doutora em Ciências Sociais / UCSAL

Dra. Flávia Moreira Guimarães Pessoa
Doutora em Direito / UFSE

Dra. Isabela Cardoso de Matos Pinto
Doutora em Administração / UFBA / UCSAL

Dra. Isabela Fadul de Oliveira
Doutora em Direito / USP

***Para um homem ou para uma nação, o descontentamento
é o primeiro passo para o progresso.***

Oscar Wilde

À minha família e amigos queridos.

AGRADECIMENTOS

Muitas foram as pessoas que contribuíram de diversas formas durante ao longo dessa caminhada às quais quero agradecer.

Aos familiares pela compreensão e apoio, em especial, às minhas mães Izabel, Rita e Valquíria e a meu pai José Cláudio pelo amor a mim dedicado ao longo dos anos e pelo apoio incondicionado.

Aos colegas e amigos da UCSAL pelos bons momentos e desafios que passamos juntos.

Às queridíssimas professoras pelo carinho e contribuições que todas, sem exceção, dedicaram a mim.

Agradeço especialmente à minha orientadora professora Dra. Ângela Borges pelo apoio, carinho, estímulo, dedicação, simplicidade e disponibilidade fundamentais à concretização deste trabalho.

A todos muito obrigada.

RESUMO

A precarização do trabalho tem sido apontada como um dos principais efeitos da reestruturação do processo produtivo. A Reforma neoliberal do Estado orientou-se pelo primado da sujeição ao comando da lógica de ajuste fiscal, da privatização e da desregulamentação. Transplantou-se a racionalidade da gestão empresarial para o setor público, adotando-se o denominado modelo gerencial. Neste contexto, o estudo tem como objetivo geral analisar o processo de fiscalização do trabalho no setor de Saúde e o modo pelo qual as ações fiscais têm sido desenvolvidas. Devido à grandeza do fenômeno, a pesquisa requereu examinar o processo de implantação da Reforma Administrativa e seus efeitos sobre ação do fiscal do trabalho a partir dos dados históricos disponíveis, bem como investigar a evolução do modus operandi, a amplitude e perfil da intervenção da auditoria-fiscal do trabalho no serviço de Saúde e levantar dados e evidências do grau de alcance desta intervenção fiscal. O percurso metodológico abrangeu a classificação e delimitação das categorias profissionais do Setor Saúde e a seleção de fontes, variáveis e indicadores das características do mercado de trabalho em Saúde e do perfil e alcance da fiscalização do trabalho. Quanto à contextualização do setor de Saúde, as fontes utilizadas foram o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde do Ministério da Saúde (CNES/MS), o Cadastro Central de Empresas (CEMPRE/IBGE), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) e a Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS/IBGE) e para a análise dos aspectos fiscais foram colhidos e sistematizados os dados do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT). A pesquisa confirma a hipótese principal, verificando-se que ocorreu um estreitamento do foco fiscal com forte caráter arrecadatório em detrimento de dimensões como jornada e segurança e saúde, apresentando grau mais acentuado no Serviço de Saúde. Foi evidenciado ainda que a Reforma Administrativa tornou a auditoria-fiscal do trabalho flexível e menos punitiva, gerando perda de credibilidade institucional, estimulando sensação de impunidade e posturas de resistências pelas empresas em razão da reduzida probabilidade de flagrar infrações e o baixo custo das multas trabalhistas. O estudo também traz evidências de que a ruptura com do sistema de avaliação de desempenho vinculado à remuneração dos fiscais do trabalho parece ter iniciado um processo de reversão dos efeitos do modelo gerencial, apontando a necessidade de novas pesquisas para investigar a evolução da transição do modelo gerencial para uma nova política de administração da fiscalização do trabalho e respostas a questões concernentes à construção e adequação de indicadores de monitoramento e avaliação da eficácia fiscal que possam contribuir para construção e captação de um novo modo de atuar da inspeção trabalhista com vistas a promover o cumprimento da lei e a desprecarização do mercado do trabalho.

Palavras-chave: Neoliberalismo e Reforma do Estado. Mercado de trabalho, Flexibilização e Precarização. Fiscalização do Trabalho e o Cumprimento da lei.

ABSTRACT

The precariousness of work has been identified as one of the main effects of restructuring the production process. The neoliberal state reform was guided by the rule of subjection to command logic fiscal adjustment, privatization and deregulation. The managerial public administration model transplanted the rationality of business for the public sector. In this context, the study aims at analyzing the process of labor inspection in Healthcare sector and the way interventive actions have been developed. Because to the magnitude of the phenomenon, the research required to examine the process of implementation of administrative reform and its effect on the action of the Labour Inspection. from the available historical data and, to investigate the evolution of the *modus operandi*, the amplitude and profile of the intervention of the work fiscal in the Service of Health and to collect data and evidence as to the reach of this fiscal intervention. The methodological approach included the classification and definition of the professional categories of the Health Sector and the selection of sources, variables and indicators of the characteristics of the labor market Health and profile and scope of labor inspection. For the contextualization of Health sector, the sources used were the National Register of Health Care of the Ministry of Health (CNES / MS), the Central Register of Enterprises (CEMPRE / IBGE), the National Household Sample Survey (PNAD / IBGE) and the Survey of Medical-Sanitary (AMS / IBGE) and the analysis of the fiscal aspects were collected and systematized data of the Federal Labour Inspection System (SFIT). The research confirms the main hypothesis, verifying that there was a narrowing of focus tax revenue collection with strong character rather than dimensions such as working hours, safety and health, presenting greater degree in Health Service. It was evidenced that the Administrative Reform has turned out flexible and less punitive the Labour Inspector, causing loss of institutional credibility, stimulating feeling of impunity and postures of resistance by companies because the reduced probability of catching violations and the low cost of labor fines. The study also provides evidence that the break with the performance measurement systems linked to the remuneration of labor inspectors appears to started a process of reversing the effects of managerial public administration model, pointing out the need for further research to investigate the evolution of the transition model management to a new administration policy of the Labour Inspeccion and answers to questions concerning the construction and adaptation of indicators for monitoring and evaluating the inspection effectiveness may contribute to the construction and funding of a new way of acting Labour Inspection in order to promote the law enforcement and the reversion of the precariousness of the labor market.

keywords: Neoliberalism and State Reform. Labor market, Flexibility and Insecurity. Labour Inspection and Law Enforcement.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 - Composição ocupacional nuclear do setor Saúde	25
Figura 2 - Dimensões de investigação do alcance da intervenção fiscal	26
Figura 3 - Ideograma: Dimensões do neoliberalismo	48
Figura 4 - O Estado e as instituições públicas e resultados econômicos	51
Figura 5 – Flexibilização e precarização: classificação	52
Figura 6 – Organograma do Ministério do Trabalho e Emprego	107
Figura 7 – Fluxograma de ação fiscal	114
Figura 8 - Fluxograma do procedimento de aplicação de multas	115

Gráficos

Gráfico 1 - Taxa de crescimento das empresas no setor de Saúde no Brasil e na Bahia - 2006/2010	118
Gráfico 2 - Evolução do quantitativo de trabalhadores alcançados SRTE/BA - 1996/2011	140
Gráfico 3– Proporção de estabelecimentos fiscalizados por faixas de trabalhadores no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA. 1996/2011	147
Gráfico 4. - Proporção de estabelecimentos por faixas de trabalhadores no conjunto de atividades econômicas. Setor Saúde. SRTE/BA. 1998/2011	148
Gráfico 5 - Evolução da proporção de tipos de fiscalizações adotados	174
Gráfico 6 - Arrecadação do FGTS segundo Tipo de Fiscalização	175
Gráfico 7 - Evolução das dimensões fiscalizadas no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA. 1996/2011.	179
Gráfico 8 - Participação das atividades econômicas na arrecadação do FGTS - SRTE/BA - 2000/2011	181
Gráfico 9 - Arrecadação do FGTS no Setor Saúde. SRTE/BA. 2000/2011.	181
Gráfico 10 - Evolução da Taxa de flagrantes fiscais pela SRTE/BA - 1996/2011	188
Gráfico 11 - Evolução do quantitativo de autos de infração. SRTE/BA. 1996/2011.	190
Gráfico 12 - Distribuição das notificações de débitos com o FGTS nos setores eleitos - SRTE/BA - 2000/2011	192

Quadros

Quadro 1 - Composição econômica do Setor Saúde segundo o CNAE/IBGE _____	63
Quadro 2 - Profissões nucleares do Setor de Saúde segundo a Classificação Brasileira de Ocupações - CBO _____	64
Quadro 3 - Aspectos contratuais segundo dispositivos legais fiscalizados _____	150
Quadro 4 - Pontuação para avaliação de desempenho vigente no período de consolidação do modelo gerencial _____	177
Quadro 5 – Simulação de Cenário I - Ação fiscal com 5 trabalhadores registrados e 19 trabalhadores beneficiados pelo FGTS _____	178
Quadro 6 – Simulação de Cenário II - Ação fiscal com 30 trabalhadores registrados e 150 trabalhadores beneficiados pelo FGTS _____	178
Quadro 7 – Cumprimento da lei e Condutas típicas do empregador _____	187

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativo de empresas fiscalizadas por atividade econômica. SRTE/BA. 1996/2011.	25
Tabela 2 - Média anual de estabelecimentos fiscalizados por atividade econômica. SRTE/BA. 1996/2011	26
Tabela 3 - Unidades de atendimento de Saúde segundo a Natureza Jurídica. Brasil. 2013.	117
Tabela 4 - Unidades de atendimento de Saúde segundo a Natureza Jurídica. Bahia. 2013	118
Tabela 5 - Estrutura do Setor de Saúde segundo a Natureza Jurídica. Bahia. 2006/2010.	118
Tabela 6 - Distribuição Percentual das ocupações. Brasil. 2009.	120
Tabela 7 – Distribuição Percentual das ocupações. Bahia. 2009.	121
Tabela 8 - Número de estabelecimentos segundo faixa de pessoal ocupado. Brasil/Bahia. 2006/2010.	122
Tabela 9 - Pessoal ocupado em estabelecimentos de Saúde por Escolaridade – Bahia/2009	123
Tabela 10 – Ocupações no setor Saúde segundo o tipo de vínculo. Brasil/2009	126
Tabela 11 – Pessoal ocupado no estabelecimento de Saúde por Jornada de trabalho. Brasil e Bahia, 2009	127
Tabela 12 - Percentual de horas trabalhadas por ocupações num mesmo estabelecimento. Brasil e Bahia/2009	127
Tabela 13 - Estimativo do quantitativo ideal de Auditores-fiscais no Brasil e na Bahia, em 2013	134
Tabela 14 - Variação do quantitativo de Auditores-fiscais. SRTE/BA. 1996/2011.	134
Tabela 15 – Correlação entre os quantitativos de trabalhadores alcançados pela SRTE/BA e o recomendado da OIT. 1996/2011.	136
Tabela 16 - Proporção de estabelecimentos fiscalizados no conjunto de atividades econômicas. SRTE-BA 1996/2011	137
Tabela 17 - Variação do quantitativo de estabelecimentos fiscalizados pela SRTE/BA de 1996/2011	138
Tabela 18 – Variação do quantitativo de estabelecimentos fiscalizados. Setor Saúde. 1996/2011	139
Tabela 19 – Quantitativo de Ocupados (PNAD) alcançados pela SRTE/BA	141
Tabela 20 - Faixas de trabalhadores por estabelecimentos no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA. 1996/2011.	142
Tabela 21 – Média de trabalhadores alcançados no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA – 1996/2011	143
Tabela 22 – Faixas de trabalhadores por estabelecimentos no Setor Saúde. SRTE/BA. 1996/2011.	143
Tabela 23 – Distribuição dos grupos normativos segundo a ocorrência nas ações fiscais. SRTE/BA. 1996/2011.	151
Tabela 24 – Proporção de autos de infração segundo a matéria objeto da sanção no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA. 1996/2011.	153
Tabela 25 – Proporção de autos de infração segundo a matéria objeto da sanção. Setor Saúde. SRTE/BA. 1996/2011	154

Tabela 26 - Proporção de Trabalhadores Registrados por Atividade Econômica. SRTE/BA. 1996/2011	155
Tabela 27 - Distribuição de Arrecadação do FGTS por Atividade Econômica. SRTE/BA. 2000/2011	156
Tabela 28 - Distribuição do FGTS recolhido versus notificado no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA. 2000/2011.	157
Tabela 29 - Distribuição da arrecadação do FGTS nos setores eleitos	158
Tabela 30 - Totais de Acidentes de trabalho registrados versus acidentes de trabalho investigados pela SRTE/BA. Bahia. 1996/2011.	159
Tabela 31 - Totais de Acidentes de trabalho registrados versus acidentes de trabalho investigado pelo MTE. Brasil. 1996/2011.	159
Tabela 32 – Distribuição das ações fiscais segundo tipo de fiscalização - SRTE/BA	161
Tabela 33 – Resultados da fiscalização no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA. 1996/2011.	163
Tabela 34 – Taxas de flagrantess, de autuação, de regularização e de defasagem fiscais no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA. 1996/2011.	164
Tabela 35- – Taxas de flagrantess, de autuação, de regularização e defasagem fiscais. Setor Saúde. SRTE/BA. 1996/2011.	164
Tabela 36 – Percentuais de estabelecimentos fiscalizados versus percentuais de autuação por atividade econômica. SRTE/BA. 1996/2011.	167
Tabela 37 – Autos de infração lavrados por atividade econômica – Brasil/1988	180
Tabela 38 – Taxa de autuação em face de flagrantess fiscais no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA. 1996/2011	188

LISTA ABREVIATURAS E SIGLAS

AFT	Auditores-fiscais do Trabalho
AMS	Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária
CAD	Comitê de Avaliação de Desempenho
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações.
CEMPRE	Cadastro Central e Empresas
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAE	Classificação Nacional de Atividade Econômica
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde do Ministério da Saúde
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
DEFIT	Departamentos de fiscalização do Trabalho
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
DSST	Departamentos de Segurança e Saúde no Trabalho
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FONACATE	Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado
FUP	Federação Única dos Petroleiros
GEFA	Gratificação de Estimulo à Fiscalização e Arrecadação
GIFA	Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OS	Ordem de serviço
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RIT	Regulamento de Inspeção do Trabalho

SFIT	Sistema Federal de Inspeção do Trabalho
SFT	Supremo Tribunal Federal
SINAIT	Sindicato Nacional dos Auditores-fiscais do Trabalho
SIT	Secretaria de Inspeção do Trabalho
SRTE/BA	Superintendência Regional do Trabalho da Bahia
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
1.1 O percurso metodológico	21
2. O ESTADO E O TRABALHO SOB AS LÂMINAS NEOLIBERAIS	28
2.1 O macropanorama neoliberal	28
2.2 Uma tomografia do programa neoliberal	33
2.2.1 Reestruturação Produtiva: da acumulação rígida rumo à flexível	34
2.2.1.1 A reorganização do trabalho e da produção: dimensão e efeitos	37
2.2.2 A remodelação do papel do Estado: decompondo a fórmula neoliberal	42
2.2.3 Removendo as barreiras à expansão do capital	43
2.3 A implosão das colunas do Estado de Bem Estar Social: a questão crucial da regulação econômica e social	45
2.4 O processo de flexibilização trabalhista	48
2.4.1 Reestruturação produtiva, flexibilização e precarização: delimitação conceitual	48
2.4.2 A experiência brasileira	53
2.5 A Reforma Gerencial do Estado Brasileiro	56
3. AS PECULIARIDADES DO SERVIÇO DE SAÚDE	60
3.1 A caracterização do setor de serviços	60
3.2 As especificidades do serviço de Saúde.	62
3.2.1 Heterogeneidade do setor de Saúde e de seu mercado de trabalho	63
3.2.2 Impactos assimétricos da intensificação do uso de tecnologias em saúde	64
3.2.3 O cunho simbólico das profissões da área de Saúde.	66
3.2.4 A necessária disponibilidade preventiva ou acautelamento.	70
3.2.5 A defasagem de racionalização ou padronização e a difícil combinação dos serviços com a lógica da produção industrial flexível	71
3.2.6 A peculiaridade do rendimento do setor de Serviços	74
3.3 O serviço de Saúde enquanto direito social e seu processo de mercantilização.	75
4.1 A fiscalização do trabalho como principal instrumento regulatório: fundamentos históricos	79
4.2 A evolução histórica do projeto de flexibilização da auditoria-fiscal	85
4.2.1 A fase embrionária: 1990/1994	85
4.2.2 A fase de consolidação: 1995/2007	88
4.2.3 A fase de redirecionamento do modelo de gestão: a partir de 2008	96
4.3 O Sistema de Inspeção na arena entre o capital e o trabalho: contextualização geral	98
4.3.1 O perfil geral da Inspeção do Trabalho antes da consolidação da Reforma Administrativa	103
4.4 A estrutura atual do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho	104
4.4.1 Conceito e organização	104
4.4.2 A competência da auditoria-fiscal do trabalho	107
4.4.3 Os procedimentos fiscais	111

5. O PROJETO NEOLIBERAL DE AUDITORIA-FISCAL FLEXÍVEL E A AÇÃO FISCALIZATÓRIA NO SETOR DE SAÚDE	116
5.1 A estrutura do mercado de trabalho em saúde	116
5.1.1 A composição fragmentada do setor econômico	116
5.1.2 Heterogeneidade da estrutura ocupacional e divisão do trabalho	119
5.1.3 Níveis de qualificação e de rendimentos e a regulamentação profissional	123
5.1.4 A multiplicidade de vínculos ocupacionais, a jornada e condições de trabalho	125
5.2 Os óbices à fiscalização no Setor Terciário	128
5.3 O alcance da intervenção fiscal a partir de 1996	131
5.3.1 A capacidade operacional	131
5.3.2 A performance fiscal	137
5.3.2.1 O universo de estabelecimentos fiscalizados	137
5.3.2.2 O universo de trabalhadores alcançados pelas ações fiscais	140
5.3.2.2.1 Cruzando dados: capacidade operacional versus o universo de estabelecimentos e trabalhadores alcançados	141
5.3.2.3 O foco da fiscalização laboral: as dimensões da relação de trabalho inspecionadas	148
5.3.2.3.1 O desempenho da fiscalização quanto à investigação de acidente de trabalho	159
5.3.3 O perfil de intervenção fiscal	161
A) Tipos de procedimentos fiscais	161
B) A abordagem da auditoria diante de flagrantes de irregularidades	163
5.4 Os efeitos da Reforma Administrativa gerencial sobre a fiscalização do trabalho	168
5.4.1 O estreitamento do foco da ação fiscal	173
5.4.2 A corrosão da cultura institucional	184
REFERÊNCIAS	201

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno da globalização resultante do conjunto de mudanças processadas no capitalismo sob a regência do pensamento neoliberal, processou mudanças profundas na sociedade atual. O chamado Consenso de Washington consolidou a receita para remover os obstáculos à acumulação capitalista flexível e globalizada. Pôs-se em curso o projeto de reforma estrutural do Estado e de ajuste de seu papel para propulsionar a expansão capitalista.

A complexidade e heterogeneidade deste processo desafiaram as instituições estatais de regulação trabalhista situados em rota de colisão com as reformas neoliberais que apontaram o Estado como causa básica da grande crise dos anos 80. A toda evidência, a genética e o perfil das instituições regulatórias concebidos na lógica fordista representavam entraves ao projeto neoliberal.

As orientações para a remodelagem neoliberal do Estado consistiram essencialmente na sujeição ao comando da lógica de ajuste fiscal, de privatização e de desregulamentação. E para tanto o modelo indicado foi o denominado regime de administração pública gerencial que transplanta a racionalidade da gestão empresarial da eficiência centrada na redução de custos e na avaliação de desempenho.

Nesta ambiência, as políticas públicas de proteção e regulação do mercado de trabalho foram tensionadas e postas em xeque, afetando a atuação dos órgãos regulatórios do trabalho: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério Público do Trabalho, Justiça do Trabalho. Estas estruturas passaram a estar na pauta de remodelagem institucional com vistas a se tornarem agentes proativos do processo de flexibilização.

É neste panorama que se situa o objeto da pesquisa consubstanciado no estudo dos efeitos da reforma neoliberal do Estado brasileiro sobre a auditoria - fiscal do trabalho e sua atuação do setor de Saúde, partindo-se da atuação da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego da Bahia (SRTE/BA).

O mercado baiano possui um total de 8.478 de estabelecimentos públicos e privados prestadores do serviço de saúde dos quais 85,0% concentram-se nos

municípios da região metropolitana de Salvador, segundo os registros do Cadastro Central e Empresas (CEMPRE/IBGE: 2013).

O estudo foi conduzido pelas seguintes questões:

- a) De que forma se deu a implantação da reforma administrativa no âmbito do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho(SFIT)?
- b) A reforma administrativa provocou mudanças no *modus operandi* da fiscalização do trabalho? Quais os seus efeitos?
- c) Quais os desafios enfrentados pelos auditores-fiscais do trabalho (AFT)?
- d) Qual especificamente tem sido o alcance concreto da intervenção fiscal em especial no setor de Saúde?

Partiu-se da hipótese de que a implantação da reforma gerencial no âmbito inspeção do trabalho afetou seu *modus operandi*, consolidando um projeto de auditoria-fiscal flexível pelo condicionamento do corpo fiscal à intervenção arrecadatória e menos punitiva diante de flagrantes de irregularidades. Secundariamente, o projeto pressupôs que o sistema de avaliação de desempenho com condicionamento da remuneração do auditor-fiscal ao modelo de aferição estritamente quantitativa da produtividade fiscal induziu a uma intervenção fiscal concentradamente arrecadatória em detrimento de certas dimensões da relação de trabalho (fiscalização de jornada, segurança e saúde), reduzindo o escopo de atuação da auditoria com efeito negativo sobre em alguns setores, como o serviço de Saúde. Outrossim, a pesquisa teve ainda como hipótese secundária a conjectura de que a quebra do modelo gerencial aplicado à auditoria – fiscal do trabalho tende a reverter o perfil flexível de fiscalização.

O objetivo geral foi analisar o processo de fiscalização do trabalho no setor de saúde e o modo pelo qual as ações interventivas têm sido desenvolvidas, ponderando-se o contexto da implantação e de execução do modelo gerencial na organização administrativa, bem como às peculiaridades do serviço de saúde. Deste modo buscou-se alcançar os seguintes objetivos específicos:

- a) Examinar o processo de implantação da reforma administrativa e seus efeitos sobre ação regulatória do MTE via atuação da inspeção do trabalhista com vistas a torná-la flexível;
- b) Investigar a evolução do *modus operandi*, a amplitude e perfil da intervenção da auditoria-fiscal do trabalho no serviço de saúde a partir do caso da SRTE/BA.

c) Levantar dados e evidências do grau de alcance e perfil da intervenção fiscal.

O estudo contribuirá com o debate crítico acerca do papel, características e realidade do sistema regulatório de inspeção do trabalho brasileiro. Além do mais, os resultados obtidos poderão constituir-se importante subsídio para o desenvolvimento da política pública do trabalho bem como de programas e projetos de intervenção institucional da auditoria-fiscal trabalhista.

Sob a perspectiva política, o estudo poderá fomentar a reflexão crítica com tomada de consciência dos valores e significados ideológicos implícitos da atuação dos agentes fiscais, fazendo emergir valores dominantes interiorizados pelo processo de reforma gerencial efetivada no âmbito institucional do Ministério do Trabalho e Emprego nos anos 90.

A proeminência da pesquisa, sob o ponto de vista social, também poderá contribuir para a reflexão da importância de combater a precarização do trabalho no âmbito do serviço de saúde pelo sistema de inspeção de modo a refletir positivamente para a sociedade na medida em que a qualidade dos atendimentos aos usuários do serviço é afetada pelas condições de trabalho dos profissionais de saúde com consequências dramáticas sobre a promoção do direito humano à vida cuja dimensão fundamental corresponde à efetividade do direito à saúde. Garantia que, segundo o artigo 196 da Constituição Federal (CF) de 1988, deve ser efetivada para todos os brasileiros pelos governos federal, estadual e municipal. Desvendar as condições de trabalho dos profissionais de saúde sob a perspectiva qualificada do órgão central de proteção das relações de emprego colaborará com o debate da política nacional de formação de recursos humanos na área de saúde disposta pela CF em seu art. 200, inciso III cuja dimensão humanista impõe o cumprimento da função social dos serviços de saúde quer no setor público quer no privado.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. No capítulo 2, objetiva-se contextualizar as mudanças ocorridas mundo do trabalho a partir reestruturação produtiva e da hegemonia neoliberal, dimensionando seus efeitos sobre a reforma do Estado e o processo de flexibilização trabalhista no contexto da experiência brasileira. Nesse capítulo, também é feita delimitação conceitual relativa à flexibilização e precarização do trabalho com ênfase na categoria precarização institucional, modalidade relevante para o estudo.

No terceiro capítulo, aborda-se a caracterização dos serviços com enfoque nas especificidades do setor de Saúde. Enquanto que no quarto capítulo, é traçado um panorama histórico do Sistema de Inspeção do Trabalho. O enfoque é examinar a evolução do processo de implantação do projeto de auditoria-fiscal flexível, sistematizando as etapas do projeto neoliberal no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ao final apresentar a estrutura atual da fiscalização trabalhista.

No último capítulo, faz-se a incursão na questão principal da pesquisa: a intervenção da fiscalização do trabalho no serviço de saúde. Primeiramente, descreve-se, em linhas gerais, a estrutura do mercado de trabalho em saúde. O segundo tópico versa sobre as barreiras à fiscalização nos serviços e na atividade de saúde. Nesse capítulo estão sistematizados os dados colhidos para definir o alcance da inspeção da Superintendência Regional do Trabalho da Bahia (SRTE/BA). Também são expostas as características gerais da fiscalização do trabalho em dois períodos até 1995 e de 1996 a 2011 a partir da análise dos dados disponíveis. Busca-se responder às questões que nortearam a pesquisa, apresentando as evidências resultantes da análise dos dados e informações obtidos em relação ao problema, aos objetivos e às hipóteses suscitadas. Por fim, são expostas considerações finais acerca da confirmação ou não das hipóteses formuladas e são empreendidas algumas reflexões acerca do estágio atual da política de gestão do SFIT e de como os resultados da pesquisa pode contribuir para este processo.

1.1 O percurso metodológico

A pesquisa combinou várias fontes de modo a alcançar os objetivos propostos pela pesquisa que foram selecionadas, considerando o objetivo geral de investigar o processo de fiscalização do trabalho no setor de Saúde.

Referentemente, aos aspectos fiscais os dados derivam do denominado Sistema Federal de Inspeção do Trabalho¹ (SFIT) que consolida um vasto conjunto

¹ Deve ser observado que o termo SFIT designa duplo significado, pois se refere ao conjunto de órgãos responsáveis pela fiscalização do cumprimento da legislação do trabalho e também aos banco de dados administrativos. No capítulo 4, a referência feita é no primeiro sentido. Enquanto que, no capítulo 5 ao indicar a fonte dos dados refere-se ao segundo significado, designando o banco de dados do MTE.

de dados² a partir principalmente da alimentação do sistema por relatórios dos auditores-fiscais. Cabe esclarecer que o SFIT, enquanto ferramenta de gestão e controle do serviço de inspeção, não está estruturado para gerar dados estatísticos com rigor técnico. Muitas classificações e termos são utilizados com significado e objetivo específicos segundo a necessidade administrativa. As informações foram sistematizadas para adequar metodologicamente aos objetivos da pesquisa. Optou-se em priorizar o uso das especificações originais da fonte de modo a facilitar a compreensão e localização das informações primárias. Um exemplo, é o uso no SFIT do conceito de atividade econômica sem se limitar rigorosamente à estrutura da Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) para identificação dos setores fiscalizados. Nele estão organizadas as atividades econômicas pela relevância administrativa historicamente definida. Outro ponto é o registro cadastral dos empregadores ou tomadores de serviços fiscalizados que é feito por estabelecimento ou unidade filial. Assim, uma mesma empresa, podem ocorrer, e frequentemente ocorrem, vários lançamentos no SFIT gerados em cada ação fiscal realizadas nas unidades filiais (estabelecimento).

Quanto à contextualização do setor de Saúde, as fontes disponíveis são, fundamentalmente, a Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS/MTE), o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde do Ministério da Saúde (CNES/MS), o Cadastro Central de Empresas (CEMPRE/IBGE), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) e a Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS/IBGE).

Uma justificativa se faz necessária quanto a não utilização da RAIS. Apesar de consultadas as informações disponíveis, no curso da investigação, a limitação da RAIS ao mercado formal se mostrou incompatível com o objetivo de analisar a amplitude da intervenção da auditoria-fiscal do trabalho no serviço de Saúde, considerada as peculiaridades estruturais deste mercado de trabalho, cuja composição heterogênea não se limita ao universo de empregados. Assim para dimensionar a composição econômica quanto ocupacional da atividade de Saúde, foram utilizados o CNES que abrange a totalidade dos estabelecimentos de saúde públicos e privados e a AMS/IBGE que traz cadastro atualizado sobre as empresas e postos de trabalho de Saúde (GIRARDI e MAAS, 2011) de modo

² O conjunto de estatísticas geradas pelo SFIT está disponível no sítio virtual do MTE em <http://www.mte.gov.br/geral/estatisticas.asp>

a identificar alguns dos aspectos do mercado como, por exemplo, a relação de terceirização entre os estabelecimentos de Saúde que escapam ao universo da RAIS.

O CNES, o CEMPRES e a AMS são fontes que possuem objetivos, abrangência, metodologia e indicadores distintos, entretanto, apesar de os conjuntos de dados não serem comparáveis entre si, fornecem uma visão geral da dinâmica do setor Saúde. O CEMPRES traz informações empresas e unidades locais formalmente constituídas, registradas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Enquanto que o CNES fornece dados que permitem identificar extensão da capacidade instalada da área de Saúde, não se restringindo à identificação jurídico-formal dos estabelecimentos. O cadastro é feito a partir da referência conceitual de unidade ou local de atendimento, permitindo alcançar a real extensão do setor a partir de sua capacidade instalada (BRASIL, MS, 2006)., pois para o CNES, estabelecimento de Saúde é:

Denominação dada a qualquer local destinado a realização de ações e/ou serviços de saúde, coletiva ou individual, qualquer que seja o seu porte ou nível de complexidade. Para efeito deste cadastro, o Estabelecimento de Saúde poderá ser tanto um hospital de grande porte, quanto um consultório médico isolado ou, ainda, uma Unidade de Vigilância Sanitária ou Epidemiológica (BRASIL, CNES/MS, 2013).

O CNES objetiva cadastrar todos os estabelecimentos de Saúde da rede pública e privada do país e, como ressaltam Girardi e Maas:

[...] é um registro administrativo que pretende abranger a totalidade dos estabelecimentos de saúde no país, públicos e privados. O estabelecimento de saúde pode ser tanto um hospital de grande porte quanto um consultório médico ou uma unidade de vigilância sanitária ou epidemiológica. Sua estrutura inclui dados sobre área física, recursos humanos, equipamentos e serviços ambulatoriais e hospitalares. No que se refere aos recursos humanos, é possível identificar: ocupação a seis dígitos segundo CBO2, número de horas trabalhadas (classificadas segundo horas dedicadas ao atendimento ambulatorial, ao atendimento na internação, e as atividades administrativas ou de outra natureza), tipo de vínculo com o estabelecimento (empregatício, autônomo e derivações), entre outras. (2011, p. 10).

A pesquisa AMS/IBGE tem caráter censitário e abrange todos os estabelecimentos de saúde, públicos ou privados realizada através de entrevistas. A AMS tem ampliado seu escopo e, atualmente, fornece também informações sobre o pessoal ocupado de nível superior, técnico e auxiliar relativas à escolaridade, jornada de trabalho e vínculo com os estabelecimentos o que qualifica a pesquisa como fonte essencial para estudos relacionados ao setor de Saúde.

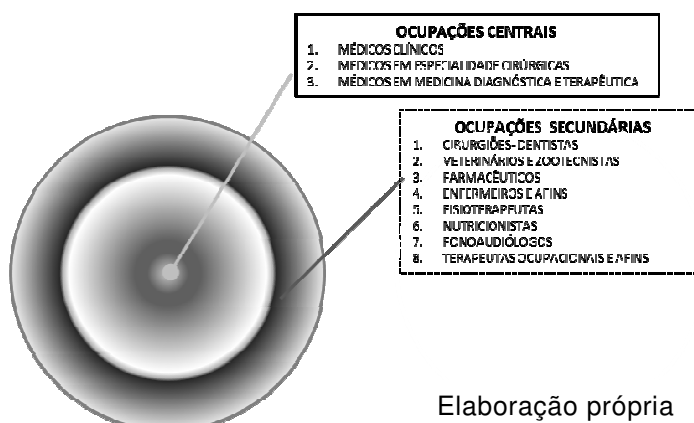
Adotou-se o método dedutivo-descritivo para a análise dos dados obtidos nas fontes mencionadas. Foi também realizada pesquisa bibliográfica e documental de referências normativas (leis, decretos, portarias, programas, relatórios) e demais documentos administrativos levantados junto ao Ministério do Trabalho e Emprego e à SRTE/BA.

A série temporal examinada é de 1996/2011 definida para apreender a evolução histórica do projeto de flexibilização da auditoria-fiscal. O marco inicial decorreu do fato de que o SFIT somente passou a operar no final de 1995 e a registrar e consolidar as informações fiscais a partir de 1996. O marco final (2011) foi fixado por ser o último ano com estatísticas consolidadas pelo SFIT/MTE na etapa de coleta dos dados realizada em 2012 conforme o cronograma da pesquisa. Em relação aos anos antecedentes à série pesquisada, foram utilizados e interpretados os poucos dados relativos à inspeção resgatados por Rosso (1996) para traçar um panorama ainda que limitado sobre a fiscalização no período precedente ao fenômeno estudado.

A fase de consolidação da reforma gerencial que corresponde aos anos de 1995/2007 produziu efeitos que ainda se irradiam no ambiente institucional do MTE. Mas apesar do pouco tempo decorrido desde instauração da fase de reversão do modelo gerencial a partir de 2008 quando a Lei n. 11.890 firmou a auditoria trabalhista como carreira exclusiva de Estado e reformulou seu sistema de remuneração para a modalidade de subsídio ou de parcela única, sendo razoável supor que ocorreram mudanças cuja extensão pode estar sendo determinada pelos efeitos do modelo gerencial – aspecto também fundamental para o presente estudo.

O alcance da auditoria-fiscal do trabalho é conceito chave para a pesquisa. Define-se o alcance fiscal como a capacidade de cobertura das ações fiscais delimitado pela competência legal. O alcance campo de atuação fiscal compreende o conjunto de trabalhadores e de estabelecimentos privados, em regra, e públicos, exclusivamente quanto às matérias saúde e segurança no trabalho. O universo fiscalizável é composto por duas dimensões econômica e ocupacional. No setor Saúde, no que respeita à composição ocupacional, para investigar o alcance da intervenção fiscal, a pesquisa circunscreveu-se à esfera nuclear do mercado de trabalho retratado no quadro seguinte:

Núcleo Ocupacional do Setor de Saúde



Elaboração própria

Figura 1 - Composição ocupacional nuclear do setor Saúde

No que concerne à dimensão econômica, a pesquisa, além do serviço de Saúde, considerou os setores do Comércio, Construção Civil e Indústria como referência comparativa, por serem tais atividades eleitas as mais representativas em toda série histórica de 1996 a 2011 relativa ao quantitativo de estabelecimentos fiscalizados segundo o ramo de atividade econômica. Destaque-se que o conjunto intitulado Demais Setores compreende a Agricultura, Hotéis, Bares e Restaurantes e Transporte além de outros segmentos econômicos não desagregados pelo SFIT/MTE.

Tabela 1 - Quantitativo de empresas fiscalizadas por atividade econômica. SRTE/BA. 1996/2011.

Ano	Tabela n. 12 - Atividade Econômica						Total
	Comércio	Construção	Indústria	Saúde	Outros serviços	Demais setores	
1996	45.180	2.649	4.527	3.284	11.447	7.141	74.228
1997	40.661	3.332	6.107	3.621	13.993	7.545	75.259
1998	29.250	4.028	6.420	2.516	13.525	7.852	63.591
1999	27.332	5.231	6.860	2.878	14.080	8.447	64.828
2000	22.708	7.229	7.076	2.047	13.950	7.486	60.496
2001	19.799	5.538	5.203	1.956	10.284	7.503	50.283
2002	17.528	3.887	4.912	1.846	8.552	8.551	45.276
2003	11.273	3.393	3.358	1.022	6.129	4.217	29.392
2004	20.638	3.789	4.593	1.563	9.347	11.755	51.685
2005	29.426	5.222	5.930	1.491	11.203	14.325	67.597
2006	29.579	5.155	6.622	2.134	11.261	13.352	68.103
2007	36.583	8.481	7.705	4.752	17.013	15.782	90.316
2008	37.090	12.938	9.276	6.222	13.859	20.471	99.856
2009	25.837	13.310	10.161	8.703	9.526	18.402	85.939
2010	25.412	15.634	7.481	1.976	8.982	13.909	73.394
2011	25.975	18.488	8.864	3.050	9.872	14.671	80.920

Fonte: SFIT/MTE
Elaboração Própria

Em todo período de 1996 a 2011, os setores destacados são os mais relevantes, correspondendo a uma média anual de 65,9% do total de estabelecimentos fiscalizados.

Tabela 2 - Média anual de estabelecimentos fiscalizados por atividade econômica. SRTE/BA. 1996/2011

Atividade Econômica	Média anual (%)
Comércio	41,2
Construção	10,6
Indústria	9,8
Saúde	4,3
Outros serviços	17,5
Demais setores	16,6
Total	100,0

Fonte: SFIT/MTE
Elaboração própria

Para a análise do alcance da inspeção do trabalho foram definidos os atributos determinantes constantes no quadro a seguir:

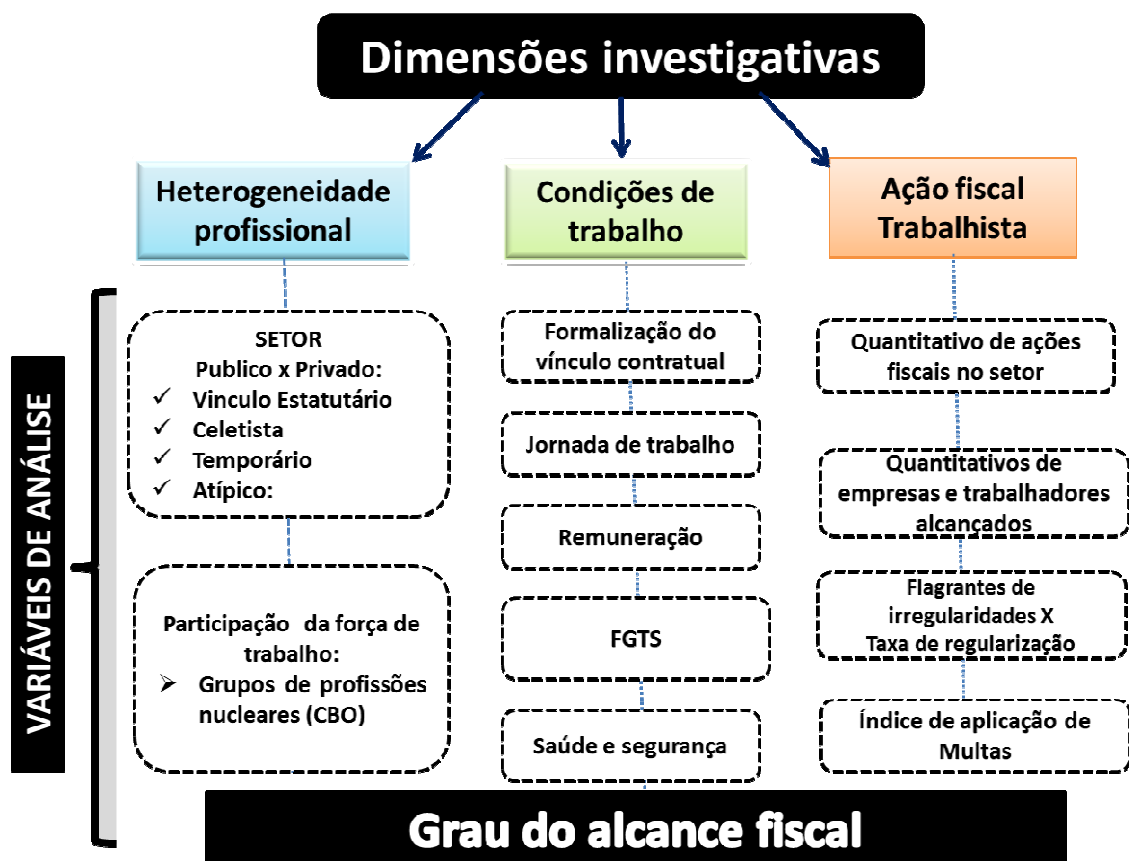


Figura 2 - Dimensões de investigação do alcance da intervenção fiscal
Elaboração própria

A análise da intervenção fiscal e sua efetividade necessita considerar as ações fiscais concretas, delimitadas no tempo, no espaço e pelos recursos humanos e materiais existentes, no contexto da realidade socioeconômica a serem inspecionados. Por isso, partindo do objetivo geral desta foram definidas as seguintes categorias conceitual para examinar a dimensão ação fiscal trabalhista:

- a) **Capacidade operacional** determinada pelos recursos humanos e meios materiais de execução disponibilizados.
- b) **Performance fiscal** caracterizada pelo universo de estabelecimentos, e de trabalhadores alcançados pela fiscalização, bem como pelas condições de trabalho inspecionadas.
- c) **Perfil de intervenção fiscal** definido a partir das características dos procedimentos fiscais adotados e da natureza da abordagem da auditora em face de flagrantes fiscais.

Para se chegar às evidências relevantes para o escopo da pesquisa, o percurso metodológico contemplou duas estratégias analíticas fundamentais, incorporando indicadores e instrumentos estatísticos aptos a caracterizar a forma de atuação institucional da auditoria do trabalho. Para tanto, destaca-se o conjunto de evidências do perfil fiscal a partir do qual foram também levantados os seguintes indicadores:

- a) **Taxa de flagrantes fiscais** - relação percentual entre o total de estabelecimentos com flagrante de irregularidade e o total de estabelecimentos fiscalizados.
- b) **Taxa de autuação** – relação percentual entre o total de autos lavrados e o total de estabelecimentos com flagrante de irregularidade.
- c) **Taxa de regularização fiscal** - relação percentual entre total de estabelecimentos regularizados pela ação fiscal e o total de estabelecimentos com flagrante de irregularidade;
- d) **Taxa de defasagem de regularização** - relação percentual entre o total de estabelecimentos não regularizados e o total de estabelecimentos com flagrante de irregularidade.

Os conceitos destacados são a linha guia para a apresentação, sistematização, cruzamento e interpretação dos dados examinados.

2. O ESTADO E O TRABALHO SOB AS LÂMINAS NEOLIBERAIS

2.1 O macropanorama neoliberal

O neoliberalismo, enquanto etapa histórica do capitalismo, constitui um arcabouço multifocal (WACQUANT, 2012) de cunho doutrinário (à medida que conforma um conjunto de dogmas), institucional (ao passo que engloba um complexo de políticas estatais) e político (enquanto espaço de embates pelo controle do poder).

O capitalismo é um sistema multidimensional, envolvendo as esferas do capital, do trabalho e política (ANTUNES, 2009; BORGES e DRUCK, 1993), FILGUEIRAS, L 2006). Por isso, qualquer movimento interventivo para ser bem-sucedido deve agir sobre as três ordens econômica, social e política. Um projeto de mudanças para se impor hegemônica e eficazmente tem que trespassar as três dimensões.

Em que pese o neoliberalismo essencialmente retome o liberalismo econômico clássico, não é exclusivamente um projeto econômico. É também um projeto político-social (ANTUNES, 2009; HARVEY, 2005, 2011; KREIN,2011; WACQUANT,2012). E como tal para se impor hegemonicamente nos três planos referidos teve que formatar um aparato ideológico amplo e complexo para efetivar as propostas neoliberais (ANDERSON, 1995; BRAZ e NETTO, 2006; MORAES, 2002; SANTOS, M. 2000; WACQUANT,2012).

Ora, aquilo que se tem chamado de pensamento único ou hegemonia ideológica neoliberal teve como uma de suas armas mais efetivas precisamente a capacidade de gerar e difundir narrativas que prometiam explicar o mundo em crise dos anos 70[.]. (MORAES, 2002, p. 2)

A reestruturação capitalista demandou reformas com impacto em todas esferas da vida social para satisfazer suas necessidades sistêmicas marcadas, na expressão de Mézaros, pela maldição da interdependência (GIDDENS, 2001; MÉSZAROS, 2011) uma vez que:

[...] o mesmo processo que deve ser considerado, do ponto de vista do capital, como a bênção da homogeneização se apresenta, do ponto de vista do trabalho, como a maldição da interdependência (e dependência). Uma maldição porque a homogeneidade da relação de valor capitalista se impõe praticamente como uma malha selvagem de determinações intimamente entrelaçadas. As partes desta malha (incluindo o trabalho mercantilizado) reforçam-se mutuamente e asseguram a viabilidade do todo, parecendo, desse modo, negar até mesmo a mais remota possibilidade de escape deste círculo vicioso. (2011, p. 629).

Um dos traços marcantes da etapa atual do capitalismo é a força desta homogeneidade totalizadora imanente à dominação do sistema econômico sobre toda morfologia social. Anteriormente nenhum modelo econômico materializou-se através controle social absoluto pelo mercado, pois antes do capitalismo, apesar de a instituição do mercado estar presente desde os primórdios históricos, o seu papel era secundário e subordinado às relações sociais (POLANYI, 1980).

O diferencial na contemporaneidade é que o sistema capitalista se torna um modo de controle sociometabólico singular porque se forja um sistema de controle sem sujeito, com imposição dos objetivos do mercado contra os desejos subjetivos (MÉSZAROS, 2011).

Estabelecem-se aparatos (econômicos, ideológicos e políticos) que desencadeiam e mantêm uma racionalização exponencial da vida social. Deste modo, é pavimentada a via condutora para modernidade, provendo uma intervenção projetada racionalmente na estrutura social na extensão observada por Touraine:

A modernidade não é mais pura mudança, sucessão de acontecimentos; ela é difusão dos produtos da atividade racional, científica, tecnológica, administrativa. Por isso, ela implica a crescente diferenciação dos diversos setores da vida social: política, economia, vida familiar, religião, arte em particular, porque a racionalidade instrumental se exerce no interior de um tipo de atividade e exclui que qualquer um deles seja organizado do exterior, isto é, em função da sua integração em uma visão geral, da sua contribuição para a realização de um projeto societal. (2002, p. 17).

O neoliberalismo arquiteta um sistema de controle ímpar com um funcionamento “essencialmente comandado pelas operações e as escolhas de um capital financeiro mais concentrado e centralizado do que em qualquer outro período anterior do capitalismo” (CHESNAIS, 1997, p. 22). Como percebe M. Santos, neste novo ambiente social cada vez mais tudo tende a:

[...] tornar-se objeto de intercâmbio, valorizado cada vez mais pela troca do que pelo uso e, desse modo, reclamando uma medida homogênea e permanente. Assim, o dinheiro aumenta sua indispensabilidade e invade os mais numerosos aspectos da vida econômica e social. (2000, p. 98-99).

A reestruturação produtiva amalgama-se com uma reengenharia social num processo metabólico que forma e renova as estruturas nucleares de organização social para produção de sobrevivência para a acumulação capitalista.

Esse modo peculiar de controle sem sujeito, em que o controlador é na verdade controlado pelas exigências fetichistas do próprio sistema do capital, é inevitável, devido à separação radical entre produção e controle no âmago deste sistema. No entanto, uma vez que a função de controle assume uma existência à parte, devido ao imperativo de subjugar e manter permanentemente sob sujeição os produtores, apesar de seu status formal de “trabalho livre”, os controladores particulares dos microcosmos

reprodutivos do capital devem sujeitar-se ao controle do próprio sistema, pois, ao deixar de fazê-lo, estariam destruindo sua coesão como sistema reprodutivo viável (MÉSZAROS, 2011, p. 126).

O neoliberalismo firmou-se hegemonicamente sob as bases de um discurso que se distinguiu notadamente por sua força simbólica (BORDIEU, 1992) e instrumentalizou-se por reformas políticas, econômicas, sociais e trabalhistas em diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento (KREIN, 2011).

As propostas neoliberais se solidificaram conforme receituário composto de fórmulas estratégicas para implantação e aceleração do curso das transformações almejadas cujas bases dogmáticas corporificaram-se no Consenso de Washington. Como realçado por Nogueira:

O Consenso de Washington não tratou tampouco de questões sociais como educação, saúde, distribuição da renda, eliminação da pobreza. Não porque as veja como questões a serem objeto de ação numa segunda etapa. As reformas sociais, tal qual as políticas seriam vistas como decorrência natural da liberalização econômica. Isto é, deverão emergir exclusivamente do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado inteiramente auto-regulável, sem qualquer rigidez tanto no que se refere a bens quanto ao trabalho. Um mercado, enfim, cuja plena instituição constituiria o objetivo único das reformas. Em resumo, uma proposta saudosista, tentada sem sucesso e com consequências negativas na Europa da década de 20, de retorno ao *laissez-faire* do final do século XIX e princípio do século atual, da ordem liberal comandada pelo "padrão ouro", que a I Guerra Mundial destruiria. (1994, p. 11).

Como nota Castells:

[...] a economia global foi constituída politicamente. A reestruturação das empresas, e as novas tecnologias de informação, embora fossem a fonte das tendências globalizadoras, não teriam evoluído, por si só, rumo a uma economia global em rede sem as políticas de desregulamentação, privatização e liberalização do comércio e dos investimentos.

[...]

Essas políticas foram decididas e implantadas pelos governos ao redor do mundo, e por instituições econômicas internacionais. É necessário ter uma perspectiva da economia política para entender o triunfo dos mercados sobre os governos: os próprios governos clamaram por uma vitória, numa tendência suicida histórica. Fizeram isso para preservar/aprimorar os interesses de seus estados, dentro do contexto do surgimento de uma nova economia, e no ambiente ideológico que resultou do colapso do estatismo, da crise do previdencialismo e das contradições do Estado desenvolvimentista. (CASTELLS, 1999, p. 188).

A construção deste sistema em escala globalizada não decorreu de uma evolução natural e fatal, foi resultado de um racionalismo unguído com ar científico como Bourdieu realça:

Em nome desse programa científico de conhecimento, convertido em programa político de ação, leva-se a cabo por imenso trabalho político (negado tanto que é, na aparência, puramente negativo) que trata de criar as condições de realização e funcionamento da "teoria"; um programa de destruição metódica dos [espaços] coletivos (1992, p. 152, tradução nossa).

Os processos de implantação do projeto neoliberal vão variar conforme contextos e arranjos locais, entretanto, mesmo com ritmos e peculiaridades distintos, andam todos no compasso da financeirização da economia em âmbito mundial.

Aqui é importante distinguir entre a lógica financeira – que se constitui na lógica mais geral do capital, desde sempre, e que caracteriza a atual fase do desenvolvimento capitalista em escala nacional e internacional, imprimindo, de forma dominante, a dinâmica do modo de produção e influenciando as mais diversas esferas das sociedades e dimensões da vida social – das formas institucionais assumidas pelo capital financeiro, que definem os sujeitos que comandam concretamente esse processo, articulando os mais diversos interesses, a partir do domínio, controle e propriedade de instituições financeiras (FILGUEIRAS, L. 2006, 184).

Harvey (2005) salienta o peso dos arranjos de interesses nacionais:

A livre mobilidade de capitais entre setores, regiões e países é considerado fundamental. Todas as barreiras para que a livre circulação (como tarifas, arranjos fiscais punitivos, controles de planejamento e ambientais, ou outros impedimentos locacionais) têm de ser removidos, exceto nas áreas cruciais para o "interesse nacional" [...]. (2005, p.66, tradução nossa).

Com [...] “a globalização, o uso das técnicas disponíveis permite a instalação de um dinheiro fluido, relativamente invisível, praticamente abstrato” (SANTOS, M., 2000, p. 100), construindo o elemento diferencial no processo de transição para a acumulação flexível do capital - a financeirização da economia cuja evidência é destacada por Figueiras, L.:

O predomínio do capital financeiro na sociedade e na sua relação com o capital produtivo, se expressa, de forma contundente, nas políticas econômicas implementadas e nos resultados econômicos (lucros) obtidos pelas instituições financeiras – esteja a economia crescendo ou não (2006, p. 190).

BORGES e DRUCK (1993) aguçam três indicadores da globalização financeira e produtiva:

- a) Interpenetração patrimonial entre as burguesias industriais e financeiras;
- b) Formação de oligopólios globais;
- c) Mudanças nas formas de gestão ou organização que constituíram redes globais informatizadas.

Pochmann (2001) acentua que na segunda metade do século XX, a economia mundial ganha rápida expansão do comércio internacional e amplia a liquidez internacional (graças aos investimentos diretos estrangeiros e aos fluxos financeiros transnacionais) promovendo a financeirização da economia.

O resultado mais geral de todas essas mudanças foi o de atualizar, radicalizando-a, a dependência tecnológica e financeira do país, agravando a vulnerabilidade externa da economia brasileira e a fragilidade financeira do Estado. É da natureza do modelo neoliberal periférico a reiteração

permanente dessa vulnerabilidade e fragilidade, como condição de reprodução do capital financeiro e, portanto, de sua própria reprodução. Assim, a dinâmica do modelo é, intrinsecamente, instável. E isto é verdadeiro mesmo quando da existência de superávits comerciais no balanço de pagamentos (FILGUEIRAS, L. 2006, p. 196).

A financeirização da economia em escala global vai constituir num o motor central de um sistema internacional de dominação e subordinação internacional cujo avanço do capital financeiro (capital improdutivo) termina por obstaculizar, não raramente, qualquer possibilidade de implantação de projetos nacionais de desenvolvimento, pois mantidos pela sangria do endividamento estatal (POCHMANN, 2007).

Com a crise da dívida externa (1981–1983), que estancou o projeto de industrialização nacional, e a adoção de políticas neoliberais desde 1990, ganhou ênfase o processo de financeirização da riqueza, sustentada fundamentalmente pelo endividamento do Estado (POCHMANN, 2007, p. 1478).

O ponto enfatizado por Pochmann revela claramente a centralidade do papel do Estado para manter o ambiente ideal de controle das condições necessárias ao desenvolvimento capitalista. Por isso, o projeto neoliberal prioritariamente concentrou-se no desmonte real e simbólico da estrutura e valores encarnados pelo Estado de Bem-Estar Social de modo a apressar o processo de reestruturação produtiva.

Este processo gerou graves e nefastos efeitos, implicando a destruição ou precarização das condições de vida dos trabalhadores pela corrosão dos direitos sociais, pelo desemprego em massa e pelo acirramento das desigualdades sociais. Mediante o uso intensivo das novas tecnologias, propulsionou-se em escala mundial a concorrência predatória com efeitos nefastos sobre todas as esferas da vida social.

A precarização do trabalho é vista, então, como um processo central, comandado pelas exigências tecnológico-econômicas da evolução do capitalismo moderno. É o fenômeno que suscita uma nova questão social, cujo núcleo seria, novamente, como o pauperismo foi na primeira metade do século XIX, a existência de “inúteis para o mundo” e, “(...) em torno deles, de uma nebulosa de situações marcadas pela instabilidade e pela incerteza do amanhã, que atestam o crescimento de uma vulnerabilidade de massa” (Castel, 1998, p. 593).

A intensificação da mobilidade do capital conduz a menor compromisso com os países sedes das atividades produtivas e no aumento do poder de barganha do capital em face aos Estados e na construção das condições necessárias à reforma

estatal e de sua adequada programação à lógica e aos fins da acumulação produtiva.

2.2 Uma tomografia do programa neoliberal

Como já ressaltado, o projeto neoliberal avançou sobre as dimensões econômica, social e política no plano mundial e teve que concentrar os máximos esforços na reformatação do Estado³, pois, para firmar-se como ideário hegemônico, a “sociedade tem que ser modelada de maneira tal a permitir que o sistema funcione de acordo com as suas próprias leis” (POLANYI, 1980, p. 72).

Um marco emblemático deste processo foi a edição do Relatório do Banco Mundial de 1997 que teve como tema “ O Estado num mundo em transformação”, pois nele se corporificam fórmulas e firmam-se programas de ação. Carvalho, C. E. (2004) indica os pilares gerais do projeto neoliberal:

- a) Prioridade absoluta para os direitos do capital;
- b) Ocultamento das relações capital-trabalho e responsabilização do indivíduo frente ao capital;
- c) Abertura de novos espaços para a valorização do capital;
- d) Despolitização da política econômica;
- e) Responsabilização dos países dependentes pelos efeitos da desordem financeira internacional.

Estes parâmetros decorrem de dois eixos motores da reestruturação produtiva consistentes na remodelação do Estado (Eixo 1) e na remoção de obstáculos à expansão do capital (Eixo 2) a partir dos quais fixaram-se as principais diretrizes políticas que passariam a ser implantadas pelos governos ao redor do mundo, numa agenda cadenciada pelas peculiaridades regionais, levando ao triunfo dos mercados sobre os governos (CASTELLS, 1999).

As metas neoliberais exigiram a flexibilização das estruturas e atuação do Estado que era o alicerce impostergável para garantir a plena liberalização do capital e das relações de trabalho. A sequência estratégica constituiu-se então em

³A expressão aqui remete à ideia de organização sociopolítica sobre a qual se funda a legitimidade de poder na sociedade moderna que não se distingue da denominada sociedade civil. O Estado é uma realidade imanente às relações sociais. A separação conceitual revela uma mistificação ideológica que apresenta o Estado separado artificialmente da realidade social (ARNAUD, 1999) e prejudica o olhar mais amplo dos fenômenos sociais.

remodelar o Estado e a ajustar seu papel à lógica da flexibilidade, para viabilizar a consolidação das práticas no âmbito econômico-social.

2.2.1 Reestruturação Produtiva: da acumulação rígida rumo à flexível

O fordismo enquanto modo de organização produtiva se caracterizou pela produção e consumo de massas e pela busca pela máxima produção como estratégia de extração do lucro se efetivava pela homogeneização, uniformização e padronização do trabalho.

O fordismo enquanto novo padrão de gestão do trabalho e da sociedade (ou Estado) – sintetiza as novas condições históricas, constituídas pelas mudanças tecnológicas, pelo novo modelo de industrialização caracterizado pela produção em massa, pelo consumo de massa (o que coloca a necessidade de um novo padrão de renda para garantir a ampliação do mercado), pela integração e inclusão dos trabalhadores. (DRUCK, 1999, p. 49).

O modelo fordista, assim contextualizado, tinha como linhas mestras a regulamentação e a rigidez. Neste contexto, a associação ao keynesismo foi natural, na medida em que, como anota Harvey:

(...) O Estado teve que assumir novos (keynesianos) papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de ajustar as velas em certos aspectos para seguir com mais suavidade a trilha da lucratividade segura; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativas ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção. O equilíbrio de poder tenso mais mesmo assim firme, que prevalecia entre o trabalho organizado, o grande capital corporativo e a nação-Estado, e que formou a base do poder da expansão do pós-guerra. (2006, p. 125)

A produção em escala era maximizada pelo alto grau de especialização das tarefas organizadas vertical e rigidamente. O modo de organização era inflexível, exigindo atuação institucional e regulatória estáveis.

O modelo fordista tendia, no entanto, à deterioração pela saturação inevitável do nível de consumo pelos produtos ofertados em plena escala e pelo seu caráter rígido com imanente dificuldade do sistema em responder às mudanças nas demandas do mercado. Como observa Harvey:

Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez no mercado, na alocação e nos contratos de trabalho. [...] A rigidez dos compromissos do Estado foi se intensificando à medida que programas de assistência aumentavam sob pressão para manter a legitimidade num momento em que a rigidez na produção restringia

expansões da base fiscal para gastos públicos (2006, p. 135, grifos nossos).

As respostas aos desafios de manter a continuidade da acumulação e da lucratividade do capital perpassaram por ações estratégicas que:

[...] operam em duas dimensões: uma, mais abrangente, relativa ao conjunto do sistema globalizado, apontando uma tendência à homogeneização do processo de reestruturação, mantidas as diferenças locais ou nacionais, devidas ao processo histórico da constituição das relações de poder embutidas na relação entre capital e trabalho; a outra diz respeito a mudanças introduzidas no local de trabalho, relacionadas aos processos de trabalho e de produção. (BAUMGARTEN e HOLMANN: 2011, p. 316).

A migração para a produção flexível se sustentou no discurso do fim da sociedade do trabalho e em propostas de desregulamentação do trabalho. Como observam Borges e Druck (1993):

Esta concepção de "fim da sociedade do trabalho" associa-se, por um lado, ao esgotamento do fordismo, entendido tanto como forma geral de organização do processo de trabalho, quanto como um modelo de acumulação e modo de estruturação do conjunto da sociedade que marcou a última etapa da industrialização capitalista (1993, p. 25).

O toyotismo surge então como alternativa de superação às dificuldades do fordismo, caracterizando-se pela flexibilidade do processo produtivo. Esta flexibilidade demandada pelo capital tem por base o primado absoluto do mercado sobre as demais esferas (política e social). A flexibilidade para dotar a rede econômica de adaptabilidade é a estratégia de acumulação capitalista, sendo vital liberalizar o mercado de qualquer trava às ações capitalistas.

[...] o modelo verticalizado de grandes corporações, executando em suas instalações parte significativa da cadeia produtiva, modelo anteriormente hegemônico, cede lugar a empresas enxutas, de tamanho reduzido, organizadas em rede pela via da terceirização e da subcontratação. A desregulamentação das relações laborais viabiliza a implantação das mudanças no interior das próprias empresas, tornando possível flexibilizar a organização do trabalho e da produção. (BAUMGARTEN e HOLMANN: 2011, p. 316).

Alguns autores têm pontuado que a crise do fordismo não conduziu à sua superação (TENÓRIO: 2011; VASAPOLLO, 2006; ZARAFIAN, 2001. Tenório (2011) sustenta a transcendência do modelo fordista.

Aqui o que objetivamos é resgatar conceitos que o modismo da contemporaneidade flexível não permite que sejam percebidos, escondendo indicadores da permanência de um fazer fordista travestido, muitas vezes, de moderno, atual. A tese proposta é que o pós-fordismo contém o fordismo. Ou seja, o fordismo não é substituído pelo pós-fordismo, visto que este último contém, de acordo com a unidade dos contrários, lei da dialética, elementos fordistas, substâncias que serão representadas por meio de um continuum. Assim, a aparente situação antitética não ocorre uma vez que o pós-fordismo compreende seu oposto, o fordismo.

Cabe ambientar o toyotismo na conjuntura da reestruturação produtiva modelada pelas ideias neoliberais, pois é:

Oriundo dos impasses (crise da "regulação fordista" para uns; para outros, ressurgimento, em um contexto novo, de contradições clássicas do modo de produção capitalista mundial amplamente abafadas entre 1950 e a recessão de 1974) nos quais desembocou a acumulação de longo prazo desenvolvida durante os três gloriosos decênios, o referido modo de acumulação baseia-se nas transformações da "relação salarial" e em um grande agravamento da taxa de exploração (o aumento da produtividade horária sendo um indicador desta), mas seu funcionamento é essencialmente comandado pelas operações e as escolhas de um capital financeiro mais concentrado e centralizado do que em qualquer outro período anterior do capitalismo (CHESNAIS, 1997, p. 22).

Essas transformações conduziram a uma maior instabilidade econômica, a um aumento das inseguranças no mundo do trabalho e à financeirização com dependência crescente de fluxos internacionais de capitais. Os investimentos do capital no desenvolvimento de novas tecnologias utilitárias foram e são ordenados pela busca de mobilidade para ampliar o espaço de acumulação pela internacionalização dos mercados.

A reestruturação da cadeia de produção no modo toyotista fundou-se na desverticalização, fragmentação e flexibilização do processo produtivo. Era pois impostergável a inovação no processo de gestão da organização empresarial e do trabalho como contextualiza Castells:

A produtividade e a competitividade constituem os principais processos da economia informacional / global. **A produtividade origina-se essencialmente da inovação, e a competitividade, da flexibilidade.** Portanto, empresas, regiões, países, unidades econômicas de todas as espécies preparam suas relações de produção para maximizar a inovação e a flexibilidade. A tecnologia da informação e a capacidade cultural de utilizá-la são fundamentais no desempenho da nova função da produção, além disso, um novo tipo de organização e administração, com vistas à adaptabilidade e coordenação simultâneas, torna-se a base do sistema operacional mais efetivo, exemplificando pelo que rotulei de a empresa em rede. (1999, p. 418, grifos nossos)

A flexibilização do uso do capital e do trabalho é essencial dentro da nova lógica de acumulação baseada na redução a um estoque mínimo de produtos eficientes mecanismos de ajuste às oscilações de demandas do mercado. No entanto, a idealizada flexibilidade:

[...] não se reduz à necessidade de se ajustar mecanicamente a uma tarefa pontual. Mas exige que o operador esteja imediatamente disponível para adaptar-se às flutuações da demanda. Gestão em fluxo tenso, produção sob encomenda, resposta imediata aos acasos dos mercados tornaram-se os imperativos categóricos do funcionamento das empresas competitivas. (CASTEL, 1998, p. 517-518).

O modelo pós-fordista tem assim como marca conata a reatividade *post factum* às flutuações econômicas. Para reagir eficientemente a uma demanda extraordinária, faz-se necessário dotar-se de mecanismos flexíveis, isto é, de fácil adaptação às circunstâncias do mercado. Para alcançar este objetivo procedeu-se à reengenharia produtiva a partir da reformulação dos processos e métodos de gestão da força de trabalho de modo a aumentar-lhe a competitividade e a eficiência econômicas.

2.2.1.1 **A reorganização do trabalho e da produção: dimensão e efeitos**

O sistema de acumulação flexível enquanto novo padrão de gestão do trabalho é orientado por dois objetivos precípuos: (1) redução de custos e (2) aumento de produtividade com flexibilidade para dar resposta rápida e eficiente às oscilações econômicas e aos riscos e incertezas do mercado como observado por Braverman:

A generalizada aplicação da gerência científica, como foi observado, coincide com a revolução técnico-científica. Coincide também com certa quantidade de transformações fundamentais na estrutura e funcionamento do capitalismo e na composição da classe trabalhadora (1987, p. 112).

A flexibilidade necessita de ajustes do trabalho e do trabalhador para adaptar-se às flutuações da demanda econômica uma vez que o sistema pós-fordista manipula estoques reduzidos. Gerir a produção em fluxo intenso para produção sob encomenda com resposta imediata aos acasos dos mercados é uma necessidade imperiosa da competitividade intercapitalista (CASTEL 1998).

Para isso, foram desenvolvidas novas ou renovadas técnicas de gestão em que o controle do tempo é fundamental na medida em se deve suprir as demandas eventuais no momento exato (just in time), mas assentadas sobre os princípios da:

- a) Intensificação (diminuição do tempo de produção para rápida colocação do produto no mercado);
- b) economicidade (redução do volume de estoque de matéria prima); e,
- c) produtividade (aumento da capacidade de produção pela especialização).

Este aspecto gerencial do trabalho e da produção enfatizado manifesta “[...] um novo momento da acumulação capitalista, no qual os chamados novos

paradigmas tecnológicos e gerenciais incorporam mudanças nos padrões de uso da força de trabalho” (BORGES e DRUCK, 1993, p. 23).

Meiksins (1996) ao examinar as críticas direcionadas a Braverman (1987), especialmente, a de que vai muito longe ao igualar as técnicas de gestão tayloristas ao próprio capitalismo, conclui que o autor “[...] efetuou um avanço significativo com relação às análises prévias e enriqueceu grandemente o estudo do trabalho, ao defender essa tese em 1974 (1996, p. 39).

O caráter central da reengenharia organizacional notado por Braverman é assim sintetizado por ele “[...] no modo capitalista de produção novos métodos e nova maquinaria são incorporados dentro de um empenho gerencial para dissolver o processo de trabalho como um processo dirigido pela gerência (1987, p. 149). E mais o modelo gerencial científico “significa um empenho no sentido de aplicar os métodos da ciência aos problemas complexos e crescentes do controle do trabalho nas empresas capitalistas em rápida expansão” (1987, p. 82).

Eventuais “exageros” bravermanianos podem ter se afigurado mais pela interpretação de seus críticos do que pela evolução histórica do processo e falta de substrato de suas ideias. Afirma-se isto tão categoricamente com base nas evidências de que a gestão científica se consolidou como instrumento estratégico da lógica do capitalismo na era da acumulação flexível na medida em que numa “[...] situação ideal para a reprodução do capital, o ritmo e a qualidade do trabalho seriam completamente submetidos à lógica da técnica controlada pelos capitalistas” (ANDRIOLI, 2008, p. 17), pois:

De fato, trata-se de um processo de organização do trabalho cuja finalidade essencial, real, é a intensificação das condições de exploração da força de trabalho, reduzindo muito ou eliminando tanto o trabalho improdutivo, que não cria valor, quanto suas formas assemelhadas, especialmente nas atividades de manutenção, acompanhamento, e inspeção de qualidade, funções que passaram a ser diretamente incorporadas ao trabalhador produtivo (ANTUNES, 2009, p. 54-55).

A dinâmica da organização industrial é constituída inicialmente pelo objetivo de “[...] fazer que os trabalhadores sejam responsáveis pela produção e controlados pela “lógica da máquina”, pela lógica da organização do trabalho” (ANDRIOLI, 2008, p. 15) como meio de adquirir flexibilidade produtiva, pois o controle objetivo viabiliza acionamento da rede de produtiva com maior agilidade de resposta às demandas do mercado consumidor. Este aspecto de mudança na forma de controle da força de trabalho ressoa na tese de Braverman:

O conceito de controle adotado pela gerência moderna exige que cada atividade na produção tenha suas diversas atividades paralelas no centro gerencial: cada uma delas deve ser prevista, pré-calculada, experimentada, comunicada, atribuída, ordenada, conferida, inspecionada, registrada através de toda a sua duração e após conclusão. O resultado é que o processo de produção é reproduzido em papel antes e depois que adquire forma concreta. (1987, p.113)

Braverman percebe este processo como evolução do programa taylorista possibilitada pela evolução tecnológica como se verifica a seguir:

A redução do trabalhador ao nível de um instrumento no processo produtivo não está, de modo algum, exclusivamente associada com a maquinaria. Devemos também observar, ou na ausência de maquinaria ou em conjunção com máquinas operadas individualmente, a tentativa de *tratar os próprios trabalhadores como máquinas*. **Este aspecto da gerência científica foi ampliado pelos sucessores imediatos de Taylor** (1987, p. 151, grifos nossos).

E conclui:

No que respeita ao operador da máquina, é agora possível retirar de suas atribuições quaisquer especialidades que tenham sobrado depois de três quartos de século de “racionalização”. **Ele agora está aliviado de todas as decisões, julgamentos e conhecimento que Taylor pretendeu retirar dele por meios organizacionais** (1987, p. 175).

O realce à gestão científica é nuclear no processo de reestruturação do capital porque tem-se revelado verdadeira centrosfera do sistema flexível de produção. Este ponto tem sido evidenciado em diversas pesquisas (ainda que não tenham em Braverman sua fonte direta) que se referem a um dado **caráter estrutural** de diversos aspectos do fenômeno da reestruturação produtiva (desemprego, precarização, etc.) que perpassam primariamente por um novo modelo gerencial. A gestão científica ganha força na lógica da flexibilidade. A gestão expande-se dos muros da fábrica. Também Castel (1998) sustenta que a flexibilização do sistema produtivo decorre fundamentalmente da necessidade de ajustar o trabalhador às novas diretrizes produtivas, não se limitando, contudo a este aspecto.

Esta é base do sistema de acumulação capitalista atual primeiramente justifica a reorganização empresarial em rede ou aglomerados regionais e internacionais que:

[...] se formaram a partir de redes compactas de interrelações transnacionais que vão constituindo, à medida que se aprofunda a divisão do trabalho e à medida que grupos específicos de produtores são obrigados a interagir entre eles de maneira intensa e multiforme (BODDY, 1993, p. 47).

[...]

Essas transações incluem tanto fluxos de bens como de informações. A escala desses fluxos se amplia com as relações de subcontratação,

cooperação e interdependência. Amplia-se também pela necessidade que o complexo de produção flexível tem de integrar a concepção e a execução - desenvolvimento do produto, produção, marketing e apoio ao consumidor (BODDY, 1993, p. 47).

Novas técnicas de gestão permitem que as empresas possam flexibilizar o processo de produção **sem perder o controle**, porém, como ressalta Appay:

A autonomia controlada é um conceito paradoxal que permite conceber: que os processos de concentração e de atomização do aparelho produtivo não são mais necessariamente contraditórios; - que as novas formas de organização do trabalho que privilegiam a autonomia, a cooperação e a inovação não são dissociáveis de um questionamento sobre o poder e a dominação. Permite pensar a emergência de um poder estratégico que se utiliza de novos princípios de controle centralizado e de autocontrole das unidades autônomas. Com a autonomia controlada, a concentração de poder produtivo não passa mais necessariamente pela concentração econômica, mas por novas formas organizacionais particularmente flexíveis, até mesmo transitória. Por mais paradoxal que isto possa parecer, a concentração econômica passa de hoje em diante pela fragmentação estrutural, por lógicas de exteriorização dos riscos, dos custos e das responsabilidades (1997, p.529, tradução nossa).

Os princípios da intensificação, economicidade e produtividade orientam o modelo gerencialista conferem à organização do trabalho a máxima eficiência intra e intercapitalista pela flexibilidade interna e externa, como mencionado por Castel:

[...] à subcontratação (flexibilidade externa) ou treinar seu pessoal para a flexibilidade e para a polivalência a fim de lhe permitir enfrentar toda a gama das novas situações (flexibilidade interna). No primeiro caso, o cuidado de assumir as flutuações do mercado é confiado a empresas-satélites. Podem fazê-lo à custa de uma grande precariedade das condições de trabalho e de muitos riscos de desemprego. No segundo caso, a empresa se responsabiliza pela adaptação de seu pessoal às mudanças tecnológicas. Mas à custa da eliminação daqueles que não são capazes de chegar à altura dessas novas normas de excelência (1998, p. 517-518).

A flexibilidade econômica vai expandir-se para os âmbitos social e político, por necessário combater:

[...] contrapoder que emerge das lutas sociais, o capital iniciou um processo de reorganização das suas formas de dominação societal, não só procurando reorganizar em termos capitalistas o processo produtivo, mas procurando gestar um projeto de recuperação da hegemonia nas mais diversas esferas da sociabilidade. Fez isso, por exemplo, no plano ideológico, por meio do culto de um *subjetivismo* e de um ideário fragmentador que faz apologia ao individualismo exacerbado contra as formas de solidariedade e de atuação coletiva e social (ANTUNES, 2009, p. 50).

O gerencialismo então se expande por múltiplas esferas que transcendem a organização interna do trabalho, conferindo ao sistema de acumulação flexível potencializada amplitude de atuação e influência social na medida que:

A sociedade e o trabalho, sob a égide da lógica e da ideologia gerenciais, concretizam a reificação e rentabilização dos indivíduos através de

estratégias mistas de coerção e sedução. O trabalho, fundamento do ser social e de sua identidade, torna-se, paradoxalmente, atividade em que os indivíduos são negados e instrumentalizados, redundando em inúmeros processos socio-organizacionais de assédio moral que colocam em xeque as políticas de afetividade e os ditos programas de comprometimento das empresas que, baseados nas teorias da inteligência emocional, pregam a empatia e o contentamento geral num ambiente no qual predominam o cinismo, o sarcasmo, a negação dos afetos e a competição e indiferença em relação ao outro (FREITAS, HELOANI e BARRETO, 2008, p. 180)

O modelo de gestão da produção flexível vão atingir a vida social à medida da exacerbação do individualismo e da corrosão dos laços e valores coletivos, passando a determinar as relações sociais, conforme:

O processo de trabalho em curso no toyotismo apresenta uma base de sustentação ideológica que atinge não somente a objetividade – base material da classe operária –, mas também sua subjetividade – sua consciência de classe, sua organização e seus valores. Os CCQs e TQCs são instrumentos diretos de propagação ideológica e de cooptação dos trabalhadores. Estabelece o "envolvimento cooptado", em que a subsunção do trabalho ao capital é superior à existente nos processos de trabalho anteriores, em que **na nova lógica organizacional o trabalhador passa a ser o controlador de si mesmo** (BRAMIDES e CABRAL, 2003).

Indicam-se aqui dois espectros expressivos do alcance dos mecanismos e formas de gestão e da organização do trabalho: (1) impactos epidêmicos sobre a saúde do trabalhador e (2) a privatização dos espaços coletivos pela reforma gerencialista do Estado.

No que tange à saúde, evidencia-se que a “relação saúde-doença é fortemente afetada nesse processo de barbarização da vida social pela investida do grande capital” (BRAMIDES e CABRAL, 2003). É efeito direto da organização flexível de trabalho (RODRIGUES e BELLINI, 2010) no contexto de:

[...] profundas transformações que vêm alterando a economia, a política e a cultura na sociedade, por meio da reestruturação produtiva e do incremento da globalização, implicam também mudanças nas formas de organização da gestão do trabalho que engendram a precariedade e a fragilidade na relação entre saúde e trabalho, repercutindo, diretamente, nas condições de vida do trabalhador e de sua família (RODRIGUES e BELLINI, 2010, p. 347).

Quanto à reformatação das instâncias estatais, a influência paradigmática do modelo empresarial da acumulação flexível sobre a proposta de reforma do Estado é manifesta e, neste sentido, Pereira acentua:

Após a II Guerra Mundial há uma reafirmação dos valores burocráticos, mas, ao mesmo tempo, a influência da administração de empresas começa a se fazer sentir na administração pública. As ideias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos. Entretanto a reforma da administração pública só ganhará força a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado, que levará à crise também a sua burocracia. Em consequência, nos anos de 1980 inicia-se uma grande

revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial. (2007, p. 3).

A integração finalística dos espaços empresariais e estatais é consequência do primado absoluto do mercado, justificando a reforma estatal, projetando-a ideologicamente como uma prometida panaceia. A concepção do novo papel estatal foi induzida pela projeção dos meios e fins da gestão empresarial “para reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional” (PEREIRA: 2007, p. 3).

Estes dois aspectos demonstram que a gerência científica alinhada à lógica capitalista contemporaneamente adquiriu um temperamento dúplice consolidando-se como **novo padrão de gestão e controle do trabalho e da vida social**.

2.2.2 A remodelação do papel do Estado: decompondo a fórmula neoliberal

Para empreender a tarefa de implantar o projeto neoliberal, a via eleita é a gestação de um modelo de Estado coirmão do capital que seja impregnado pela mesma estrutura genética e dotado da nova lógica de gestão do processo produtivo (GIDDENS, 2001; MESZAROS, 2011; POCHMANN, 2007).

Na qualidade de estrutura totalizadora de comando político do capital (o que é absolutamente indispensável para a sustentabilidade material de todo o sistema), o Estado não pode ser reduzido ao status de superestrutura. Ou melhor, o Estado em si, como estrutura de comando abrangente, tem sua própria superestrutura – a que Marx se referiu apropriadamente como “superestrutura legal e política” – exatamente como as estruturas reprodutivas materiais diretas têm suas próprias dimensões superestruturais. (MÉSZAROS, 2011, p. 119).

Almeja-se, à escâncara, a formatação de um Estado vassalo na expressão de Pochmann:

Nesse sentido, o Estado se transformou no vassalo dos ganhadores líquidos da financeirização improdutiva, que exigem privatização do patrimônio público e a promoção de ajustes fiscais recorrentemente suportados pelo aumento da carga tributária e desvio do gasto social. Não foi por outro motivo que o potencial da política social brasileira tem sido constringido, não obstante a sua importância para o enfrentamento das mazelas nacionais que podem ser sintetizadas pelo enorme e complexo processo de exclusão social. (2007, p. 1478).

A vitalidade deste aspecto para a hegemonia neoliberal é notória.

É por isso que o relacionamento entre o Estado e as empresas economicamente relevantes neste campo é basicamente caracterizado pelo

fato de o Estado assumir descaradamente o papel de facilitador da expansão mais monopolista possível do capital no exterior. (MESZAROS, 2011, p. 113)

Como destaca Castells, as propostas de reformas objetivavam:

[...] aprofundar a lógica capitalista de busca de lucro nas relações capital/trabalho; aumentar a produtividade do trabalho e do capital, globalizar a produção, circulação e mercados, aproveitando a oportunidade das condições mais vantajosas para a realização de lucros em todos os lugares; e direcionar o apoio estatal para ganhos de produtividade e competitividade das economias nacionais, frequentemente em detrimento da proteção social e das normas de interesse público (1999, p. 36).

Em síntese:

[...] trata-se de uma tentativa ameaçadora de colocar os órgãos políticos de controle em sintonia com as necessidades da articulação atual da economia capitalista, ainda quando tal ajustamento exija uma transição “liberal” da “tolerância repressiva” à “intolerância repressiva”. (MÉSZAROS: 2^o11, p. 988).

Engenha-se o que se denominou de regime de administração pública gerencial que transplanta a racionalidade empresarial da eficiência fundada essencialmente pelo fim obstinado e ensimesmado de reduzir custos e efetuar controles pela avaliação de desempenho. E nisto consiste o que se vê de “novo” da doutrina neoliberal:

[...] o que é “neo” no neoliberalismo, a saber, a reengenharia e a reestruturação do Estado como principal agência que conforma ativamente as subjetividades, as relações sociais e as representações coletivas apropriadas a tornar a ficção dos mercados real e relevante. (WACQUANT, 2012, p. 507).

A necessidade de reforma ampla do Estado para ganhar eficiência ganhou *status* de flâmula ideológica na medida em que o discurso comparativo das instituições públicas com a iniciativa privada teve efeito indutor da aceitação do novo modelo e abre frente para realizar as metas de flexibilidade tão cara ao padrão de acumulação pós-fordista.

2.2.3 Removendo as barreiras à expansão do capital

Para abrir caminhos para retomada da expansão capitalista, tem-se como fundamental priorizar os direitos do capital pela livre movimentação de capitais e estabilização da moeda e do sistema financeiro alinhadas a um programa de ajuste fiscal do Estado (CARVALHO, C. E., 2004).

Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de

dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores. (Antunes, 2003, p. 31).

Neste contexto, é essencial intervir nas relações entre o capital e o trabalho perfazendo um caminho inverso ao da fase capitalista anterior, ocultando as relações de trabalho pela tentativa de exclusão do debate público. Os direitos dos trabalhadores passam a ser apresentados como privilégios e causa de desemprego e da crise econômica. Efetiva-se um processo complexo de ocultamento das relações de trabalho por novas formas de contratação que mascaram o trabalho assalariado e subordinado (ANTUNES, 2008; CARVALHO, C. E., 2004; VASAPOLLO, 2005).

Cada vez mais gravemente o crescimento do desemprego favorece o desenvolvimento de novas formas de atividade e novos *status*, que tornam indefinidas as fronteiras entre o desemprego, o emprego e a inatividade, como também a redefinição do sujeito como trabalhador e como empregado.

No plano do capital se reestruturou organização, estabelecendo-se rede entre as empresas por diversas modalidades de contratação e subcontratação (HOLZMANN e PICCININI: 2011) e esta nova sistemática de gestão devia ter o correspondente na dimensão trabalho, pois:

Com a flexibilização, cresce o número de trabalhadores admitidos sob outros modelos contratuais, com o avanço das formas, que Beynon (1999) chamou de trabalhadores hifenizados, ou seja, aqueles com contratos por tempo determinado (*casual-workers*), os trabalhadores em tempo parcial (*part-time-workers*) e os trabalhadores por conta própria (*self-em-player-workers*), expandindo para o conjunto da economia prática flexível que já eram usuais em alguns setores industriais como o calçadista e o de confecção. (HOLZMANN e PICCININI: 2011, p. 196).

Por fim também é fundamental à retomada da expansão capitalista, a abertura de novos espaços para a valorização do capital (BEHRING e BOSCHETTI, 2006; CARVALHO, C. E. 2004;). Este pilar não se destina a propriamente remover obstáculos à expansão capitalista, mas sim constitui uma estratégia que surge como esperável efeito do alcance da inestimável centralidade do processo de reconfiguração do Estado e de seu papel para o projeto neoliberal.

Naquele âmbito, a tendência é de desregulamentação das relações de trabalho, assegurada pela adoção, pelos Estados nacionais e pelo ideário neoliberal, do qual fazem parte, também, políticas de enxugamento do Estado, privatização de serviços públicos e de empresas estatais, abertura

de mercados para produtos e capitais, sobretudo na sua versão financeira. (BAUMGARTEN e HOLMANN: 2011, p. 316).

O Estado assim configura-se a um só tempo um inafastável instrumento de viabilização da hegemonia neoliberal e constitui-se um mecanismo de abertura de novos nichos de acumulação de capital pela privatização generalizada do setor produtivo estatal e pela transferência dos serviços públicos garantidores dos direitos sociais (como saúde, previdência, educação) para o setor privado.

2.3 A implosão das colunas do Estado de Bem Estar Social: a questão crucial da regulação econômica e social

O modo inflexível de organização fordista exigia um padrão de atuação institucional e regulatória estável com imanente dificuldade do sistema em responder às novas demandas do mercado. A expansão do neoliberalismo busca a substituição ou transmutação do sistema fordista pelo toyotista, na busca da flexibilidade produtiva para tanto a engrenagem neoliberal se pôs assim em ataque aos pilares do Estado de Bem Estar Social: as regulações econômica e social.

Harvey salienta que:

[...] as décadas de 70 e 80 foram um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político. No espaço social criado por todas essas oscilações e incertezas, uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começou a tomar forma. Essas experiências podem representar os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta (HARVEY, 1996, p. 140).

A tese central do discurso neoliberal é que o mercado é o único mecanismo de regulação apto à conduzir à estabilidade econômica, onde o Estado deve focalizar suas ações ao menor grau possível. Entretanto deve-se observar que há contradição notória entre o discurso e a prática neoliberais, pois a ideia de regulação é contrária à lógica do discurso do mercado autorregulável.

A reforma do Estado foi uma demanda inafastável do sistema capitalista para proteger sua produtividade (MÉSZAROS, 2011). A missão do Estado moderno não é conter as compulsões do capital, mas sim remover obstáculos e promover a expansão capitalista o que já lhe confere uma tendência a não se conter na intervenção e no uso da força institucional que:

São sempre as orientações definidas nos centros de decisão — em matéria de política econômica e social, de gestão das empresas, de readaptações

industriais, de busca de competitividade, etc. — que repercutem como uma onda de choque nas diferentes esferas da vida social (Castel, 1998, p. 34).

A qualidade de Estado máximo protetor do capital em face das intempéries do mercado global é um elemento estrutural das economias contemporâneas. O cunho estrutural decorre da relação interdependente entre o mercado e o Estado que deve ser reformado para conferir o mesmo DNA e mesma lógica de gestão do processo produtivo.

[...] a necessidade de criar a circulação como empreendimento global das estruturas internamente fragmentadas do sistema do capital ou, em outras palavras, a procura de alguma espécie de unidade entre produção e circulação - o papel ativo do Estado moderno é igualmente grande, se não maior. Ao concentrar a atenção neste papel e nas diversas funções que o Estado é chamado a preencher no domínio do consumo, em primeiro lugar dentro de suas próprias fronteiras nacionais, ocorre que todas essas relações são não apenas “infectadas pela contingência”, como Hegel uma vez sugeriu, mas simultaneamente também por insolúveis contradições. (MÉSZAROS, 2011, p. 111).

Uma das contradições imanentes ao programa neoliberal consiste no paradoxal papel do Estado que deve ser mínimo para a dimensão social, mas máximo e forte na dimensão econômica de indução do crescimento e do processo de intensificação de acumulação de capital. É neste quadro que se situa o ponto central consistente na medida da regulação⁴ econômica e social do Estado.

Na esfera econômica, a regulação estatal deve ser vigorosa para assegurar estabilidade econômica e controlar as flutuações de riscos do mercado. Entretanto no campo social, o aparelho estatal deve focalizar a intervenção, especialmente no controle da força de trabalho pela sua flexibilização ou desregulamentação dos direitos sociais consolidados no Estado de Bem Estar social.

A engrenagem neoliberal produziu mecanismos de flexibilização das estruturas reais fixadas no período fordista com fim de reduzir a estabilidade do proletariado, instaurar o trabalho precarizado bem como incrementar a exploração e a intensificação do trabalho. Como Castel enfatiza:

Foi a relação com o trabalho que mudou profundamente. Ele é daqui para frente vivido por muitos como inquietação. O medo de perder o emprego predomina, e ele deixa de ser uma referência estável e uma garantia de integração à sociedade. Mas é ainda sobre o trabalho, quer se o tenha, quer este falte, quer seja precário ou garantido, que continua a desenrolar-se, hoje em dia, o destino da grande maioria dos atores sociais. Nesse sentido, pode-se continuar a falar de centralidade do trabalho, no sentido de que ele

⁴ A expressão regulação possui um alto grau de generalidade em todos os campos do conhecimento (ARNAUD, 1999). Aqui, metodologicamente, delimita-se a regulação ou regulamentação no sentido exógeno (isto, é, controle do capital e do trabalho a partir do Estado, não endogenamente a partir do mercado).

permanece, positivo ou, muitas vezes, negativamente, no centro das preocupações da maior parte das pessoas (1998:p.157).

Denota-se assim que as noções de desregulamentação e flexibilização são simétricas na medida em que são contrapartes uma da outra dentro da lógica sistêmica da acumulação flexível.

Configura-se um quadro de retrocesso social, implantando-se, na expressão de Francisco Oliveira resgatada por Soares (2000), um Estado de Mal Estar Social. Nos anos 90, emergem o desemprego estrutural, a precarização e a vulnerabilidade social amplificada, inclusive em segmentos de trabalhadores assalariados tradicionalmente estáveis e protegidos (IVO: 2008) que alteram a vida dentro e fora do trabalho (FRANCO e DRUCK, 2009).

No sistema de acumulação flexível, as empresas centrais formadas por grupos transnacionais assumem o cuidado com as flutuações do mercado, pela via gravosa da precarização das condições de trabalho e pelo incremento do nível de desemprego que ganham caráter estrutural (ANTUNES, 2008; CASTEL, 1998; VASAPOLLO, 2006). Fala-se em proteção do mercado, mas se ignoram os riscos sociais, instalando-se uma verdadeira sociedade de risco cuja:

[...] expansão desenfreada do capital desses últimos séculos abriu-se não apenas em resposta a necessidades reais, mas também por gerar apetites imaginários ou artificiais – para os quais, em princípio, não há nenhum limite, a não ser a quebra do motor que continua a gerá-los em escala cada vez maior e cada vez mais destrutiva – pelo modo de existência independente e pelo poder de consumo autoafirmativo. (MESZAROS, 2011, 109)

O aumento da produtividade e a flexibilização das relações de trabalho contribuem para a ampliação crescente da reserva da força de trabalho (daí a funcionalidade do alto nível de desemprego e de precarização das condições de vida e trabalho). É a lei geral de acumulação capitalista enunciada por MARX:

Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva do seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. [...]E] quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial (*Apud* BRAZ e NETTO, 2010, p. 138).

Assim como o alto nível de desemprego tende a forçar os salários para baixo e a expectativa do sistema “é que o desemprego resultante rediscipline o trabalho, fazendo-o aceitar uma taxa de salários menor” (HARVEY, 2011, p. 56) assim o desemprego estrutural coloca-se como recurso estratégico e funcional do processo

de acumulação flexível na medida em efeito negativo sobre os salários amplia a lucratividade e conferem uma pressão disciplinadora da adequação do trabalhador às novas formas e condições de trabalho.

Em síntese, as inseguranças do mundo do trabalho (desemprego crescente, heterogeneidade e precarização do mercado de trabalho, desigualdade e exclusão social) transmutam-se em elementos exponenciais e estruturantes do capitalismo contemporâneo. Não são puros efeitos, mas elementos congênitos ao sistema de acumulação capitalista flexível na medida em que organicamente asseguram a formatação do novo trabalhador individual e coletivo como garantia da reprodução do capital.

2.4 O processo de flexibilização trabalhista

2.4.1 Reestruturação produtiva, flexibilização e precarização: delimitação conceitual

Por ditame metodológico, é necessária uma delimitação sistemática do plexo de noções que balizaram a análise do fenômeno objeto de estudo. O primeiro aspecto a ser pontuado é a ideia de que o neoliberalismo possui dimensões econômica, sociocultural e política cujo plano de atuação se deu com o seguinte ideograma:



Figura 3 - Ideograma: Dimensões do neoliberalismo
Elaboração própria

A flexibilização, como já se enfatizou, deve ser concebida na comparação dos padrões de sistema de produção fordista e toyotista que se revelam assimétricos, pois conforme visto:

- a) O **modelo de acumulação fordista ou rígido** assentou-se na ideia de organização econômica rígida e verticalizada voltada para o consumo em massa (produção em larga escala) em que **a estabilidade econômica, social e política** deveriam ser asseguradas pela **regulação** como mecanismo elementar de garantia da acumulação capitalista onde as estabilidades econômica e social eram metas condicionantes do sistema;
- b) O **modelo de acumulação toyotista ou flexível** firmou, porém, a concepção de uma organização econômica flexível e desverticalizada (produção de estoques mínimos e no tempo exato) em que a **estabilidade econômica com flexibilidade e segurança** deve ser assegurada pela intervenção reguladora do Estado, como afirmado por Galvão, “o neoliberalismo não torna o Estado e suas instituições irrelevantes, mas as reconfigura, assim como suas práticas”. A flexibilização dos padrões do Estado de Bem Estar Social vital para assegurar a retomada dos níveis de acumulação capitalista no período pós-fordista.

Como visto, a reforma do Estado, segundo o receituário neoliberal, deve ter duas estratégias gerais para “[...] colocar uma economia numa posição que lhe permite beneficiar-se das forças competitivas do mercado” (BANCO MUNDIAL: 1997, p. 49). Estratégias que entram em choque com a estrutura básica do Estado de Bem Estar:

- a) **Focalização das atividades estatais** no núcleo mínimo de intervenção eficiente; e,
- b) **Revigoreamento das instituições públicas** para dotá-las de flexibilidade.

Observe-se que a lógica do sistema de acumulação flexível tem uma contradição congênita em que a flexibilização do uso do capital e do trabalho é fundamental na busca de mecanismos de ajuste dos riscos relativos à taxa lucratividade (estabilidade econômica), mas tem como elemento central a insegurança social pela precarização dos direitos sociais.

Com a generalizada flexibilização do trabalho nos países centrais, principalmente pela via da terceirização, a nítida linha de separação entre incluídos e excluídos nestas sociedades foi-se tornando mais tênue. A desestabilização do mundo do trabalho - inicialmente dos trabalhadores industriais e, posteriormente, de todos os assalariados, e de todos os que vivem do trabalho - trouxe a redução do emprego “fordista” (trabalho com o corolário de direitos do trabalho e proteção social, característico da era de ouro ou welfarestate) e a vulnerabilidade de massa (Castel, 1998) com o processo contínuo de fragilização dos trabalhadores estáveis e uma produção sustentada de instáveis. (FRANCO e DRUCK, 2009).

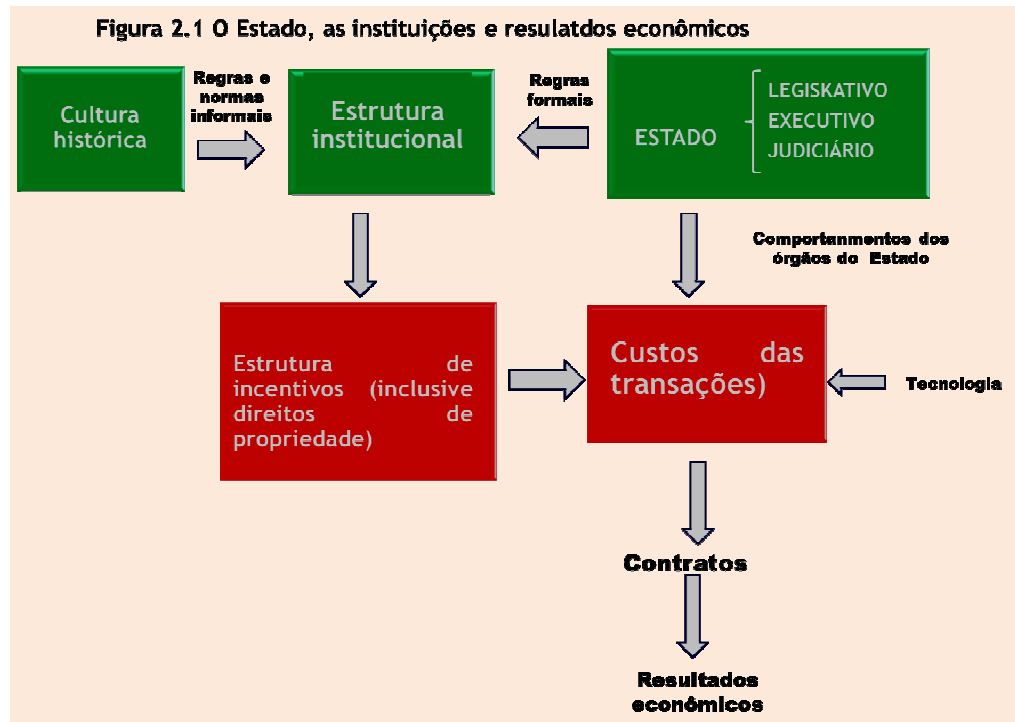
Como via estratégica do processo de flexibilização do trabalho, a precarização do trabalho “é um processo central, comandado pelas novas exigências tecnológicas-econômicas da evolução do capitalismo moderno” (CASTEL, 1998, p.526) e consiste na “redução ou supressão de direitos laborais decorrentes da disseminação de formas de inserção no mercado de trabalho em substituição ao trabalho assalariado e às proteções a ele associadas” (GALEAZZI e HOLZMANN:2011, p. 259-260). Antunes enfatiza:

Entre os traços destrutivos das transformações ocorridas no mundo do trabalho tem-se a gestação de formas muito acentuadas de trabalho precarizado, podendo o desemprego ser colocado como o outro lado da questão, em escala muito acentuada e abrangente. Em diversas partes do mundo, a constatação mais evidente, ao observar tais transformações no mundo do trabalho, é a percepção, por um lado, de um conjunto muito fragmentado de trabalhadores com direitos precarizados e, por outro, do desemprego em escala abrangente. Paralelamente – e como se trata de um processo que fraciona muito fortemente a classe trabalhadora –, há também a tendência de ocorrência de setores mais qualificados, devido à aparência de um quadro positivo entre os trabalhadores que conseguem manter seus trabalhos e empregos. Esta tendência, porém, afeta parcela muito menor dos trabalhadores, quando comparada ao contingente de precarização dos desempregados. (1997: p. 368).

A precarização do trabalho emerge assim com uma racionalidade econômica na medida em que como demonstra Antunes:

Quanto mais aumentam a competitividade e a concorrência intercapitais, mais nefastas são suas consequências das quais duas são particularmente graves: **destruição e/ou precarização, sem paralelos em toda a era moderna, da força humana que trabalha** e a degradação crescente do meio ambiente, **na relação metabólica entre homem, tecnologia e a natureza, conduzida pela lógica societal voltada prioritariamente para a produção de mercadorias e para o processo de valorização do capital** (2009, p. 30, grifos nossos).

Este contexto tem sua racionalidade patenteada na lógica das propostas neoliberais ordenadas no Relatório do Banco Mundial de 1997 esquematizado no quadro sinóptico a seguir:



**Figura 4 - O Estado e as instituições públicas e resultados econômicos
(BANCO MUNDIAL: 1997, p. 31)**

A engrenagem neoliberal produziu processo de flexibilização voltados a reduzir a estabilidade do proletariado mediante múltiplas formas e mecanismos de precarização. Propõe-se, no presente estudo, com base no caráter multidimensional da reestruturação produtiva já expandido, classificação do processo de precarização a partir das formas de acionamento dos mecanismos flexibilizadores das condições de vida societal.

O processo de flexibilização pela via econômica, política e social através da conjugação de estratégias flexibilizantes resulta em precarização social. Braz e Netto ressaltam que "o capitalismo contemporâneo particulariza-se pelo fato de, nele, o capital estar destruindo as regulamentações que lhe foram impostas como resultado das lutas do movimento operário e das camadas trabalhadoras (2006, p. 225).

Há diversas abordagens sobre os processos de flexibilização e precarização do trabalho. Algumas realçam a relação entre Estado, regulação e precarização do trabalho à medida que o descumprimento da legislação com a condescendência das instituições de controle é uma forma efetiva de flexibilização do mercado de trabalho (KREIN, 2007).

Tomando por base os estudos de Antunes (2004, 2009), Antunes e Pochman (2007, 2011), Behring (2008), Borges (2004), Borges e Druck (1993), Campos, A. G.(2011), CAMPOS, G. L. R. (2009), Cardoso Jr.(2002), Cardoso e Lage (2005, 2007), Chadad (2007), Costa (2006), Deddeca (1996, 2009), De Toni (2006), Druck (2005, 2006a, 2006b, 2011), Filgueiras, L. (2006), Franco e Druck (2009), Galvão (2003). Krein (2007), Krein e Oliveira (1999), Miguel (2006), Moraes (2002), Pereira (1996a, 1996b, 2007, 2008), Pinto (2009), R. Pires (2008, 2009), Rosso (1996) e Simão (2009), propõe-se a seguinte classificação a partir dos mecanismos e das dimensões ideológico-cultural, política e econômica da flexibilização:

- a) **Normativa** expressa nas interferências no plano da regulação jurídica (alterações ditadas pelo capital com maior ou menor resistência sociopolítica);
- b) **Pragmática ou marginal** manifesta em relações de trabalho postas às margens das esferas de regulação normativa e da intervenção institucional mediante o ocultamento da práticas ou a tolerância induzida pela força do capital (informalidade, contratações atípicas, fraudes tais como uso da cooperativa, estágio, “pejotização”, etc.);
- c) **Institucional** consistente na promoção da precarização indireta através da intervenção em instituições ou organismos sociais (estruturas estatais, sindicatos) de modo a agirem conforme a lógica capitalista ou reduzir ou eliminar resistências.

A proposta classificatória pode ser condensada no seguinte fluxograma:

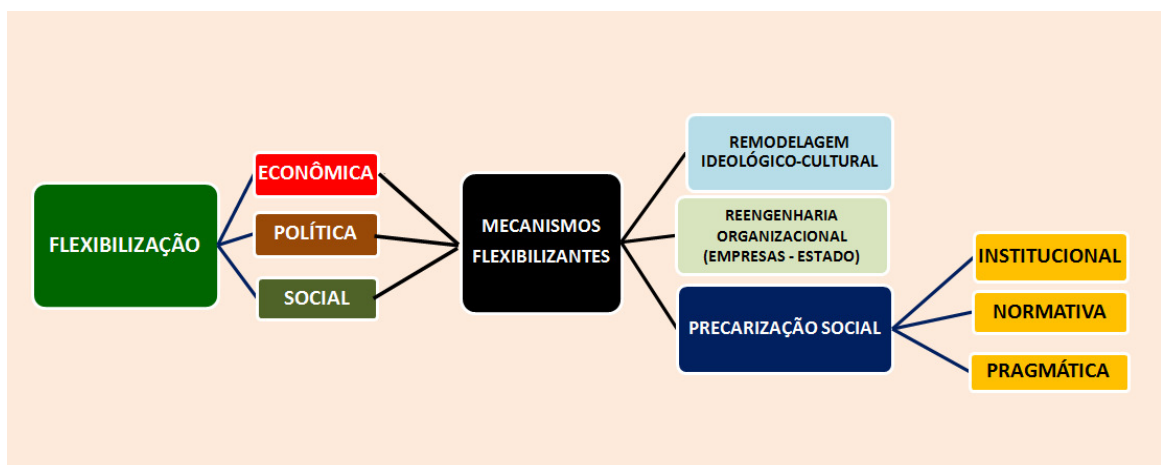


Figura 5 – Flexibilização e precarização: classificação
Elaboração própria

2.4.2 A experiência brasileira

Como sintetiza De Toni:

Na literatura que trata das transformações no trabalho, com destaque para a brasileira, o percurso seguido, não obstante a convivência de distintos enfoques, pode ser reunido em três direções analíticas:

- a) Em um primeiro momento, as mudanças são interpretadas como expansão do setor informal, considerado em seu sentido clássico;
- b) Seguem-se análises em que o foco recai sobre a qualidade do emprego, os empregos atípicos e a expansão de práticas de terceirização de atividade;
- c) A partir de meados dos anos 1990, buscam-se novas construções conceituas, sugerindo que os fenômenos em curso no âmbito do trabalho estariam a reconfigurar a realidade, ensejando mudanças mais profundas do que as imaginadas previamente. (2011, p. 271-272).

Filgueiras, L. (2006) pontua que o Brasil tardou a dar início à execução do projeto neoliberal o que pode ser tributado à dificuldade de harmonizar os distintos interesses das diversas forças e setores produtivos, bem como, especialmente ao grau de atuação política da classe trabalhadores na década de 1980. O mesmo autor afirma que:

Até então, apesar da existência de algumas iniciativas nesse sentido, durante o Governo Sarney, e de uma já forte massificação e propaganda dessa doutrina nos meios de comunicação de massa, havia uma forte resistência à mesma, calcada principalmente, na ascensão política, durante toda a década de 1980, dos movimentos sociais e do movimento sindical. (FILGUEIRAS, L. 2000, p. 83-84.

Nos anos 90, particularmente a partir de 1994, teve início uma estratégia de desregulamentação do mercado de trabalho nacional por alterações graduais e pontuais da legislação trabalhista consagrada na CLT e na Constituição de 1988 que “só adquire a dimensão de uma reforma abrangente se vista numa perspectiva macroeconômica e retrospectiva, politicamente destinada à desregulamentação e à flexibilização do mercado de trabalho brasileiro (CARDOSO JR. 2002, p. 901). No caso brasileiro, consolida-se principalmente pela precarização normativa:

Esse amplo processo de desregulamentação do mercado de trabalho brasileiro pode ser empiricamente caracterizado por um conjunto de medidas legais que se aglutinam em função de promover:

- a flexibilização das condições de uso da força de trabalho;
- a flexibilização das condições de remuneração da força de trabalho;
- algumas modificações nos marcos de proteção e assistência à força de trabalho;
- algumas modificações na estrutura sindical e da Justiça do Trabalho. (CARDOSO JR., 2002, p. 906).

A precarização normativa foi a principal estratégia neoliberal o que, em certa medida, pode se explicar, como apontado por Franco e Druck (2009), pela

condenação e descarte do Direito do Trabalho, ícone da regulação no Estado de Bem Estar Social.

O processo de reestruturação produtiva no Brasil sob a regência das classes dominantes conduz uma modernização conservadora, antidemocrática, pragmática e imediatista (BEHRING: 2008) e provém das práticas das relações produtivas que adquirem ares de legitimidade (ROSSO,1996). Estes são os contornos da precarização pragmática ou marginal que se manifesta nas práticas capitalistas que visam esquivar-se da regulação normativa e das intervenções dos órgãos de fiscalização – objeto deste estudo - pelo ocultamento das relações de trabalho por meio de terceirizações, contratação informal, adoção de contratações formais atípicas ou mediante fraudes pelo uso da cooperativa, estágio, “pejotização”, etc. Este processo de precarização implicou vulnerabilidade das formas de inserção e desigualdades sociais, intensificação do trabalho, danos à segurança e à saúde dos trabalhadores (FRANCO e DRUCK, 2009).

Ressalte-se que a precarização pragmática também alcança o desemprego enquanto produto do processo de desregulação do mercado de trabalho que se efetivou na prática das empresas e se agregou a “formas de contratação instáveis que contornam ou burlam a legislação trabalhista, prolongamento da jornada de trabalho, redução de rendimentos e demais benefícios, flexibilização de direitos trabalhistas e ampliação da informalidade [...]” (FILGUEIRAS, L., 2006, p. 188).

A política econômica agrava o quadro social e enfraquece os mecanismos de distribuição de renda quando edita medidas que criam o desemprego, e favorecem a desregulamentação do mercado de trabalho. A recessão é o principal mecanismo para desregular o mercado de trabalho, pois, com medo do desemprego, o trabalhador não reclama seus direitos. O estado não é um elemento neutro dentro de uma sociedade dividida em classes; suas decisões surtem efeitos diferenciados sobre os interesses em jogo em cada conjuntura histórica (COSTA, 2006, p. 169).

A precarização perpetrada no plano das práticas sociais, no caso brasileiro, tem como base a peculiaridade histórica ressaltada por Soares (apud BEHRING; 2008, p. 250): “o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem Estar Social”. Tal processo foi atropelado pelo avanço do ataque neoliberal.

No caso do Brasil, um país de desenvolvimento capitalista retardatário, algumas de suas características congênitas foram historicamente reforçadas para dar origem a um modelo de desenvolvimento excludente. E assiste-se, desde princípios da década de 90, ao desmonte precoce de um arcabouço institucional que um dia pretendeu ser o embrião de um Estado de Bem-Estar Social para o conjunto da população, mas que, na verdade,

nem chegou à fase adulta, sepultando, até prova em contrário, as esperanças de construção de uma nação verdadeiramente soberana e justa (CARDOSO JR. 2002, p. 903).

A este panorama de associação de mecanismos de precarização normativa e pragmática soma-se a precarização institucional. O programa neoliberal concentra esforços na remodelagem do padrão de intervenção das instituições estatais e dos sindicatos para reduzir ou eliminar resistências à adaptação aos ditames da lógica capitalista flexível. Um ponto chave para o neoliberalismo, pois o modo *operandi* das instituições pode promover e acirrar **o processo de precarização indireta, porém não menos eficaz** que as demais modalidades.

A maior parte dos estudos destaca a ofensiva aos sindicatos e à Justiça do Trabalho, possivelmente pela evolução não alardeada da reforma no âmbito do Ministério do Trabalho. O que não indica uma secundariedade da posição da auditoria-fiscal no processo de reestruturação produtiva até porque, como visto, é nela que primeiramente se processam os embates entre o capital e o trabalho. Além disso, em que pese a legislação, a administração e a jurisdição sejam expressões diversas de um mesmo poder, não se desconsidera que a atividade legislativa, por ser tipicamente abstrata, está desconectada da realidade de seus destinatários, não garantindo a efetividade das regras. A emissão ou formulação de uma norma jurídica não altera imediatamente o fato social que se quer ordenar.

No campo do cumprimento da ordem legal, a atuação do Judiciário se dá como última instância em caso de lesão ou ameaça a direitos, somente intervindo se houver o acionamento pelos interessados e a partir dele. (SANTOS, R., 2007). Já à fiscalização cabe interagir cotidianamente na relação entre o capital e o trabalho. É na esfera da função executiva que primariamente perpassa a efetivação da ordem jurídica de forma a repercutir as normas nas relações concretas, pois ao Poder Executivo incumbe tipicamente efetivar e fiscalizar o cumprimento do arcabouço legal.

E mais, como afirmado por Galvão, “o Estado neoliberal tem uma preferência por uma modalidade de governo forte, via “ordem executiva e decisão judicial mais do que pelo processo decisório democrático e parlamentar” (2008, p. 155). Aspecto que revela a primazia da intervenção neoliberal no âmbito das estruturas do Poder Executivo, como no caso do Ministério do Trabalho e Emprego.

2.5 A Reforma Gerencial do Estado Brasileiro

A década de 90, sob a ideologia neoliberal, a reforma do Estado brasileiro é apresentada como condição necessária para a inserção competitiva do país no mercado internacional e para o desenvolvimento econômico. O processo de ajuste estatal seguiu as diretrizes do Banco Mundial (CARDOSOS, 2002; C. E. CARVALHO, 2004; COSTA, 2010; MARTINS, 2000).

Os esforços no sentido de elevar a performance no serviço público, combinando ajuste fiscal e mudança institucional, foram concretizados a partir de programas de reforma como aqueles ocorridos na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, que se tornaram paradigmáticos. (PINTO, 2009, p. 174).

A implantação da reforma do Estado se processou três etapas distintas. Uma primeira fundadora do processo caracterizada por algumas ações concretas de natureza neoliberal no Governo Collor, passando para uma segunda fase de consolidação no primeiro Governo FHC e uma etapa última de aperfeiçoamento e ajustes que asseguram a hegemonia do capital financeiro, englobando o segundo Governo FHC e a era Lula (FILGUEIRAS, L. 2006).

Souza e I. Carvalho afirmam que:

Apesar do reconhecimento do papel da retórica em relação aos modelos de reforma, o debate político, institucional e administrativo dos anos 80 e 90 trouxe um novo enfoque para a atuação dos governos e da sociedade. Esse enfoque se pauta pela visão de reforma do Estado como um processo que se destina não a apoiar apenas ações voltadas unicamente para o governo, mas que envolvam outros atores políticos e sociais, bem como estimulem a participação das esferas subnacionais, o setor privado (lucrativo ou não) e da sociedade civil na formulação e implementação de políticas (1999, p. 191).

A pauta reformista no Brasil foi iniciada no governo de Fernando Collor com o processo de privatizações e com a ofensiva ao funcionalismo público responsabilizados pelos problemas do Estado sob a alcunha de *marajás*. A execração do funcionalismo público transformado no bode expiatório dos males da nação, causando de modo generalizado desconfiança de toda a máquina federal o que produziu uma lógica do “salve-se quem puder”.

Em linhas gerais, o diagnóstico que orientou a reforma neoliberal do Estado brasileiro considera excessivo, dispendioso, inadequado e ineficiente o quadro de pessoal existente e as relações trabalhistas vigentes no setor, igualmente inadequadas e rígidas.

As políticas implementadas desde 1990 e, mais metodicamente, a partir de 1995, buscaram alterar radicalmente a estrutura e os mecanismos de funcionamento do Estado constituídos durante o período desenvolvimentista, buscando, na medida do possível, com diferenças importantes entre as diversas áreas, aproximar os padrões de gestão do

setor público e do privado, este tomado como modelo (Brunet, 2001). (BORGES, 2004, p. 259).

O governo Fernando Henrique atua intensamente para reformar o Estado brasileiro “em suas estruturas institucionais, organizacionais e funcionais, as diretrizes de tal reforma foram condensadas no documento-base intitulado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (AYRES, 2006, p. 31). Na fundação do projeto de reforma da era FHC, verifica-se um percurso inicial de caráter pragmático-utilitarista (AYRES, 2006, FALEIROS, 2004):

Pode-se dizer, portanto, que a defesa que o presidente faz das reformas confirma a avaliação de Palermo (1998): *as reformas estão voltadas para mudanças incrementais, atingindo setores selecionados, e são marcadas pelo pragmatismo*. Inclusive porque, na visão do autor, Cardoso faz uma leitura da estrutura de poder no Brasil como caracterizada pela pluralidade de arenas decisórias, gerando negociações e busca de consenso, gradualismo e proteção dos interesses (SOUZA e CARVALHO, I., 1999, p. 196). Grifamos.

Além do pragmatismo, o itinerário reformista avançou para as dimensões ideológica e simbólica (AYRES, 2006). Na defesa da reforma, a Constituição e funcionalismo público foram tachados como causa do atraso no desenvolvimento do país, processando-se sucessivas emendas constitucionais que, no campo dos direitos sociais, tornar-se-iam a base do processo de flexibilização no Brasil. O Plano Diretor da Reforma de 1995 refere-se expressamente às distorções provocadas pela Constituição de 1988.

A desestabilização dos servidores públicos é ponto prioritário para Plano Diretor que indica como diretiva fundamental da reforma no que tange aos servidores públicos:

A **flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários**, permitindo-se a demissão, além de por falta grave, *também por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros*;

- [...]
 - no caso de insuficiência de desempenho, que tem por objetivo levar o servidor a valorizar o seu cargo, e
 - permitir ao administrador público cobrar trabalho, o funcionário só poderá ser demitido depois de devidamente avaliado, e terá sempre direito a processo administrativo específico com ampla defesa;
 - no caso de exoneração por excesso de quadros, a exoneração deverá obedecer a critérios gerais estabelecidos em lei complementar, e os cargos correspondentes serão automaticamente extintos, não podendo ser recriados em um prazo de quatro anos;
 - possibilidade de se colocar servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço como alternativa à exoneração por excesso de quadros;
 - permissão de contratação de estrangeiros para o serviço público, sempre através de concurso ou processo seletivo público, desde que lei específica o autorize;
 - [...]
- (BRASIL, 1995, p. 55). Grifo nosso.

A linha condutora da reforma do aparelho estatal é a busca da mudança dos agentes estatais e do funcionamento gerencial da administração pública para implantar no setor público a lógica do mercado e seu padrão de gestão. A reforma gerencialista foca a gestão na busca de resultados mediante indicadores, metas e avaliação de desempenho com vistas à eficiência (PEREIRA,1997,2002; CARDOSO, F. H.,1998).

Em referência a Felicíssimo e Barreto (1997), Costa (2006) destaca no novo modelo de gerência pública três pontos que reputa centrais:

- a) A focalização da esfera do governo central por mediações gerenciais descentralizadas;
- b) Utilização de mecanismos administrativos do setor privado;
- c) Dissolução das fronteiras formais entre instituições públicas e privadas.

A diferença, afirma Costa (2006), entre os modelos burocrático e gerencial refere-se ao controle, pois o primeiro concentra-se nos meios, enquanto no segundo o foco é o resultado, por isso “ A administração gerencial seria mais eficiente, inclusive devido ao estabelecimento de concorrência interna, descentralização e redução dos níveis hierárquicos” (2006, p.178). Estes caracteres do modelo de administração gerencial estão patenteados na síntese Pereira:

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública:

- (1) Descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- (2) Descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- (3) Organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal,
- (4) Pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- (5) Controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- (6) Administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida (1996, p. 5).

Diversos estudos, como o de Antunes (2004), Ayres (2006), Boito Jr (2006), C. E. Carvalho (2004), Druck e Filgueiras, L. (2007), Filgueiras, L. (2006), concluem que na era Lula houve continuidade das políticas do período FHC. Neste sentido:

O governo de Luís Inácio “Lula” da Silva, por sua vez, deparou-se com uma armadilha representada pelo engessamento de sua autodeterminação política em virtude da dependência financeira, ou de uma crônica situação de restrição orçamentária, em relação à política macroeconômica deflagrada no início do Plano Real, enquanto fundamento de política pública de extração monetária. Longe de representar uma ruptura na execução programática das diretrizes de governo na arena econômica e administrativa, em relação ao governo

FHC, o governo Lula constitui uma versão sequenciada do padrão anterior, embora sem o mesmo glamour, senso de governança e - agora - lastro de governabilidade. Apesar da mudança parcial de parceiros políticos de apoio, os fundamentos gerais da política econômica e social mantiveram-se um tanto quanto incólumes (AYRES, 2006, p. 31-32).

Filgueiras, L. sustenta que além desta continuidade da política econômica radicalizada a partir da crise cambial de 1999, o governo Lula também:

Adicionalmente, recolocou na ordem do dia a continuação das reformas neoliberais – implementando uma reforma da previdência dos servidores públicos e sinalizando para uma reforma sindical e das leis trabalhistas –, além de alterar a Constituição para facilitar o encaminhamento, posterior, da proposta de independência do Banco Central e dar sequência a uma nova fase das privatizações, com a aprovação das chamadas Parcerias Público-Privado (PPP), no intuito de melhorar a infraestrutura do país – uma vez que a política de superávits primários reduz drasticamente a capacidade de investir do Estado. Por fim, completando o quadro, reforçou as políticas sociais focalizadas (assistencialistas).

Desse modo, com o abandono do programa histórico do PT, de caráter social-democrata-nacional-popular, e com a manutenção do programa e das políticas neoliberais, o Governo Lula evitou enfrentamentos com o bloco dominante, governando com e para ele. Portanto, nem de longe, está se vivendo uma fase de transição pós-neoliberal, mas sim um ajustamento e consolidação do modelo neoliberal – que tem possibilitado uma maior unidade política do bloco dominante, isto é, tem reduzido o atrito no seu interior. (2006, p. 9).

A apontada continuidade do processo sob as diretrizes neoliberais expressa contradições inatas ao Governo Lula por ter sido fundado no âmbito das lutas sociais dos anos 80 e 90 lideradas pelo Partido dos Trabalhadores. Pelos paradoxos do Governo Lula, a continuidade da política de matiz neoliberal não pode ser tomada como absoluta. A análise deste fenômeno é complexa, mas se contextualiza na expansão do neoliberalismo na América Latina, na prevalência da ideia de fim do socialismo e no influxo da esquerda para a agenda social-liberal, conforme análises de Antunes (2004) e Sader (2011).

3. AS PECULIARIDADES DO SERVIÇO DE SAÚDE

3.1 A caracterização do setor de serviços

Um traço frequentemente apontado como diferencial do estágio atual do capitalismo é a constituição da denominada economia dos serviços (KON, 1999, 2003, 2007) em razão da tendência geral de crescimento do grau de ocupação profissional do setor de serviços, transitando na contramão do desemprego estrutural congênito ao sistema de acumulação flexível que contagia os diversos setores econômicos.

A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego do chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...] (HARVEY: 2006, p. 140).

Berger, J. e Offe observam que:

Os indicadores usados para verificar e confirmar essa hipótese são, principalmente, o peso do setor de serviços no produto interno e a participação da força de trabalho do setor de serviços na população economicamente ativa. (1991, p. 12).

A necessidade de ponderação do papel e dos reflexos da expansão dos serviços levou J. Berger e Offe a salientar a indispensabilidade uma definição macrossociológica dos serviços suficientemente ampla e dinâmica para fundamentar eventuais diagnósticos e especulações. Zarafian (2001) na mesma linha define a produção de serviços como:

[...] “o processo que transforma as condições de existência de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos. O serviço deve agir sobre as condições de uso ou sobre as condições de vida do destinatário (um cliente, um usuário), de maneira que responda às necessidades e expectativas deste último (1991, p. 69).

Berger, J. e Offe indicam que centralmente:

[...] o setor de serviços abrange a totalidade daquelas funções no processo da reprodução social, voltadas para a reprodução das estruturas formais das formas de circulação e das condições culturais paramétricas, dentro das quais se realiza a reprodução material da sociedade. O conceito da “reprodução das estruturas formais”, enquanto instrumento para a determinação sociológica de atividades do setor de serviços, é entendido de modo conscientemente amplo: ele compreende a manutenção das condições físicas da vida social, dos sistemas de normas culturais e legais, a transmissão e o desenvolvimento do acervo de conhecimento de uma sociedade, seus sistemas de informação e circulação (J. BERGER E OFFE: 1991, p. 15)

Os serviços na visão de Berger, J. e Offe (1991) constituem um sítio autônomo da vida social, pois são qualificados por uma funcionalidade relativa à manutenção dos interesses gerais da vida em sociedade que expressam na segurança, conservação, vigilância, bem como certificação das formas históricas de reprodução social.

Deste aspecto, decorre uma característica imanente aos serviços o fato de que sua utilidade para o processo produtivo não é definida pela sua execução *in concreto* dos serviços, mas pela simples **disponibilização de sua prestação**. Os serviços se destinam a prevenir desvios e gerenciar riscos específicos que ameaçam a integridade sociocultural (condição de reprodução social). Assim o setor de serviços de maior impacto societal (saúde educação, segurança pública, etc.) exigem maior disponibilização independentemente da demanda efetiva.

Se os serviços se prestam à proteção de formas de organização social, então a prestação de serviços encontra-se essencialmente subordinada a determinações funcionais negativas: por via de regra ela se deixa caracterizar como prevenção de perturbações ou desvios, ou como defesa contra riscos específicos, que ameacem a integridade institucional ou cultural de um ordenamento social e suas formas específicas de circulação. As atividades de prestação de serviços estão caracterizadas pelo “componente de acautelamento” predominante. (J. BERGER e OFFE, 1991, p.20).

Esta permanente disponibilização da prestação de serviços condicionada pela potencial demanda insere no setor a marca de uma relativa intensividade do uso da mão de obra que implica na denominada doença de custos/produtividade. Bolaño e Silva apontam:

É conhecido o problema da mensuração da produtividade em geral da economia, o qual acentuou-se com a difusão das tecnologias da informação e da comunicação. No setor de serviços, inclusive os de saúde, o problema parece ser mais grave (CAMPOS et ALBUQUERQUE, 1999: 10), mas há amplos setores de atividade, ligados à chamada Economia do Conhecimento, em que a mensurabilidade do valor é um problema e isto está ligado, em essência, aos limites à subsunção do trabalho intelectual no capital (BOLAÑO et HERSCOVICI, 2005), inclusive o do médico e demais profissionais do setor de saúde. (2005, p. 6).

Para remediar a questão da produtividade e custos dos serviços, a mecanização, a racionalização organizacional (para a utilização máxima da capacidade de trabalho) e a externalização de serviços para terceiros são os meios estratégicos usados nos demais setores econômicos com expressivos e satisfatórios resultados positivos para o capital (BERGER, J. e OFFE , 1991). Estes mecanismos

possuem limitações no ambiente geral do setor de serviço e com maior densidade no campo da saúde dadas suas peculiaridades.

3.2 As especificidades do serviço de Saúde.

Situando o serviço de saúde no referencial exposto, identificam-se facilmente as características mencionadas que nele ganham realce. Sob esta perspectiva conceitual dos serviços, a saúde tem a função de prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde da coletividade, constituindo-se uma atividade com ampla dimensão social, demandando uma reserva de mão de obra para prestação dos serviços para acautelar os riscos sociais inerentes. Sob este prisma, o setor de serviços, e com maior razão o de saúde, deve ser percebido como instrumento estruturante da produção social.

Para a compreensão dessa definição é necessário pressupor que o processo global de reprodução de uma estrutura social pode ser concebido como composto de duas funções parciais: primeiro, da satisfação social das condições físicas de sobrevivência, através as respectivas atividades econômicas e “produtivas” e, segundo, de atividades que servem à manutenção ou modificação das formas de preenchimento da função inicialmente mencionada. (J. BERGER e OFFE: 1991,p.15)

O setor de serviços tem eminente função de mantenedora da produção social na medida em que o processo vital dos sistemas sociais é determinado por elementos institucional e cultural de modo dinâmico e variável. Este aspecto é notório na âmbito do serviço de saúde.

Berger, J. e Offe (1991) apontam como quatro características imanentes aos serviços:

- a) Heterogeneidade do mercado de trabalho e do setor.
- b) Disponibilidade preventiva ou acautelamento.
- c) Defasagem de racionalização ou não padronização.
- d) Peculiaridade do rendimento do setor de serviços.

Tais traços distintivos têm contornos peculiares no setor de saúde muitas das vezes transmutados no contexto da reestruturação produtiva. Aos caracteres mencionados acrescentam-se impacto anômalo da tecnologia e resistência das profissões nucleares do setor de saúde à reformatação simbólica do seu status social como se exporá adiante.

3.2.1 Heterogeneidade do setor de Saúde e de seu mercado de trabalho

Sob a ótica da composição interna do serviço de saúde, tem-se uma heterogeneidade em dois planos enquanto atividade econômica setorial e atividade profissional. A primeira esfera revela-se na politomia de seus compostos, o setor em sua dimensão econômica é integrado por organismos públicos e privados, instituições sem fins lucrativos e agentes individuais (autônomos que se situa entre as esferas econômica e profissional) que desenvolvem diversas atividades produtivas. Enquanto a segunda refere-se ao mercado de trabalho constituído por vários seguintes grupos que originalmente cingia-se à medicina, mas que foram se diversificando ao longo do tempo. A heterogeneidade do segmento econômico é evidenciada pelo quadro adiante:

Quadro 1 - Composição econômica do Setor Saúde segundo o CNAE/IBGE

Seção Q - SAÚDE HUMANA E SERVIÇOS SOCIAIS	
Divisão n. 86 - ATIVIDADES DE ATENÇÃO À SAÚDE HUMANA	
Código CNAE	Grupos
861	Atividades de atendimento hospitalar
862	Serviços móveis de atendimento a urgências e de remoção de pacientes
863	Atividades de atenção ambulatorial executadas por médicos e odontólogos
864	Atividades de serviços de complementação diagnóstica e terapêutica
865	Atividades de profissionais da área de saúde, exceto médicos e odontólogos
866	Atividades de apoio à gestão de saúde
869	Atividades de atenção à saúde humana não especificadas anteriormente
Divisão n. 87 - ATIVIDADES DE ATENÇÃO À SAÚDE HUMANA INTEGRADAS COM ASSISTÊNCIA SOCIAL, PRESTADAS EM RESIDÊNCIAS COLETIVAS	
Código CNAE	Grupos
871	Atividades de assistência a idosos, deficientes físicos, imunodeprimidos e convalescentes, e de infra-estrutura e apoio a pacientes prestadas em residências coletivas e particulares
872	Atividades de assistência psicossocial e à saúde a portadores de distúrbios psíquicos, deficiência mental e dependência química
873	Atividades de assistência social prestadas em residências coletivas e particulares
Divisão n. 88 - SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SEM ALOJAMENTO	
880	Serviços de assistência social sem alojamento

Elaboração própria

A heterogeneidade relativa à dimensão ocupacional, em seu eixo nuclear, pode ser retratada a partir da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), com sistematizado no quadro abaixo:

Quadro 2 - Profissões nucleares do Setor de Saúde segundo a Classificação Brasileira de Ocupações - CBO

CÓDIGO BRASILEIRO DE OCUPAÇÕES - CBO	
Grande Grupo: 2	PROFISSÕES DAS CIÊNCIAS E ARTES
Subgrupo Principal: 22	PROFISSÕES DAS CIÊNCIAS BIOLÓGICAS, SAÚDE E AFINS
SUBGRUPO SECUNDÁRIO: 223 (PROFISSÕES DA MEDICINA, SAÚDE E AFINS)	2232 - CIRURGIÕES-DENTISTAS
	2233 - VETERINÁRIOS E ZOOTECNISTAS
	2234 - FARMACÊUTICOS
	2235 - ENFERMEIROS E AFINS
	2236 - FISIOTERAPEUTAS
	2237 - NUTRICIONISTAS
	2238 - FONOAUDIÓLOGOS
	2239 - TERAPEUTAS OCUPACIONAIS E AFINS
SUBGRUPO SECUNDÁRIO: 225 (PROFISSÕES DA MEDICINA)	2251 - MÉDICOS CLÍNICOS
	2252 - MÉDICOS EM ESPECIALIDADES CIRÚRGICAS
	2253 - MÉDICOS EM MEDICINA DIAGNÓSTICA E TERAPÊUTICA

Elaboração própria

Com a intensificação tecnológica, a heterogeneidade profissional se densifica internamente em cada subgrupo profissional com efeitos significativos sobre o mercado de trabalho. Uma consequência deste processo de especialização que é um ponto chave para entender a dinâmica do mercado de trabalho deste setor (DEDDECA et. al., 2004; MACHADO, 1998; MACHADO, OLIVEIRA e MOYSES, 2010).

3.2.2 Impactos assimétricos da intensificação do uso de tecnologias em saúde

Cabe ainda destacar um aspecto transversal do processo de globalização econômica que é a contribuição do desenvolvimento tecnológico no setor de saúde. Os investimentos do capital no desenvolvimento de novas tecnologias foram e são ordenados pela busca de mobilidade para ampliar o espaço de acumulação pela internacionalização dos mercados ao lado de dois outros objetivos precípuos: redução de custos e aumento de produtividade.

Os serviços de saúde têm uma relação especial com automação tecnológica devido a elementos inerentes a sua natureza, distinguindo-a dos demais

componentes do setor terciário. Um destes distintivos é apontado por Girardi, Santana e Castro (1999) e Bolaño e Silva.

Nas instituições de saúde, a empresa não pode se apropriar totalmente do conhecimento e da tecnologia, porque o trabalho envolve o atendimento a individualidades humanas; a cada atendimento, faz-se necessária uma avaliação e indicação terapêutica específica. (BOLAÑO E SILVA, 2005, p. 2)

O que explica o fato de os serviços de saúde serem qualificados pela interação pessoal entre o prestador do serviço e o paciente em que a confiança na capacitação e na experiência profissional incidem tão fortemente que cria uma barreira à racionalização mecanizada, estabelecendo **uma reserva relacional**.

Além disso, área de saúde possui uma elevada dependência da participação dos profissionais do setor na criação e inovação tecnologias, como enfatizam Bolaño e Silva.

As inovações tecnológicas no setor de saúde não são simplesmente incorporadas ao processo de trabalho de maneira exógena, mas nascem da interação entre as redes de formação profissional, ensino superior e pesquisa e dependem da capacidade técnica de apropriação da indústria produtora de equipamentos médico-hospitalares e instrumentos de diagnóstico e, principalmente, das demandas dos profissionais da assistência à saúde (2005, p. 10).

Esta dependência também se estabelece no processo de uso das tecnologias na medida em que há **uma reserva cognitiva** em relação a uma parcela significativa dos profissionais de saúde que retém um infungível controle decorrente do conhecimento profissional. Muitas tecnologias demandam o manuseio por profissionais nucleares da área de saúde. Bihl constata:

As tecnologias informáticas permitem considerar a automação, pelo menos parcial, da prática médica em seus diferentes aspectos: exames, diagnóstico, terapêutica, supervisão e acompanhamento do doente, economizando conseqüentemente trabalho vivo e, com isso, aumentando sua produtividade (BIHL, 1999, p.95) (apud BOLAÑO e SILVA, 2005, p. 12).

Girardi, Santana e Castro, examinando a estrutura e a dinâmica do mercado de trabalho em saúde, reforçam esta perspectiva:

Admitimos, ao contrário do que observamos em outros setores da atividade econômica, que a introdução de novas tecnologias na saúde – sejam novos produtos, instrumentos e equipamentos propedêuticos e terapêuticos, sejam novos processos – sem substituir as tecnologias preexistentes, na maioria das vezes, acrescentam-se a elas e, ao contrário de economizar mão de obra, exigem novas qualificações para sua operação, fazendo crescer, no final das contas, a demanda efetiva por força de trabalho. Entre nós, uma série de autores já chamou a atenção para este fenômeno, qual seja, o caráter cumulativo e não substitutivo da maior parte das tecnologias médicas (1999, p. 125).

A automação é um dos principais instrumentos capitalistas para reduzir custos decorrentes do uso da força de trabalho, mas possui limitações que se explicam, em parte, pelas mencionadas reserva relacional e cognitiva que conferi sinais particulares aos impactos da tecnologia no setor de saúde. Machado conclui:

A medicina é um caso exemplar desse fenômeno da especialização. O recente estudo realizado no Brasil sobre os médicos, mostra o quanto o processo de especialização médica é uma categoria sociológica chave para se entender a dinâmica do mercado de trabalho médico. O mercado de trabalho médico está praticamente todo segmentado em serviços especializados. Desta forma, estes profissionais acabam se adequando à essa realidade imposta pelos tempos da modernidade (1998, p. 185).

Este reflexo da tecnologia sobre o setor de saúde vai repercutir notoriamente no nível setorial de remuneração que apresenta desconformidades nos diversos segmentos profissionais. Deste modo a automação irá reduzir custos do trabalho à medida que o serviço profissional estiver menos próximo das profissões nucleares e da chamada alta tecnologia. E, ao contrário, mantém-se elevado padrão remuneratório para especialidades profissionais inerentes à inovação tecnologia em saúde.

3.2.3 O cunho simbólico das profissões da área de Saúde.

Enfatiza-se o caráter simbólico⁵ presente na imagem coletiva dos profissionais do setor de saúde social e culturalmente construída. Destacadamente, a atividade médica ocupou quase que exclusivamente o centro do mercado profissional o que conferiu *status* social com forte prestígio social⁶.

[...] ser médico significa também uma certa adoção de um modo de vida aos moldes sacerdotais. Jurados a prestar assistência em quaisquer circunstâncias, os médicos são obrigados em muitos casos, a contrariar sua natureza humana que clama por descanso, intimidade, lazer e ócio. Esta tensão entre vida privada e vida pública é também inerente à atividade médica (MACHADO: 1998, p. 1885).

Engendrado socialmente o caráter simbólico também é dinâmico e com mais intensidade dada a sua inserção na esfera da prestação de serviço, como sublinham Berger, J. e Offe:

⁵ Caráter simbólico, compreendido na percepção de Bourdieu (1992, p. 14): “Inúmeras propriedades de uma classe social provem do fato de que seus membros se envolvem deliberada ou objetivamente em relações simbólicas com os indivíduos das outras classes, e com isso exprimem diferenças de situação de posição segundo uma lógica sistemática, tendendo a transmutá-las em distinções significativas”.

⁶ Tradicionalmente, até mesmo o estudante de medicina, tem imputado socialmente a denominação de “doutor” que passa ter significado linguístico de sinônimo de bacharel em medicina.

Além disso, não entendemos a reprodução em um sentido rígido, estático, mas sim abrindo espaço para processos de inovação e adaptação ativa daquele ordenamento cultural, administrativo e político, que os serviços devem manter (1991, p. 15).

O setor de saúde tem constituição plural não se restringindo à medicina, mas esta ocupa ainda papel central no setor.

Anteriormente aos quadros de desenvolvimento e da institucionalização da medicina, reforçando a força da representação social como norteadora de valores que originam muitas vezes padrões de conduta social, buscando um dado puramente histórica, que dá força e muitas impõe um recorte de supremacia à medicina assim em um modelo quase mítico (SILVA, I.M.B.P. 2006, p. 42)

O cunho simbólico da medicina decorre de uma autoridade cultural suficientemente reconhecida que garante o estabelecimento de jurisdições exclusivas com reservas cognitivas de conhecimento técnico, bem como reservas relativamente à aceitação do estabelecimento de status remuneratórios diferenciados (MACHADO, 1998). “A medicina possui algumas prerrogativas monopolistas que a diferenciam da maioria das profissões que disputam o mercado de serviços especializados” (MACHADO, 1998, p. 184).

Com a intensificação do uso das tecnologias em saúde afetou-se a autoridade simbólica das profissões nucleares (BOLAÑO e SILVA, 2005). Este aspecto foi pontuado por Machado (1998):

Algumas destas mudanças merecem atenção especial: a fragmentação do conhecimento (especialização), com perda rápida do interesse do jovem médico por áreas básicas; o declínio do prestígio social; a perda da credibilidade social; o uso abusivo de tecnologia médica, provocando uma perigosa dependência do profissional com relação a tais recursos tecnológicos, levando assim a gradativa perda da capacidade do raciocínio clínico. (p. 187).

O cunho simbólico em que pese afetado na nova conjuntura socioeconômica em claro declínio social preserva ainda *status* culturalmente superior.

A modernidade encerra sua fase histórica: vivemos a era daquilo que se denominou pós-modernidade com sua lógica de pós-capitalismo avançado e globalizado. Valores, ideologias, modelos e sistemas econômicos, sociais e jurídicos são questionados, desconstituídos ou simplesmente abandonados. (MENEZES: 2005, p. 9).

O novo contexto social das relações trabalhistas efetuou profunda transmutação da subordinação clássica e a um só tempo aproximou ainda mais os empregados e os trabalhadores ditos autônomos devido a reengenharias produtivas da economia organizada em escala mundial (BARROS, A. M., 2005).

O debate sobre os mecanismos de regulação da demanda por serviços médicos passa fundamentalmente pela discussão sobre a tendência de

substituição do controle estatal pelo mercado, e a conseqüente alteração do status profissional dos trabalhadores da área médica (BOLAÑO e SILVA, 2005, p.12).

Este fenômeno se percebe notoriamente no setor de saúde:

[...] o modelo artesanal sustentado pela corporação médica, (profissional liberal), tem se desgastado e é possível dizer, sem equívocos sociológicos, que este modelo tornou-se um anacronismo histórico (Machado, 1996), até pelo fato de que o modelo liberal de profissão também tornou-se um anacronismo. Já afirmava Mills, na década de 1970, que os Colarinhos estão se assalariando, realizando suas atividades em organizações com severa e rígida estrutura burocrática. Desta maneira, este grupo acaba experimentando uma dupla forma de exercer a atividade profissional: uma, fortemente influenciada pelo modelo liberal, tradicionalmente desenhado e difundido pela corporação; a outra estruturada pelo trabalho em organizações modernas com forte vocação racionalizadora, estruturadas como tecno burocracias, formando assim dois mundos contrastantes um profissional e outro organizacional. (MACHADO, 1998, p. 187).

A redução ou expropriação deste espaço decisório afeta sensivelmente a autonomia profissional, refletindo nas condições de trabalho uma vez que novas práticas adotadas no âmbito industrial são transplantadas para a sede do serviço de saúde (terceirização, cooperativismo, “pejotização”) com fim de externalizar os custos da produção, pois:

Quando contratado diretamente pela empresa, na condição de autônomo, não usufrui dos direitos e benefícios garantidos por lei ao trabalhador assalariado. Além disso, o trabalhador assume os gastos com a estrutura para o desempenho das atividades, como espaço e energia e os riscos decorrentes das oscilações da demanda ou de sua incapacidade para o trabalho, permanente ou temporária, que incidem na incerteza de seus ganhos presentes e futuros. (GALEAZZI e HOLZMANN: 2011, p. 262).

Como Menezes assevera:

[...] a diferença entre trabalho subordinado e independente é cada vez mais tênue em determinados seguimentos da economia, sobretudo naqueles que, em sua estrutura operacional, utiliza os serviços de pequenas e microempresas, profissionais especializados, terceirização de serviços, trabalho a domicílio (teletrabalho, confecção, fabricação de componentes para a grande contratante, consultoria etc.), pequenas empreitadas e subempreitadas, firmas de distribuição e franchise. Difícil, não raro impossível, é distinguir nesse movediço terreno quem é trabalhador independente e quem não é, até porque, com freqüência, a fraude veste os empregados com o manto da autonomia. (2005, p. 431).

Em diversos segmentos, assim como no da saúde, surge o trabalho parassubordinado - uma modalidade intermediária entre conceito de emprego (trabalho subordinado) e o trabalho autônomo. Geralmente está associado ao exercício de atividades de grande especialização técnica com certa autonomia. O mundo do trabalho foi profundamente alterado. O trabalho tradicionalmente associado ao emprego remunerado é ampliado (PESSOA, 2009).

Apesar disso as tradicionais projeções simbólicas derivadas do período histórico de predominância da qualificação enquanto profissionais liberais e de alto prestígio social ainda irradiam efeitos no universo ideológico do setor profissional de saúde de um modo geral, criando uma resistência a internalizar novas realidades do mercado profissional inseridas na conjuntura de mutações do sistema produtivo. Este simbolismo não raras vezes aliena o profissional do setor que não se vê explorado pela estrutura econômica.

Como visto, a heterogeneidade também afeta a densidade simbólica das profissões tradicionalmente nucleares. Emerge uma conflituosidade entre os grupos profissionais (CAVALCANTI e CARVALHO, 2012; SILVA, I. M. B. P., 2006; DAL MOLIN, 2008; DIAS e DOMINGUES, 2005) e seus órgãos de classe devida, dentre outros fatores, pela impregnação de crenças refletidas numa autoimagem que nega a realidade (de trabalhador subordinado ou parassubordinado), gerando barreiras à internalização simbólica da nova fotografia social que reflete a nova realidade do mercado.

Assim apesar da prática profissional não mais se constituírem em profissão liberal com uma ampla autonomia, ao contrário, cada vez mais ganha traços de típico trabalho subordinado e assalariado ou ao menos parassubordinado.

Os profissionais resistem em reconhecer à nova realidade profissional. Ideologicamente reforçada sob a hegemonia neoliberal que renova a imagem coletiva dos profissionais, passando a qualificá-lo e representá-los com a imagem de empreendedores em comunhão com o universo empresarial.

Estas especificidades do setor de saúde geram uma barreira à intervenção dos órgãos de proteção ao trabalho (Auditoria-fiscal trabalhista, Ministério Público do Trabalho e Justiça do Trabalho), pois sua intervenção regulatória é resistida pelos próprios trabalhadores principalmente daqueles de maior prestígio social. A resistência, frise-se, é refletida nas instituições de classe que são dominadas por concepção idênticas a dos sujeitos individuais.

Um exemplo de gravidade da problemática apontada é a situação noticiada em procedimentos fiscalizatórios no sentido de que muitas práticas precarizantes das condições de trabalho como criação artificial de pessoas jurídicas, de cooperativas e terceirizações ilícitas são engendradas, executadas e legitimadas por entidades de classe. Em suma, em casos concretos, muitas vezes, os agentes estatais tem sua competência posta em xeque, sendo questionada quanto à sua

legalidade, pois como intervir se o sujeito potencial da proteção, contrapõe à atuação fiscalizatória⁷. Este peculiaríssimo traço agrava as dificuldades gerais dos órgãos do sistema regulatório que também têm que lidar com novas realidades resultantes da reestruturação econômica.

3.2.4 A necessária disponibilidade preventiva ou acautelamento.

O setor de serviços é projetado e determinado reflexivamente pelas demandas do processo social e produtivo. Neste sentido, os serviços são definidos como “meta-trabalho”, como “trabalho reflexivo”, enquanto “proteção e resguardo”, como certificação organizada das formas de reprodução social (BERGER, J. e OFFE, 1991, p.17).

O que implica uma significativa necessidade de disponibilizar uma reserva de mão de obra para prestação dos serviços que não pode ser eliminada sob pena de quebra da confiabilidade do sistema de saúde e de sua função preventiva com danos imensuráveis à população.

[...] o fim imanente às atividades de serviços não é propriamente a sua prestação, mas sim a manutenção de uma disposição à sua prestação, à qual não é atribuído um valor econômico por si mesma, sendo a incerteza quanto ao recurso a tal disponibilidade sempre maior, em termos de volume, tipo, momento, clientes, etc., que nas atividades produtivas em geral. (BERGER, J. e OFFE, 1991, p.19).

Este espaço de ociosidade evidentemente reduz o nível de produtividade da prestação dos serviços em comparação com os níveis de produtividade industrial o que se explicita pela necessária manutenção dos profissionais de saúde em plantão ainda que sem demanda. O que parcialmente sustenta a tese da chamada doença de custos dos serviços que decorre do reduzido potencial de elevação da produtividade no setor de serviços dado seu caráter imaterial que não se coaduna plenamente com as estratégias de racionalização técnico-organizacional (BOLAÑO, 2005).

Para proteger e resguardar os sujeitos sociais de certos riscos não se pode pautar planejamento, execução e avaliação da prestação de serviços sob a ótica

⁷ Esta problemática restou evidenciada por informações colhidas em investigação preliminar realizada pela Procuradoria Regional do Trabalho da 5ª Região / BA em inquérito para levantamento de dados acerca da atuação das entidades hospitalares na prestação dos serviços de saúde no ano 2009.

estrita da quantidade/custos que como visto não são drasticamente ajustados pela automação cujos impactos não são uniformes no setor de saúde.

O modelo de acumulação flexível tem como umas das marcas centrais a sua reatividade *post factum* na medida em que marcada pela lógica do estoque mínimo cuja harmonização é praticamente impossível com o cunho acautelador dos serviços fundamentalmente na área de saúde em razão dos graves riscos sociais iminentes à não disponibilização dos serviços dos profissionais de saúde.

3.2.5 A defasagem de racionalização ou padronização e a difícil combinação dos serviços com a lógica da produção industrial flexível

Como já acentuado, o setor de serviços confere ao trabalho o caráter preventivo, sendo marcado pelas incertezas as quais no que tange à saúde são extremamente graves para vida social, impondo a necessidade de assegurar uma estrutura que garanta a permanente disponibilidade e que não pode em grande medida ser determinada pela demanda, mas, ao contrário, possui certo grau de indeterminação decorrentes de múltiplos fatores de riscos de ordem demográfica, geográficos, acidentais, etc. Irresistível é expressar a questão pela máxima “seguro morreu de velho” bem apropriada ao serviço de saúde.

Para superar as dificuldades daí emergentes institui-se uma reserva de segurança conforme demonstram Berger, U. e Offe afirmam:

Para superá-las efetivamente, é necessário manter sempre uma reserva de capacidade de ação – os princípios do aproveitamento integral e da padronização máxima (apropriado à produção), evidenciar-se-iam rapidamente como nocivos. (1991, p. 63).

No setor de saúde, o contexto previamente desenhado reforça fortemente a defasagem ou descompasso com a intensificação do processo de racionalização ou padronização do serviço de saúde, gerando dificuldades para implantação do novo modelo produtivo (flexível, racional, padronizado) cuja lógica, como já exposto, são de difícil convergência, pois são desconsideradas as peculiaridades da “mercadoria” saúde.

O processo de mercantilização pela adoção de novos sistemas de gestão busca conferir flexibilidade ao mercado de trabalho, ignora a especificidade do setor de serviços e mais especificamente na área de saúde na busca de implementar uma

padronização máxima para intensificar o uso da mão de obra com efeito redutor sobre os custos e ampliação da margem de acumulação capitalista.

Para padronizar ou racionalizar o serviço, duas são estratégias principais: (1) a intensificação do uso das tecnologias e (2) a reformatação gerencial de pessoas e informações.

Quanto à primeira já se ressaltou a condição peculiar do setor. Relativamente à estratégia organizacional, Bolaño e Silva (2005) acentuam que o gerencialismo organizacional interferiu no trabalho em saúde, mas com contingenciamento determinado pela não subsunção totalizadora do trabalho precipuamente intelectual do setor ao ditames do capital porque a expropriação do conhecimento e do controle do processo de trabalho se dá apenas parcialmente apesar de que:

[..] evidências empíricas apontam para um esgotamento da capacidade da corporação médica, nestas últimas décadas, em controlar a produção e gerência dos seus serviços prestados. As organizações de saúde tendem crescentemente privilegiar o trabalho de gerentes profissionalizados não médicos. (MACHADO, 1998, p. 194.)

Com base nas ilações de Dowbor (1999), Bolaño e Silva concluem que, essencialmente constituído por trabalho intelectual, o setor de saúde sofreria pela não sujeição racionalização gerencial, inexistindo para o setor “um paradigma organizacional próprio, adequado às suas particularidades, de modo que não se aplicariam a ele, conceitos convencionais da economia industrial (taylorismo, fordismo, toyotismo, just in time)” (2005, p. 2) na medida em que é determinante a primazia da relação pessoal e direta com o paciente caracterizada pela confiança subjetiva.

A tendência da lógica da produção industrial fordista é a economia de escala por *concentração* da produção (menos unidades produtivas com maior produtividade). Esta lógica, sustenta o autor, continua forte na esfera produtiva inclusive alcançando o setor de serviços.

Entretanto no estágio atual de reestruturação produtiva, em via oposta também se verifica processo de descentralização para obter mais flexibilidade e permitir maior contato com o cliente mediante uso das tecnologias de comunicação (ZARAFIAN: 2001).

Zarafian (2001) afirma que na lógica pós-fordista conecta-se a fábrica diretamente com o mercado para produzir no tempo certo conforme demanda da

clientela. Cada um dos universos (fábrica; mercado) possuem perfis peculiares e conflitantes, pois demandam concentração e desconcentração conforme das atividades produtivas.

Como observa Barbosa:

As repercussões gerenciais de todo esse processo são bastante importantes. Destacam-se as inovações gerenciais nas empresas que geram mais flexibilidade, descentralização internas, integrações em redes de informações internas e externas, maior participação dos funcionários nos processos decisórios e nos resultados, etc., todas características que forjam empresas e organizações mais dinâmicas, competitivas, mais eficientes e eficazes. Essas transformações são bem documentadas na literatura, além de serem decorrência de novas abordagens teóricas e novos conhecimentos aplicados à gestão. (1998, p. 43).

Uma ambiguidade essencial apontada por Zarafian (2001) é a confusão entre venda e prestação de serviço. O ato de venda consiste no ato isolado de escoamento de um produto (bem ou serviço). O ato de venda na verdade é apenas o ponto inicial da relação de serviço com o cliente/usuário. Esta concepção é de índole fordista (é preciso vender mais que os concorrentes), sendo avaliado pelo critério da quantidade.

Os serviços se distinguem dos demais produtos pelo fato de que a relação com o cliente se prolonga e, neste ínterim, é que o cliente avaliará a qualidade não só pelo ato de venda, mas pela qualidade da prestação do serviço mais importante que a venda instantânea, pois em longo prazo pode-se perder clientes e deixar de conquistar novos, colocando em xeque a própria sustentabilidade do sistema de saúde seja público ou privado.

A não cobertura adequada dos riscos pelos sistemas públicos e privado de prestação do serviço de saúde gera imensuráveis danos aos cidadãos. De onde decorre grave crise de confiabilidade que afeta a relação entre os profissionais e os usuários ou clientes.

Conclui Zarafian (2001) que é difícil a implementação de um modelo de produção industrial de serviço devido ao conflito da lógica da quantidade (dominante na esfera industrial) entre a lógica da qualidade (dominante no setor de serviços).

Retomando as características do processo de reestruturação produtiva marcado pela busca da máxima flexibilidade com fins de reduzir dos custos da produção, especialmente os custos sociais, levando a instauração da precarização das condições de trabalho em todos os setores da economia. Dos fins estratégicos imputados à tecnologia, resultou reestruturação da cadeia de produção,

constituindo-se um processo de fragmentação e flexibilização do processo produtivo com afetação geral de todos os setores. Neste ponto, Zarafian (2001) conclui que a precariedade das condições de trabalho é incompatível com a racionalidade dos serviços.

Esta problemática afeta a esfera profissional em diversas direções com efeitos precarizadores das condições de trabalho. Verifica-se que a aplicação da concepção mercantilista ao serviço de saúde tem nefastas consequências, pois obtenção de incremento de produtividade derivará mais da precarização das condições de trabalho, especialmente, pela intensificação do ritmo e do tempo de trabalho.

3.2.6 A peculiaridade do rendimento do setor de Serviços

O arcabouço composto pelos caracteres da heterogeneidade do mercado de trabalho e do setor, disponibilidade preventiva ou acautelamento, defasagem de racionalização, assimetria dos efeitos do uso da tecnologia e resistência das profissões nucleares do setor de saúde à reformatação simbólica do seu status social aliado ao perfil de mão de obra com qualificação diferenciada e especializada implicam em peculiaridades do rendimento salarial do setor, tradicionalmente situado em patamar acima das médias de outras profissões.

Especialmente, em relação às profissões centrais do setor, avulta-se um aspecto que se revela característico do setor de saúde, qual seja, a dupla condição de agenciador e prestador do serviço. Noutras palavras, a peculiaridade de o profissional possuir a prerrogativa de definição do tipo e da escala da demanda com evidente reflexo nos custos da produção e conseqüentemente na lucratividade.

O paciente, na maioria das vezes, delega ao profissional da saúde a decisão da escolha e do custo da oportunidade. O profissional da saúde funciona como o agenciador do paciente e, desta forma, tem o poder de gerar demanda e assim influenciar em todo o processo. (FERRAZ, 1998, p. 165).

A mudança do sistema de gestão do serviço de saúde para implantar a lógica da produção industrial (destacam-se: o controle, a padronização e a externalização de custos) em busca incansavelmente de flexibilização do processo produtivo em todos os compostos do fator trabalho:

No que tange às formas de remuneração, há uma mudança no foco destas, ou seja, a remuneração fixa associada à ênfase nos benefícios é substituída pela remuneração variável, modalidade em que surgem planos de

participação nos lucros e nos resultados, cumprimento de metas, avaliações baseadas em impacto sobre a clientela, etc. (FERRAZ, 1998, p. 158).

Por outro lado os recursos tecnológicos no setor de saúde possuem efeitos adversos considerada sob ótica racionalizadora da eficiência gerencial.

O incremento do preço dos insumos e a permanente descoberta de novas tecnologias médicas, no que se refere aos meios de diagnóstico, aos medicamentos, aos atos médicos mais complexos, onde se destacam intervenções cirúrgicas como os transplantes e procedimentos terapêuticos ambulatoriais, são outras variáveis importantes. A área da saúde se distingue das demais áreas econômicas pelo fato de que a incorporação tecnológica não determina redução de custos globais nem do fator trabalho. Ao contrário, em geral amplia o número de especialistas, exigindo um maior número de profissionais e maiores investimentos em formação de recursos humanos, além do próprio custo direto dos procedimentos acrescentados. (1998, p. 65).

Se, em outras searas produtivas, até mesmo em certos serviços, as tecnologias viabilizam a padronização e a redução dos custos em termos absoluta ou relativamente eficientes, no caso da saúde, como evidenciado têm efeitos adversos dentre das esferas de profissionais componentes do setor, não havendo uniformidade quanto à extensão dos efeitos sobre a remuneração.

3.3 O serviço de Saúde enquanto direito social e seu processo de mercantilização.

O processo de reestruturação capitalista, como já destacado, teve amplo alcance das esferas da vida social, modelando-a à lógica do capital que se organizou para remover os obstáculos à sua expansão (VIANNA:2000). No campo da seguridade social, os direitos sociais à saúde, à previdência e à assistência foram submetidos a reformas sustentadas no trinômio privatização, focalização e descentralização dos serviços (BEHRING e ROSSETI, 2008)

O arcabouço constitucional no campo dos direitos sociais constituiu um sistema jurídico de garantias normativamente blindado, pois a prestação dos serviços foi imputada ao Estado como condição de implementação dos objetivos fundamentais da República brasileira de modo a observar normas fundamentais do Estado brasileiro: dignidade da pessoa humana, cidadania e o valor social do trabalho (CF art. 1º, II, III e IV). Conforme expresso no art. 3º da CF:

Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;

- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

A norma transcrita na ciência jurídica é qualificada como norma programática na medida em que fixa metas existenciais para o Estado brasileiro cuja efetividade de cada um destes os objetivos perpassam a observância dos direitos sociais que “representam uma garantia constitucional das condições mínimas indispensáveis para uma existência digna” (CUNHA JR, 2007 p. 705).

Sob pretexto de crise fiscal, o projeto neoliberal perpetrou restrição aos direitos sociais, desprezando o padrão constitucional de seguridade social. O serviço de saúde está inserido no rol dos direitos sociais conforme preceituado no art. 6º da Magna Carta de 1988 ao lado da garantia do direito a educação, trabalho, previdência social e assistência social, dentre outros. A Lei Maior dispõe que:

Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988).

A universalidade estabelecida no artigo transcrito tem o mais amplo espectro constitucional e abrange a garantia do direito à saúde para todos (ricos e pobres) sem possibilidade jurídica de restrição diferentemente da previdência e assistência sociais. Os objetivos fundamentais (art. 3º da CF) conformam um sistema de proteção social amplo que prima pelo trabalho humano e visa o bem-estar e a justiça sociais (CF art. 193 c/c 194). Os fundamentos e objetivos republicanos (arts. 1º e 3º) integram um núcleo constitucional rígido que não podem ser objeto de alterações constitucionais, sob pena nulidade. São de certo modo verdadeiro DNA do Estado constitucional brasileiro. No entanto, esta força normativa foi desafiada pela artilharia neoliberal que promoveu alterações sistema jurídico de duvidosa constitucionalidade.

Talvez tenha ocorrido no setor de saúde, o mais grave processo de privatização à revelia da supremacia das normas constitucionais, pois a CF organizou o sistema de saúde unificado composto centralmente pelo Poder Público e de forma subsidiária pela iniciativa privada. Preceitua a Lei Magna:

Art. 197 - São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo **sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado**. Grifamos (BRASIL, 1988).

E mais especificamente, a CF vigente atenta aos riscos da ação capitalista privada no serviço de saúde estabelece de modo inequívoco que o setor privado deverá ter participação coadjuvante e meramente complementar.

Art. 199 - A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - **As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde**, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, **tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos**. Grifamos (BRASIL, 1988).

As políticas de cunho neoliberal mercantilizaram todos os espaços sociais orientando-se pela busca de abertura de novos nichos de expansão e valorização capitalistas (CARVALHO, C. E. 2004). É essencial frisar a distinção do processo de abertura do serviço de saúde à lógica mercantilista que consiste na:

[...] **especificidade da "mercadoria" saúde**: apenas excepcionalmente existe a possibilidade de escolha sobre o momento de consumir esse serviço; mais excepcional ainda é a possibilidade de que o usuário conheça o tipo de serviço que precisa consumir – estará sempre à mercê da autoridade de um médico para determinar quanto e o que deve consumir; terá sempre opções muito limitadas de escolha, pois não se justifica a proliferação de unidades apenas para viabilizar a competitividade. O que o cidadão pode julgar é a qualidade do atendimento recebido frequentemente associada e julgada por dimensões pouco tangíveis, relacionadas com a forma da relação médico-paciente e a resolutividade que são variáveis só perceptíveis a posteriori. Não existe "autonomia" ou "soberania" do "consumidor" na escolha do produto e de suas quantidades, não existe a possibilidade de postergar o consumo. **A rigor, na saúde não existe "consumidor"**». Grifos não originais. (BARBOSA, 1998, p. 64).

As políticas de promoção aos direitos sociais e, destacadamente, o direito à saúde, conquistados historicamente com vistas à desmercantilização parcial do trabalho humano (IVO, 2008) passam a constituir novos nichos de acumulação capitalista⁸. A investida neoliberal na área da saúde com tentativas de reduzir gastos e restringir direitos abriu espaço para consolidação de uma nova ética que não a da cidadania e do direito social.

Cada vez mais mercantilizado, o setor de serviço de saúde fora gravemente afetado pelo processo de remodelagem do Estado e do sistema produtivo. Goulart observa que:

[...] o advento de uma nova ética, que não a da cidadania e do direito social (Reinhardt) e a difusão da ideia de que o mercado é um ente mais eficiente e racional do que a intervenção do Estado, bem como a de que os indivíduos devem ser considerados responsáveis pela sua própria saúde e

⁸ Um exemplo expressivo desta privatização é o Programa Farmácia Popular do Brasil destinado a ampliar o acesso a medicamentos para as doenças mais comuns entre os cidadãos. O programa é executado por uma rede pública de farmácias populares e por parceria com farmácias e drogarias da rede privada, destinando recursos significativos para iniciativa privada.

que a <livre, escolha> encaminha todos ao melhor dos mundos. (1998, p. 19).

Efetivou-se uma privatização do sistema de saúde à revelia do arcabouço constitucional e a restrição planejada e leniente dos poderes públicos, conduzindo ao fenômeno da privatização passiva enunciada por Behring e Rosseti (2008) em que o sistema público se especializa no mal atendimento aos mais pobres, fomentando a busca de planos privados de saúde num primeiro momento pela denominada classe média, mas que cada vez mais avança nas camadas mais populares.

Apesar de a CF imputar ao Estado o papel de prestador central do serviço de saúde e estabelecer um sistema gratuito e universal, paradoxalmente a iniciativa privada tem dominado o Sistema Único de Saúde. O problema dessa mercantilização do serviço de saúde está no fato de que o setor privado ser movido pela busca incessante de maior margem de acumulação pela estratégia da redução dos custos sem preocupações com a qualidade e com os efeitos que a falha no atendimento tem sobre a vida das pessoas.

4. O SISTEMA BRASILEIRO DE INSPEÇÃO DO TRABALHO E A REFORMA ADMINISTRATIVA

4.1 A fiscalização do trabalho como principal instrumento regulatório: fundamentos históricos

A origem histórica da inspeção do trabalho está umbilicalmente vinculada ao surgimento do direito trabalhista no bojo da revolução industrial inglesa. Num contexto de bruta exploração da força do trabalho em que se processou uma drástica desarticulação na vida social (POLANYI, 1980), as relações produtivas não mais se poriam sob o controle do sistema jurídico tradicional. A questão social se agravou de tal modo que exigiu uma reformulação do modelo regulatório (MARTINS JR, 2011).

Observa Polanyi (1980) que a Revolução Industrial implantou uma total dependência do trabalhador perante a fábrica pois a sua subsistência dependia dela em virtude da destruição do modo de vida anterior da população, agora entregue à mão invisível do mercado pretensamente autorregulável, pois:

Não era concebível uma economia de mercado que não incluísse um mercado de trabalho, mas estabelecê-lo, especialmente na civilização rural da Inglaterra, significava nada menos do que destruir totalmente o tecido tradicional da sociedade. (POLANYI, 1980, p. 89).

No final do século XVIII e início do século XIX, assiste-se à estruturação de uma economia de mercado mediante concorrência desmedida que provocava salários miseráveis, condições de trabalho desumanas e desemprego crescente sem um sistema de proteção social (ASPINALL e SMITH, 1957; CASTEL, 1998; POLANYI, 1980; ROSSO, 1996). O surgimento das primeiras leis foi marcado por inúmeras greves e motins de um sem número de miseráveis.

[...] a origem primeira do direito do trabalho remete à realidade de exploração vivenciada, ao final do século XVIII, pelos trabalhadores da Europa Ocidental, que deu margem a uma série de conflitos e insurreições. Moraes Filho (1978, p. 45) ressalta, neste contexto, o império das máquinas. Com o uso desses novos instrumentos, puderam os industriais concentrar grandes massas humanas em grandes locais de trabalho, nascendo a grande indústria e o poder econômico nela concentrado. Surgem, assim, a coletivização do trabalho e a feudalização industrial (PESSOA, 2011a).

Este processo destrutivo gerou conflitos sociais a um ponto que se fez impostergável uma intervenção normativa diferenciada da legislação comum que reconhecia a absoluta liberdade individual de contratar. Neste panorama histórico, surge o direito do trabalho como fruto das transformações sociais,

econômica e políticas do século XIX (BIBIANI, 2003; DELGADO, 2010; ROSSO, 1996). É que o direito trabalhista:

[...] como instrumento de regulação de instituições e relações humanas, atende a fins preestabelecidos em determinado contexto histórico. Sendo as regras e diplomas jurídicos resultado de processos políticos bem-sucedidos em determinado quadro sociopolítico, sempre tenderão a corresponder a um estuário cultural tido como importante ou até hegemônico no desenrolar de seu processo criador. (DELGADO, 2010, p. 55).

Em 1802, a inspeção do trabalho nascia com a embrionária Lei de Peel (The Health and Morals of Apprentices Act) que fixou regras de proteção para as crianças aprendizes. O novel ramo jurídico trabalhista surgiu com a marca distintiva da regulação do contrato de trabalho mediante condicionamento da liberdade das partes garantida por uma estrutura fiscalizatória e punitiva. A inspeção laboral está amalgamada à Revolução industrial e à consolidação do capitalismo.

Essa relação, ainda que historicamente datada, é correta em pelo menos três sentidos. Primeiro, o capitalismo, no afã do lucro e da acumulação, desenvolve a exploração racional do trabalho. **A iniciativa privada não encontra limites éticos ou morais na exigência de mais trabalho do que os impostos pela capacidade de trabalho humana. Consequentemente, infrações às normas estabelecidas são mais do que meras possibilidades teóricas. São a realidade concreta cotidiana. A probabilidade da infração introduz a necessidade da inspeção do trabalho.** Em segundo lugar, após a Revolução Industrial foram criadas regulamentações formais abrangentes, cuja aplicação exigiu a criação de aparatos fiscalizadores estatais. Em terceiro lugar, acordos coletivos de trabalho resultaram em normas sobre o processo de trabalho, que exigiam fiscalização. **Mas, teoricamente - volto a frisar - a inspeção do trabalho poderia existir em qualquer sistema econômico, ainda que não-capitalista.** Grifos não originais. (ROSSO, 1996, p. 108-109).

Dentre outras disposições, o citado documento legal limitou a jornada dos aprendizes a doze horas por dia e determinava a limpeza da fábrica ao menos duas vezes por ano, bem como a abertura de janelas e áreas de ventilação. O ato também previu em seu item IX que os juízes de paz deveriam anualmente nomear duas pessoas independentes (um juiz de paz e um clérigo da Igreja Anglicana) com plenos poderes para acessar e inspecionar as fábricas a qualquer hora do dia e que deveriam relatar a condição das fábricas e dos aprendizes em relação às instruções da lei que também previa a aplicação de multas (ASPINALL e SMITH, 1957).

Apesar de haver registros históricos de que, em geral, não houve designações dos inspetores para garantir o cumprimento da lei (ASPINALL e

SMITH, 1957), a ideia da necessidade de uma estrutura de fiscalização e de sanções pecuniárias como condições primeiras do cumprimento da lei trabalhista vai se reproduzir no direito laboral no mundo contemporâneo. Neste primórdio histórico, desenharam-se assim as linhas básicas configuradoras ordem jurídica trabalhista e da inspeção laboral que lhe é geneticamente correlata.

A inspeção, pois, encontra sentido e lugar de ser na história do trabalho na medida em que o trabalho é de alguma forma normatizado. O serviço de inspeção é a forma de tornar efetivas as regulamentações do processo de trabalho. A sua razão de ser reside na vigilância sobre o cumprimento das normas. Nisso reside a especificidade da inspeção do trabalho. A fiscalização do trabalho torna-se incompreensível fora do pressuposto da existência de normas regulamentadoras das relações de trabalho (ROSSO, 1996, p. 108)

O período de consolidação do direito do trabalho coincide com a pressão popular por um serviço de inspeção como resultado do desrespeito às condições de trabalho (ROSSO, 1996). Em 1919, a presença de uma inspeção juslaboral se firma definitivamente como diretriz no pós primeira Guerra Mundial, a partir da criação da Organização Internacional do Trabalho – OIT, destinada promover o equilíbrio das relações internacionais num ambiente de economias destruídas pela guerra. O Tratado de Versalhes estabeleceu que cada Estado-membro organizasse um serviço de inspeção a fim de assegurar a aplicação das leis e regulamentos de proteção dos trabalhadores.

O referido tratado declarou preambularmente que a manutenção da paz dependia da realização da justiça social, considerando expressamente que condições de trabalho geradoras de miséria, privações e descontentamento coletivos como fator de risco a paz e a harmonia universais (XAVIER, 2007).

O tratado pôs em pauta a busca da melhoria das condições de trabalho pela regulação internacional numa claro reconhecimento de que a legislação trabalhista e a inspeção do trabalho potencialmente poderiam contribuir para fixar um patamar mínimo de concorrência num cenário de falência econômica especialmente nos países europeus diretamente envolvidos na guerra. Em 1944, tal diretiva é reiterada também após a Segunda Guerra. Firmou-se a concepção do direito do trabalho e da fiscalização laboral como instrumentos fundamentais à mediação entre o capital e o trabalho.

O Brasil, todavia, no início do século XX, não possuía um sistema de inspeção do trabalho dada a formação de suas elites capitalistas que não se pode ser esquecida. Assinala Rosso que elas no:

[...] final do século XIX e do começo do século XX descendiam de senhores de escravos. A eles e aos empresários de origem européia embalava a doutrina liberal do século XIX. A total liberdade de relação contratual, nessa época de fraqueza da classe operária, significa a pura e simples efetivação da vontade do patronato, ganancioso e explorador, na determinação das condições de trabalho. (1996, p. 115-116)

Com a proclamação da República, prevê-se a Inspeção do Trabalho através do Decreto nº 1.313 de 1891 que previa a fiscalização obrigatória do trabalho de menores, mas limitada ao Distrito Federal, pois a Constituição de 1891 estabelecia a competência aos Estados para legislar sobre matéria trabalhista (MACHADO, J. M. 2005). Nova iniciativa legislativa se registra em 1918 com a edição do Decreto nº 3550/1918 que instituía a inspeção em geral não mais se limitando ao trabalho de menores. No entanto, a iniciativa significou apenas um avanço formal ou cartorial, em pese o mérito de lançar a base para a constituição de um sistema geral de inspeção (ROSSO, 1996).

O período varguista marcado pela ideia de Estado forte e controlador, desenha-se um modelo de regulação das relações de trabalho de caráter corporativista aos moldes do modelo italiano. O modelo tinha como diretriz o controle do sistema sindical, relegando assim à fiscalização trabalhista um papel secundário que pouco exercia sua função punitiva (GOMES, 2007; ROSSO, 1996).

A instituição do sistema de inspeção do trabalho brasileiro tem salto significativo com a adoção pelo Brasil do padrão internacional de inspeção (GOMES, 2007; MACHADO, J.M., 2005; ROSSO, 1996) com a ratificação em 1956 da Convenção Internacional do Trabalho nº 81 pelo Decreto legislativo n. 24, sendo promulgada pelo Decreto nº 41.721 em junho de 1957. Entretanto somente em Março de 1965 o sistema é regulamentado pelo Decreto nº 55.841 que aprovou o Regulamento da Inspeção do Trabalho (em plena ditadura...contradições do BR...).

Entretanto vigência da Convenção nº 81 perdurou apenas pouco mais de uma década, não ensejando uma consolidação do sistema de fiscalização tal com preconizado pela OIT, pois sob o regime militar se reordenou a fiscalização laboral, culminando com a denúncia da mencionada norma internacional em 1971 no período mais rígido da ditadura militar, recrudescendo o controle sobre os sindicatos através da estrutura do Ministério do Trabalho (MIGUEL, 2006; ROSSO, 1996). O regime militar redefiniu o papel da inspeção do trabalho.

Após décadas, realizou concurso público para dotá-las de pessoal. Ainda que insuficiente diante da imensa tarefa de fiscalizar e orientar o mercado, o aporte de pessoal deu uma medida de efetividade ao projeto.

Portanto, durante o regime militar vamos encontrar mudanças nas atribuições das Delegacias do Trabalho. Consoante seu projeto autoritário de controle do movimento sindical pelo Estado, os militares e seus apoiadores civis reduziram o papel da inspeção do trabalho a uma entre dezenas de outras incumbências das delegacias. **E pretendem transformar as delegacias em agências de emprego e instrumento de regulação do mercado de trabalho.** A inspeção era vista como atividade para a qual o Estado não precisava dirigir esforço (ROSSO, 1996, p. 129).

A Constituição de 1988 imprime avanço expressivo ao inserir na competência exclusiva da União Federal a organização e manutenção de um sistema federal de inspeção do trabalho conforme as diretrizes da Convenção nº 81 da OIT mais uma vez ratificada em 1987, pelo Decreto Legislativo n.º 95461, com garantias e prerrogativas funcionais para a auditoria-fiscal, sendo um marco da formação de um verdadeiro sistema federal de fiscalização do trabalho. De 1987 a 1992, a fiscalização se firma como instrumento regulatório do mercado de trabalho especialmente pela influência da OIT (KREIN, 2007). Contudo o recém-estruturado sistema brasileiro de inspeção defrontou-se logo a seguir com a flexibilização neoliberal. Nos anos 90, particularmente a partir de 1994, teve início uma estratégia de desregulamentação do mercado de trabalho nacional que primou por uma alteração gradual e pontual de pontos relevantes da legislação trabalhista e social consagradas na Constituição de 1988, sendo que, apenas de uma perspectiva macro e retrospectiva, adquire a dimensão de uma reforma abrangente do sistema de relações de trabalho do país (CARDOSO JR., 2002). O autor frisa que esta evolução peculiar:

[...] pela qual vem sendo conduzida a desregulamentação do mercado de trabalho no País — por meio de medidas provisórias, de emendas constitucionais, de portarias e decretos, todos objetos de menor resistência política — se constitui numa estratégia deliberada do Governo Federal em aliança com determinados grupos sociais de grande expressão (empresários e parte do sindicalismo de resultados), estratégia esta sintonizada com as diretrizes mais gerais da reforma do Estado no Brasil. (CARDOSO JR., 2002, p. 906).

Esta breve incursão histórica revela as dimensões social, econômica e política do direito do trabalho (DELGADO, 2010; NORONHA NETO, 2005), pois a regulação do mercado de trabalho tem como impacto potencial efetivar proteção social dos trabalhadores (CHADAD, 2006;), equilibrar o espaço de concorrência intercapitalista (BIBIANI, 2003; DE RESENDE, 2012; OCDE, 2004⁹; SILVA, E. A. O.,

⁹ Nesta linha de observação, a OCDE destaca que [...] a proteção do emprego, pode diminuir a capacidade das empresas para lidar com um ambiente em rápida transformação impulsionada pela globalização, mudança tecnológica e inovação organizacional derivada. (2004, p. 62).

2012), bem como legitimar a relação produtiva (DELGADO, 2010). Constatar estas funcionalidades, porém, adverte DELGADO:

[...] não invalida o diagnóstico de que a normatividade autônoma e heterônoma justralhista é que assegurou, ao longo dos dois últimos séculos, a elevação do padrão de gestão das relações empregatícias existentes e do próprio nível econômico conferido à retribuição paga aos trabalhadores por sua inserção no processo produtivo. (2010, p. 58).

No cenário de concorrência global, a redução dos custos com a força de trabalho é pressuposto da recuperação e expansão dos lucros e determina a migração dos grupos empresariais ao redor do mundo na busca pela mão de obra mais barata explorada em condições desumanas, provocando desequilíbrio na concorrência externa e interna (KAWAY e VIDAL, 2011). Com isso, torna-se imperativa, na cláusula de regulação econômica internacional inserida em acordos bilaterais e regionais de comércio, a determinação de observância “de padrões trabalhistas mínimos a fim de neutralizar o dumping social e o gozo das chamadas vantagens comparativas injustas” (SILVA, E. A. O., 2012, p. 4).

A inspeção do trabalho é uma das importantes atribuições do Estado, pois diz respeito *diretamente ao equilíbrio entre os objetivos sociais e econômicos do desenvolvimento*². A concretização dessa atribuição se materializa de forma bastante diversificada ao redor do mundo. Em geral, cabe a organizações do próprio estado a fiscalização e monitoramento do cumprimento da legislação trabalhista, e também das normas de segurança e saúde ocupacional. O desempenho dessas organizações, portanto, é vital para a proteção dos trabalhadores, a garantia de seus direitos, e a promoção de formas mais incluídas e socialmente sustentáveis de crescimento econômico (PIRES, R. 2010, p. 7). Grifos nossos.

O direito do trabalho e, por conseguinte, a inspeção trabalhista são instrumentos regulatórios essenciais do equilíbrio pretendido. A fiscalização trabalhista enquanto órgão do executivo compete intervir no dia a dia das relações de trabalho para efetivar a ordem jurídica. Cardoso e Lage destacam:

Desde que a Organização Internacional do Trabalho – OIT editou, em 1947, sua Convenção 81, regulando a inspeção do trabalho em países de tradição de relações de trabalho reguladas por lei e não por contratos (como Brasil, Argentina e México, por exemplo), a probabilidade de ser pego e sancionado por descumprir a lei depende sobretudo do desenho dos sistemas nacionais de inspeção e vigilância do trabalho (2005, p. 452).

A fiscalização trabalhista constitui verdadeira caixa de entrada das demandas das relações produtivas. Esta centralidade do papel regulatório da auditoria trabalhista decorre de seus fundamentos histórico-materiais, pois precisamente:

As normas não têm a capacidade de transformar a realidade social. Elas cristalizam relações sociais em determinados momentos. A inspeção é o serviço que fiscaliza a aplicação da norma em plenitude. Se existir uma distância entre a norma e a realidade social, a aplicação da norma pode deixar às claras a realidade social nua e crua. Por isso a fiscalização do trabalho tem a capacidade de manifestar problemas latentes, que não se restringem à aplicação da norma. São problemas sociais de magnitude incomparável (ROSSO, 1996, p. 112).

A fiscalização juslaboral por situar-se no epicentro da arena capitalista vive o dilema retratado por Rosso: “Para ser socialmente significativa, ela tem que ser efetiva. E quando o é, e exatamente por ser efetiva, torna manifestos problemas estruturais da sociedade” (1996, p. 113).

4.2 A evolução histórica do projeto de flexibilização da auditoria-fiscal

4.2.1 A fase embrionária: 1990/1994

O projeto de flexibilizar o padrão de intervenção da fiscalização trabalhista antecede a fase de consolidação da reforma do Estado na era FHC, correspondendo aos Governos Collor e Itamar Franco. Rosso (1996) ressalta os graves efeitos produzidos sobre a inspeção trabalhista já na fase embrionária do projeto neoliberal:

Não se deve deixar de avaliar o estrago no sistema de inspeção do trabalho que o governo Collor de Mello produziu. A irresponsabilidade administrativa, a fusão de ministérios, os longos períodos de indefinição quanto à situação hierárquica de serviços e departamentos, a colocação de funcionários em disponibilidade, a desestruturação dos precários esquemas de funcionamento dos órgãos sem substituí-los por outros mecanismos, a criminosa destruição de arquivos históricos, a contenção dos salários, a diminuição das verbas para os serviços públicos, tudo isso afetou catastroficamente a inspeção do trabalho. Mas o furacão conservador - modernizante-neoliberal-corrupto foi rejeitado pela sociedade, e aos poucos os estragos começam a ser consertados (1996, p. 132).

O primeiro movimento no sentido de flexibilização do perfil da fiscalização se verifica em 1990 pelo Decreto nº 99.244 que dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios ao instituir dentre as competências da Secretaria Nacional do Trabalho harmonizar as relações entre empregados e empregadores (art. 201). No âmbito do MTE, em 1992, regulamentou-se a competência citada pela Portaria n. 713 que instituiu o Regimento Interno das DRT's e criou Seções de

Conciliação dos Conflitos Individuais. O que torna-se referência, nos anos seguintes, para as tentativas de conferir um papel predominantemente orientador e não punitivo para o sistema de inspeção.

Instituiu-se o Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho através do Decreto nº 706/1992. Nesta etapa, já se verifica um elemento do modelo gerencial no que diz respeito ao primado da eficiência. Através da Medida Provisória nº 311, de 26 de novembro de 1992, convertida na Lei nº 8.538/1992, implantou uma nova sistemática de remuneração para servidores lotados no Ministério do Trabalho e que à época não estavam estruturados num plano de carreira, alcançando assim:

- 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.

A lei mencionada criou a Gratificação de Estímulo à Fiscalização e Arrecadação inspirada nas ideias de ajuste fiscal e geração de superávit orçamentários em todas as áreas do governo. No caso da fiscalização trabalhista, as contribuições sindicais e o FGTS passam a ter um tratamento mais de cunho tributário/fiscal que social como revela a própria destinação da GEFA, que foi estimular a arrecadação.

Entretanto a definição de parâmetros para o pagamento da gratificação ficou sem uma regulamentação mais estruturada dos critérios de aferição do desempenho fiscal até 1994 quando foi editada a Portaria Interministerial nº 6 que fixou mecanismos de controle, de avaliação e aferição das ações de fiscalização. Destaque-se que neste ano há um claro planejamento articulado no Governo no sentido de reformar a estrutura do MTE tanto que a portaria foi editada conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e pela chefia da Secretaria da Administração Federal (precursora do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE).

Quanto à aferição de desempenho fiscal para fins de pagamento da GEFA ficou então condicionado à meta parametrizada de 12.000 (doze mil) pontos, sendo que 80% (oitenta por cento) da gratificação serão aferidos através

da *produção individual* e os 20% (vinte por cento) restantes serão aferidos em função da *produção institucional e global* de cada Delegacia Regional do Trabalho (art. 3º).

Ainda em 1994, a Instrução Normativa Intersecretarial nº 64 determina às DRT's a elaboração de planejamento das ações fiscais e também padroniza a emissão de ordem de serviços pelas chefias de fiscalização e os relatórios de inspeção a serem observados pelos auditores, indicando uma tentativa de racionalização do processo de gestão da auditoria. A instrução regulamenta a Ordem de Serviço (OS) como instrumento de comando das fiscalizações a serem executadas, estabelecendo que "Toda ação fiscal será precedida de emissão de OS pela autoridade competente, salvo nos casos de grave e flagrante violação de disposição legal ou perigo iminente para saúde ou segurança no trabalho". Instaura-se assim **um dirigismo da inspeção trabalhista** que não encontra respaldo na Convenção Internacional do Trabalho nº 81 que dispõe em seu art. 12 que assegura plena liberdade funcional para os auditores atuarem de ofício. A norma internacional não restringe a prerrogativa do agente de inspeção de efetuar em qualquer estabelecimento quando tenha ciência e razões fundadas de violação da norma:

Artigo 12

1. Os inspetores do trabalho que comprovarem devidamente a sua identidade estarão autorizados:

- a) a entrar livremente e sem prévia notificação, a qualquer hora do dia ou da noite, em todo estabelecimento sujeito a inspeção;
- b) para entrar de dia em qualquer lugar, quando tiverem um motivo razoável para supor que está sujeito a inspeção; e

A mesma norma, em seus considerandos, enfatiza ainda a importância que os dados estatísticos da Inspeção do Trabalho para o planejamento estratégico e a implementação de ações fiscais e para subsidiar as políticas do Ministério do Trabalho, indicando uma tentativa de racionalização do processo de gestão da auditoria que se consolidará na etapa seguinte.

4.2.2 A fase de consolidação: 1995/2007

Esta etapa corresponde ao período de consolidação do projeto de flexibilização do sistema de inspeção trabalhista, especialmente fértil nos de 1995/1998 (primeiro governo FHC). No MTE, o ano de 1995 é o que mais apresentou mudanças. Foi publicada a Instrução Normativa Intersecretarial nº 08 que vigorou até 2004 quando foi revogada pela Portaria n.º 541. A instrução mencionada regulou de modo mais amplo e detalhado o sistema de aferição dos resultados da produção. Estabeleceu uma estrutura de aferição de pontuação para avaliação de desempenho individual com os seguintes conjuntos de critérios:

- a. Pontuação básica por estabelecimento fiscalizado: com gradação dos pontos segundo o número de trabalhadores alcançados pela ação fiscal;
- b. Pontuação Adicional por estabelecimento fiscalizado e deslocamentos na fiscalização rural conforme os pontos e atributos fiscalizados: registro e anotação da CTPS, salário, jornada, saúde e segurança, FGTS, etc.
- c. Pontuação por turno trabalhado em atividades de plantão fiscal, treinamentos, dentre outros.

Registre-se o lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 21 de setembro de 1995 elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) a partir dos trabalhos da Câmara da Reforma do Estado cuja composição chama atenção pela participação do Ministério do Trabalho ao lado da Casa Civil e dos ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento e do Estado Maior das Forças Armadas.

O Plano Diretor/1995 produziu um clima de terror no funcionalismo de amedrontado pelas perdas de direitos, especialmente porque reforça em seu discurso a flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários e possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho. Ressaltando que a fiscalização trabalhista não estava enquadrada como carreira típica ou exclusiva de Estado, vindo a ser estruturada a carreira de auditoria-fiscal do trabalho como carreira típica somente com a edição da Medida Provisória nº 1.971-10 em 6 de abril de 2000, sendo sucessivamente reeditada, ficando nestes dois anos a

insegurança quanto à manutenção da carreira fiscal trabalhistas como típica e a mobilização sindical contínua para se manter do rol das funções exclusivas da União Federal até a aprovação da Lei nº 10.593/2002

Assim somente incertezas pairavam sobre a categoria que se mobilizou através do Sindicato Nacional dos Agentes de Inspeção do Trabalho (SINAIT) conjuntamente com os demais sindicatos representativos da auditoria da Receita Federal e da Previdência Social. Foi criado o Fórum de Categoria e Carreiras Típicas de Estado¹⁰ através do qual se procurou intervir junto ao Congresso Nacional para defesa das carreiras.

Em setembro de 1995, a auditoria tem sua competência restringida pela edição da Portaria nº 865 que limitou a fiscalização de condições de trabalho constantes de convenções ou acordos coletivos de trabalho. Apesar de seu art. 3º declarar que o descumprimento de norma coletivas ensejar lavratura de auto de infração, afastava a atuação do fiscal do trabalho quando a convenção ou acordo coletivo confrontasse a legislação trabalhista. A Portaria nº 865 estabelecia critérios de fiscalização das disposições coletivas e:

[...] não apenas era determinada a abstenção da apreciação de mérito dos acordos e convenções coletivas por parte do Ministério do Trabalho, restringindo-se a sua atuação a registrar e manter depósito dos instrumentos coletivos, como era antecipada e avalizada a possibilidade de confronto e oposição entre normas estabelecidas autonomamente e os comandos legislativos estatais. Neste caso, verificando o fiscal do trabalho, em meio a uma inspeção, a incompatibilidade entre cláusula de dispositivo coletivo e a legislação da qual lhe incumbiria a verificação e garantia de cumprimento, deveria não proceder a lavratura do consequente auto de infração, e simplesmente comunicar à chefia imediata a ocorrência do fato, para possível encaminhamento ao Ministério Público do Trabalho, segundo decisão da autoridade administrativa regional (BIBIANI, 2003, p. 93).

A ofensiva sobre a competência da auditoria seria nefasta por si mesma, agravando-se quando contextualizada com a ofensiva ao movimento sindical efetivada durante a greve dos petroleiros de maio de 1995 comandada pela Federação Única dos Petroleiros (FUP) em articulação com outras categoria através da Central Única dos Trabalhadores. A FUP relata o desenrolar do movimento:

Os trabalhadores do Sistema Petrobrás aderem em massa à mobilização convocada pela FUP. Além da recuperação das perdas

¹⁰ A mobilização ganhou força e agregou diversas categorias até ser instituída uma entidade permanente em 2009. Foi fundado Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE) enquanto uma associação civil integrada exclusivamente representativas das carreiras que desenvolvem atividades exclusivas do Estado no âmbito federal, estadual, distrital e municipal.

salariais e da preservação dos direitos dos trabalhadores do setor público, a greve tem também um caráter político: a luta contra a quebra dos monopólios do petróleo e das telecomunicações. O movimento unificado, no entanto, vai perdendo força e os petroleiros acabam sustentando a greve sozinhos por 32 dias. Mais de 90% da categoria cruzam os braços nas refinarias, nas plataformas, nos terminais de distribuição e nas unidades administrativas da Petrobrás. (FUP, 1995).

Romão (2006) sustenta que a greve de 1995 confrontou fortemente os interesses do capital o que gerou uma reação do Governo FHC.

FHC tratou de forma intransigente e truculenta a greve dos petroleiros, não apenas por conta de índices econômicos, da existência ou não de acordos ou decisões do TST. Expressava uma opção de cunho mais profundo. A escolha do presidente em efetuar as reformas preconizadas e formatadas nos organismos internacionais, não cabia contestação. A estabilidade política era um dos elementos, já “academicamente” reconhecida, como necessária ao sucesso do projeto. Na nova formação não cabia a intervenção da fala dos dominados, não havia espaço para as ações identificadas com o Novo Sindicalismo (ROMÃO, 2006, p. 433).

O governo teria contado com o apoio político-ideológico do TST que já “tinha deixado claro desde o ano anterior o seu alinhamento com as políticas de ajustes neoliberais ao revogar seus próprios enunciados, cassando direito adquirido dos trabalhadores.” (Romão, 2006, p. 430). O que se confirmaria pela condenação inédita ao pagamento da expressiva multa diária de R\$ 100 mil reais. O desfecho da greve teve efeito inibidor de outras mobilizações pelas demais entidades sindicais pelo temor de declaração judicial de abusividade de greve nos moldes do caso dos petroleiros.

A ameaça coloca na defensiva o movimento sindical, fragilizando o processo de negociação coletiva, tornando-o mais suscetíveis a ceder às demandas dos setores econômicos mesmo à margem da legislação trabalhista como sinalizado pela Portaria nº 865/1995 ao determinar a abstenção da fiscalização mesmo que flagrada grave ilegalidade de cláusulas ajustas em convenção ou acordo coletivo de trabalho. Deste modo a um só tempo busca-se efetivar a precarização institucional pelo enfraquecimento da organização sindical e de fiscalização.

Em 1994, a Lei nº 8.949 acrescentou parágrafo único ao art. 442 da CLT, estabelecendo que não havia vínculo empregatício entre a sociedade cooperativa e seus cooperados, nem entre estes e a empresa tomadora de serviços. Regra esta de conteúdo desnecessário, pois já havia idêntica disposição na Lei nº 5.764/1971. A medida legislativa que tinha mais um caráter

pedagógico e orientador do setor privado a indicar o caminho da precarização pragmática pelas alternativas legais de ocultamento da relação de emprego, no caso, a relação de trabalho cooperativo. Na mesma linha da Portaria 865/1995, a Portaria nº 925/1995 dispôs sobre fiscalização do trabalho na empresa tomadora de serviço de sociedade cooperativa, afastando a intervenção do fiscal do trabalho constatada a ausência das características da sociedade cooperativa e determinando apenas a comunicação à chefia imediata (art. 2º).

Em 1997, mais uma investida do Governo FHC vai afetar sensivelmente a inspeção trabalhista e mais diretamente aproxima-se do objetivo geral do processo de flexibilização ao afetar a competência punitiva da fiscalização, limitando a inscrição das multas trabalhistas na Dívida Ativa da União. A restrição foi introduzida pelo Ministério da Fazenda através da Portaria/MF nº 289/1997. A portaria fixa limites de valor para a inscrição de débitos fiscais na Dívida Ativa da União (R\$ 1000,00) e para o ajuizamento das execuções fiscais (R\$ 5000,00), ressaltando apenas a multa criminal. Considerando que, comparativamente às demais fiscalizações, as multas trabalhistas são historicamente as menores, afetando por si só sua eficácia ao estimular a reiteração das infrações flagradas.

Em 1999, foi editada a Lei n. 9841 (Estatuto das micro e pequenas Empresas) que passou a prever expressamente procedimento fiscal trabalhista de cunho pedagógico determinando, como regra, prestar orientação às micro e pequena empresas e a observar o denominado critério da dupla visita, isto é, antes de punir deve ser concedidos orientação e prazo para correção, salvo quando houver falta de registro do empregado ou anotação da carteira de trabalho, ou, ainda, na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização (art. 12 da Lei citada). A inovação normativa evidencia o objetivo e a extensão do projeto de auditoria flexível e não punitiva.

Em 2000, a MP nº 1.971 instituiu a carreira da auditoria-fiscal do trabalho e institui a Gratificação de Desempenho de Atividades Tributárias (GDAT) equivalente a até cinquenta por cento do vencimento básico, substituindo a Gratificação de Estimulo à Fiscalização e Arrecadação (GEFA). Passa-se a vincular a gratificação ao desempenho funcional, conceito mais ajustado ao arcabouço doutrinário do modelo administrativo gerencial. No âmbito do MTE, a

aferição do desempenho foi disciplinada pela Portaria nº 15/2000 que fixa duas dimensões de avaliação:

- a. Desempenho institucional referente às metas globais fixadas para cada DRT a ser alcançados por todo corpo fiscal.
- b. Desempenho individual relativamente às metas a serem cumpridas alcançadas por cada agente fiscal

As diretrizes gerencialistas se impõem na medida em que o sistema de avaliação dos resultados se dá exclusivamente pela aferição quantitativa do desempenho da fiscalização no alcance das metas rígidas e prefixadas pelos órgãos centrais do MTE.

Em 2001, através da MP 2.164-41, foi acrescentado o art. 627-A à CLT que instituiu procedimento especial de fiscalização para orientação

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

Flexibiliza-se a disposição originária da CLT (art. 628) de que a toda verificação pelo Auditor-Fiscal do Trabalho de violação a preceito legal deve corresponder, sob pena de responsabilidade administrativa, a lavratura de auto de infração. A partir da MP referida, ficou ressalvada a possibilidade de não aplicação de multas no caso de adoção do procedimento especial para orientação conforme o art. 627-A.

Como coroamento deste processo, no que concerne ao aparato de fiscalização e seus agentes, o Ministério do trabalho buscou completar o esforço de mudança do paradigma da ação estatal mediante o tratamento da cultura funcional de seu corpo de auditores. Foi criado o “Programa de transformação do MTE: o novo perfil da fiscalização do trabalho”, postulando a modificação dos procedimentos vinculados ao anterior estado das relações de produção e de trabalho, defendendo e fomentando um novo paradigma (BIBIANI, 2003, p. 94).

Em sequência, no mesmo ano, alinhado com a norma transcrita, foi lançado o *Programa de Transformação do Ministério do Trabalho: novo perfil da fiscalização* que se destinou conformação com o programa neoliberal de flexibilidade nas relações de trabalho. O projeto apresentou a seguinte justificativa:

As transformações da sociedade têm provocado mudanças nos valores, nas posturas e nos comportamentos das pessoas. Transformar o Ministério

também induz à revisão de alguns paradigmas até então cristalizados na ação e na postura das pessoas.

Para que se possa obter resultados eficazes a partir das mudanças pretendidas, é imprescindível a reafirmação de alguns dos existentes e a definição de NOVOS PARADIGMAS E VALORES que regerão a atuação dos agentes, foco dessa transformação (BRASIL, 2001, p. 14-15).

O programa focou-se na remodelagem cultural da inspeção trabalhista para apagar os resquícios ideológicos e simbólicos do período fordista e dos valores representativos do Estado de Bem Estar que inseriram na inspeção trabalhista um perfil regulatório de tutela do trabalho rígido e punitivo. Programa fixou para tanto os seguintes princípios que deveriam ser propalados e vivenciados pelos auditores do trabalho que são expressão dos primados do modelo gerencial e da flexibilidade fiscal:

- a) Atitude conciliadora, participativa e **cooperativa**.
- b) Sensibilidade com as questões sociais.
- c) Perseverança e comprometimento com os resultados a serem alcançados.
- d) Uniformização de ações por procedimentos normatizados de ação fiscal.

Em 2002, a Instrução Normativa n.º 29 cria o procedimento especial de fiscalização que se destina à **orientação**, fiscalização, regularização ou a avaliação sobre o cumprimento das leis de proteção ao trabalho e de segurança e saúde no trabalho vinculadas a uma ação fiscal. A partir de então, mesmo em fiscalizações em curso e flagrantes de irregularidades, poder-se-ia abrir um processo de diferenciado para orientação do fiscalizado. Mais uma normativa voltada ao objetivo neoliberal perseguido: a flexibilidade da auditoria trabalhista pela intervenção não punitiva.

A Lei nº 10.593/2002 reestrutura a carreira, transformando em cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho (art. 10) extinguindo os cargos de segundo especialidades:

- a) Fiscal do Trabalho encarregado da fiscalização da legislação trabalhista excluída as pertinentes às demais categorias funcionais.
- b) Assistente Social, encarregado da fiscalização do trabalho da mulher e do menor.

- c) Engenheiros e Arquitetos encarregados da fiscalização da segurança no trabalho.
- d) Médico do Trabalho, encarregado da fiscalização das condições de salubridade do ambiente do trabalho.

Processa-se uma unificação de competências de questionável adequação no que diz respeito a especificidade do setor de saúde e segurança do trabalho, pois a partir de então qualquer agente independentemente de formação para a ter competência legal para fiscalizar questões de saúde e segurança mesmo sem o conhecimento técnico especializado o que é potencialmente danoso à qualidade dos resultados da ação fiscal.

Encerra-se a era FHC iniciando-se o Governo Lula que, como já ressaltado, possuiu paradoxos derivados de sua formação histórica a partir dos movimentos sociais e sindicais. Como era esperado, houve uma intensa mobilização para reverter as disposições da Portaria nº 865/1995, sendo a mesma revogada pela Portaria nº 143 em abril de 2004. O que foi também um avanço para auditoria fiscal por se afastar a limitação à competência e à atuação da fiscalização laboral.

No entanto, o Governo Lula dá continuidade ao modelo gerencial como se percebe na disposição da Lei nº 10.910/2004 que reestruturou a remuneração dos da Auditoria-Fiscal do Trabalho, criando a Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação – GIFA regulamentada pela Portaria nº 541/2004. No ano seguinte é revogada pela Portaria n.º 280/2005 que não fixou parâmetros para aferição, vindo a ser substituída pela Portaria nº 357/2005 que fixou os padrões de avaliação e aferição de desempenho e da contribuição individual para o cumprimento das metas institucionais, mas traz uma inovação: o Comitê de Avaliação de Desempenho - CAD do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, de âmbito nacional, com a finalidade de julgar, em última instância, os requerimentos e recursos de retificação de pontuação de que trata o art. 13 desta Portaria (art. 14).

A Lei n.º 11.784/2008 reestruturou o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo Federal e, apesar de não fazer referência expressa à fiscalização do trabalho, foi fundamento a edição da Portaria n.º 993/2008 para regular os mecanismos de aferição de desempenho. A Portaria manteve a meta parametrizada mensal de doze mil pontos, para fins de avaliação do

desempenho individual. Entretanto, a norma reforça o objetivo prioritário de aumentar a arrecadação do FGTS ao estabelecer em seu art. 11 a seguinte distribuição:

- a) até seis mil pontos em função da avaliação de desempenho individual do AFT;
- b) até seis mil pontos em função da contribuição individual do AFT para o cumprimento das metas de arrecadação, de resultados de fiscalização do trabalho e de verificação do recolhimento do FGTS.

Assim 50% (cinquenta por cento) da remuneração do auditor estava vinculada à meta arrecadatória. Há uma radicalização pelo Governo Lula das metas de ajustes fiscal. A mesma portaria cria mais um mecanismo de controle para atuar ao lado do Comitê de Avaliação de Desempenho, dispondo no art. 12 o sistema de correição dos dados lançados no sistema informatizado (SFIT)

Art. 12. A SIT realizará, em conjunto com a Corregedoria, semestralmente, por amostragem, a auditoria dos dados lançados no RI pelo AFT, referentes ao FGTS recolhido sob ação fiscal, junto ao Sistema SFG da Caixa Econômica Federal, bem como o registro de empregado efetuado sob ação fiscal, junto ao CAGED e outros sistemas disponíveis.

Reforça-se deste modo o princípio gerencial da confiança limitada referida por Pereira (1996) ou de desconfiança da autenticidade das informações prestadas nos relatórios de inspeção. A referência normativa à ação conjunta da Secretaria de Inspeção com a Corregedoria criou um natural e esperável sentimento de temor na auditoria, interpretando como uma ameaça diante da possibilidade de demissão por mau desempenho.

Entretanto como sustentado anteriormente, o Ministério do Trabalho e Emprego é espaço institucional propício à revelação das contradições do Governo Lula, pois este acirramento da meta arrecadatória promovido pela Portaria n.º 993/2008 se opõe à ruptura do sistema normativo de gestão do desempenho da fiscalização trabalhista instaurada pela Lei nº 11.890 de 24 de dezembro de 2008 que instituiu o sistema remuneratório baseado em subsídio ou parcela remuneratória única e que é intrinsecamente incompatível com o modelo de avaliação de desempenho porque não permite o fracionamento da remuneração em parcelas variáveis.

4.2.3 A fase de redirecionamento do modelo de gestão: a partir de 2008

O marco temporal desta fase foi definido considerando a edição da Lei nº 11.890/2008 alterou a Lei no 10.910/2004 aplicando o sistema de subsídio que constitucionalmente foi assegurado ao núcleo de funções exclusivas de Estado, sendo encorpados ao subsídio o vencimento básico e a Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação – GIFA.

Em 2009, já se pode observar o efeito da nova regra na Instrução Normativa nº 76 que ao dispor sobre procedimentos para a fiscalização do trabalho rural refere-se ineditamente em avaliação qualitativa de resultados:

Art. 28. A SRTE deverá promover, no mínimo, uma reunião semestral com os coordenadores dos grupos e/ou equipes para avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos das ações e eventual alteração das estratégias e processos de trabalho.
mudança

Apesar da vigência da remuneração por subsídio, a Portaria n.º 993/2008 continuou a regular aferição de desempenho em que pese prejudicada pela impossibilidade de fracionar a remuneração. Somente foi revogada pela Portaria nº 546 de 11 de março de 2010.

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. (CAMPOS, A. G., 2011, p. 37).

A mudança de modelo de gestão da fiscalização gerou o desafio de construir uma nova metodologia de planejamento, execução, avaliação e monitoramento das ações e resultados da atuação fiscal (PIRES, R. 2010). Como descreve Pires, R.:

Por mais de uma década a remuneração da carreira de Auditor-Fiscal do Trabalho (AFT) estava vinculada a uma parcela fixa e mais uma gratificação, seja ela para estímulo, desempenho ou incremento da fiscalização. A publicação da Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, transformou em subsídio a remuneração da carreira de Auditor-Fiscal do Trabalho, desvinculando e eliminando qualquer hipótese de gratificação por produção, seja individual ou coletiva. Em virtude dessa alteração na legislação, a SIT formou um grupo de trabalho com o objetivo de estabelecer uma nova metodologia para a Inspeção do Trabalho. Este grupo definiu que a inspeção do trabalho deve privilegiar

a qualidade das ações fiscais desenvolvidas, o trabalho em equipe e a atuação orientada por projetos na busca por maior impacto e efetividade do trabalho realizado pelos Auditores Fiscais. (2010, p. 7)

Atualmente em vigor, a Portaria nº 546/2010 disciplina a forma de atuação da Inspeção do Trabalho, a elaboração do planejamento da fiscalização e a avaliação de desempenho funcional dos Auditores Fiscais do Trabalho, abandonando o padrão gerencial focado no aspecto quantitativo, passando de mais completa e atenta às transformações socioeconômicas com vistas à qualidade e efetividade da intervenção fiscal. Nesta direção, a portaria estabelece que:

- a) Planejamento deverá ter foco por setores econômicos ou temas e será descentralizado com maior autonomia para as Superintendências Regionais do Trabalho (art. 3º) de modo a adequar a realidade local. Observa-se aqui um maior grau de confiança institucional abandonando a confiança limitada do modelo gerencial.
- b) Planejamento será realizado em conjunto entre os setores de fiscalização da legislação trabalhista e o de saúde e segurança, com destaque para a inclusão necessária do Setor de Multas e Recursos (art. 3º) o que poderá contribuir para maior efetividade das punições aplicadas.
- c) Prioridade do atendimento a denúncias envolvendo saúde e segurança e pagamento irregular de salários (art. 3º, §2º).
- d) Critérios qualitativos de avaliação do desempenho individual e por projetos de ações fiscais, encerrando o modelo produtivista vigente no período anterior que foi regulamentado pela Instrução Normativa SIT nº 86/2010 que criou mecanismos de monitoramento e controle do desempenho individual dos Auditores-Fiscais do Trabalho, da execução de projetos e do desempenho institucional das unidades descentralizadas.

Instaura-se um modelo, qualificado por Pires, R. (2010) como burocrático reflexivo, em que o foco central é qualidade, a efetividade e a sustentabilidade das ações para solução de problemas da realidade fiscalizada. Nesta sistemática, busca-se observar os múltiplos objetivos e a natureza complexa das

questões a serem enfrentadas e, por conseguinte, a avaliação passar a ser contextual e substantiva.

Neste ambiente, é plausível partir da hipótese de que se processarão mudanças estruturais na organização, gestão e atuação da inspeção do trabalho. É o que se pretende demonstrar neste estudo em seu capítulo 5 através da análise dos dados do período gerencial e da fase atual a partir do caso da atuação no setor de saúde no âmbito da SRTE-BA, com a percepção de que, no curto período de implementação no padrão burocrático reflexivo (a partir de 2010 com a Portaria n° 546), há mais dúvidas que certezas.

4.3 O Sistema de Inspeção na arena entre o capital e o trabalho: contextualização geral

Considerando o objeto de estudo, a modalidade de precarização caracterizada como institucional se impõe como eixo de análise uma vez que se localiza na interseção dos fenômenos da reforma administrativa do Estado brasileiro e da reestruturação do sistema de inspeção do trabalho, pois o projeto neoliberal não deixa dúvidas de que:

[...] a desregulamentação do mercado de trabalho, a flexibilização do trabalho – em suas diversas dimensões – e o enfraquecimento do poder político e de negociação das representações das classes trabalhadoras [de fato constitui-se uma prioridade, mas não limitou-se a ao campo sindical] se constituem, desde o início, em um dos pilares fundamentais do projeto político neoliberal, redefinindo radicalmente, a favor do capital, a correlação de forças políticas (FILGUEIRAS, L. 2006, p. 289).

Para conhecer o percurso de implantação de reforma brasileira e os seus efeitos sobre o alcance da atuação fiscal é relevante considerar a bases gerais do projeto de reforma neoliberal do Estado, pois:

[...] apesar da evidente prioridade conferida à estabilização macroeconômica, processou-se um conjunto não desprezível de mudanças na concepção e na gestão das políticas sociais que, a despeito dos ritmos e das formas diferenciadas de manifestação em cada caso, guardam entre si um eixo de orientação comum [a busca da flexibilidade institucional] (CARDOSO JR. 2002, p 903).

O objetivo de tornar as instâncias estatais flexíveis voltadas a priorizar o capital é o alicerce do projeto, como se vê em Pereira:

O Estado, como o instrumento de ação coletiva da nação, é um pré-requisito do crescimento econômico, inicialmente porque oferece mercados internos seguros aos empresários, e em geral porque a existência de um Estado (organização e instituições) permite que uma nação alcance seus

principais objetivos políticos, em particular o desenvolvimento econômico (PEREIRA, 2008, p. 405).

O mesmo autor sublinha:

O desenvolvimento econômico é possível somente quando o Estado-nação pode contar com um Estado eficaz. Os empresários privados farão a maior parte do investimento, mas um Estado capaz será crucial na criação das condições institucionais e econômicas de acumulação de capital e de crescimento. (PEREIRA, 2008, p. 391).

Borges pondera que:

[...] no Brasil dos anos 1990, a contribuição do Estado para a destruição criadora” do frágil e incompleto Estatuto do Trabalhador aparece em várias frentes: na ação do legislativo – retirando direitos e legalizando o ilegal e o ilegítimo, nos acórdãos e interpretações do Judiciário em sintonia com a inexorabilidade das imposições do mercado” e, sobretudo, na fúria legisferante do Executivo, por meio de Medidas Provisórias, projetos de lei e de emendas à Constituição, que retiraram direitos e flexibilizaram os contratos, buscando impor a “livre” (e desprotegida) negociação entre o patronato e uma classe trabalhadora fragilizada e fragmentada pelo desemprego e por essa flexibilização. (2004, p. 258).

Chadad (2007) afirma que quanto à desregulação/ flexibilização “ a maioria dos estudos – teóricos e empíricos – tem-se concentrado na legislação de proteção ao emprego”. Muitas pesquisas voltam-se a estudar a precarização das condições concretas de trabalho e seus efeitos, abordando também o aspecto normativo. O aspecto institucional enquanto fator de precarização não é frequentemente enfocado. Entretanto autores como Borges (2004), Campos, G. L. R (2009), Cardoso e Lage (2005, 2007), De Toni (2006, 2011), Druck (2005, 2006a, 2006b, 2011), Filgueiras, L. (2006), Franco e Druck (2009), Galvão (2003). Krein (2007), Pereira (1996a, 1996b, 2007, 2008), Pires, R. (2008, 2009), Rosso (1996) e Simão (2009) assinalam o efeito flexibilizador e precarizante das instituições trabalhistas, referindo-se à atuação da inspeção do trabalho.

A amplitude da contribuição da fiscalização trabalhista para o processo de flexibilização e precarização institucional é aspecto que revela a gravidade da problemática objeto da pesquisa na densidade tal como apreendida por Borges:

Além de tudo isso, a ativa contribuição do Estado brasileiro à destruição do Estatuto do Trabalhador nos anos 1990 foi visível na omissão da fiscalização do setor privado pelos órgãos responsáveis e também exemplarmente no tratamento dispensado pelo Estado à parcela dos trabalhadores que labutam na esfera pública / estatal, um sinalizador para a iniciativa privada do novo padrão de relações de trabalho e dos patamares de remuneração competitivos. (2004, p. 258).

Este panorama ganha especificidade na esfera do sistema de inspeção do trabalho que, como visto, é historicamente caracterizado pela destinação de

promover proteção social ao mesmo tempo em que cumpre-lhe assegurar o equilíbrio concorrencial. Condição que lhe confere uma ambivalência imanente nos termos delineados por Rosso:

A inspeção supõe que os agentes encontram-se no processo de trabalho em situação de desigualdade: uns mais fortes, os empregadores; outros mais fracos, os empregados. Ela se coloca no meio entre empregadores e empregados, capitalistas e operários, burgueses e proletários, chefes e subordinados, servidores públicos e Estado. Por estar no meio, a inspeção padece de uma ambivalência atroz. Quais normas reforçar? A quem proteger? Aos mais fortes? Ou aos mais fracos? (1996, p. 108).

O caráter ambivalente realçado é o foco da reforma neoliberal com objetivo de reconfigurar a fiscalização laboralista para que torna-la flexível face às necessidades e oscilações das forças econômicas. No embate entre o capital e o trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego é a arena principal em que, no contexto da reforma do Estado, como descreve De Toni:

Especialmente em função das mudanças econômicas e políticas que marcaram os anos 90, o sistema de relações de trabalho em vigor foi duramente questionado e sua reformulação passou a ser reivindicada e defendida por amplos setores empresariais tanto quanto governamentais. No âmbito federal, o Ministério do Trabalho tornou-se o órgão representativo na defesa e implementação da reforma na legislação trabalhista, notadamente no decorrer das duas gestões do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002). Esses setores da sociedade brasileira partiam do pressuposto de que o mercado de trabalho era excessivamente regulado e rígido, e de que a CLT se encontrava obsoleta, necessitando mudanças direcionadas a uma maior flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho. Nessa visão, tais modificações seriam necessárias para o País ganhar competitividade no cenário internacional e aumentar o número de postos de trabalho, combatendo, assim, o desemprego em ascensão. Com esse discurso retomavam-se, em parte, as críticas contrárias às conquistas dos trabalhadores, à época da Constituinte, atribuindo-se à legislação em vigor um aumento dos custos relacionados ao trabalho, acarretando menor competitividade às empresas, diminuição dos investimentos, fechamento de empresas e desemprego (2006, p. 136).

Segundo Borges, a reforma adotou duas linhas estratégias e interdependentes, quais sejam a **redução dos custos do aparelho estatal** (demissões, privatizações, terceirizações, redução de remuneração e de benefícios) e a **flexibilização das relações de trabalho** com mesma contextura do modelo de acumulação flexível delineada anteriormente.

[...] ocorreu principalmente por intermédio da generalização de formas de contratação atípicas, sem recurso ao concurso público e com remuneração fora dos parâmetros estabelecidos nos planos de cargos e salários (para mais ou para menos, arbitrariamente, a depender dos interesses em jogo) – são os contratos por prazo determinado, temporários, por prestação de serviços e/ou associados a um determinado projeto, a exemplo dos “bolsistas”, “consultores”, substitutos, estagiários etc. Com isso, aumenta enormemente o grau de

arbítrio (e de poder) dos que detêm o controle político da máquina pública, tanto nos processos de seleção dos novos contratados, como na determinação da sua remuneração e na avaliação do seu desempenho, enfraquecendo e marginalizando os servidores públicos de carreira, em muitos casos desvalorizados e tratados como ocupantes de cargos “em extinção”, situação da qual, a rigor, está a salvo apenas a pequena parcela de funcionários que ocupa as chamadas “carreiras típicas”. (BORGES, 2004, p. 259).

Neste panorama, a flexibilizar a relação de trabalho dos auditores-fiscais e servidores de atividade meio ou apoio administrativo ganha foro de maior envergadura, pois a finalidade do processo de reforma no caso do MTE vai além daqueles objetivos inscritos no Plano Diretor/1995. O entrelaçamento do espaço público com a lógica organizacional empresarial¹¹ sinaliza para a iniciativa privada do novo padrão de relações de trabalho pela quebra da estabilidade dos servidores e pelos ajustes voltados à redução de custos orçamentários.

Considerando que a reforma gerencial pressupõe democracia, e que os valores relacionados à autonomia dos servidores públicos estão bem integrados na sociedade, seu mandato formal ou estabilidade pode se tornar mais flexível, mais semelhante àquele que existe no mercado de trabalho (PEREIRA, 2008, p. 402).

A flexibilização da inspeção laboral passaria por modificações no campo da competência legal (aliadas às mudanças gerais dos direitos assegurados pelos servidores públicos pela CF) e, principalmente, pela reestruturação organizacional e gerencial do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.

Dentre outros aspectos, a reforma gerencial de administração pública se caracterizou por três elementos:

- a) **Predomínio da eficiência sobre a efetividade** caracterizada por um fetichismo da avaliação dos resultados exclusivamente pela aferição quantitativo de desempenho.
- b) **Gestão por objetivos**, isto é, direcionada pela consecução de metas rígidas e prefixadas mediante técnicas organizacionais marcadas pela padronização.

¹¹ Destaca Pereira que um efeito esperado é a regulação dos níveis de oferta de mão de obra qualificada e padrões salariais em patamares competitivos, equilibrando e ampliando o espaço de acumulação capitalista em diversos setores econômicos, v. g., saúde e educação especialmente: “[...] pode e deve ser também mais flexível, refletindo seu desempenho. Deve também ser maior porque os ordenados dos administradores públicos ficariam competitivos com os ordenados do setor privado, pois os mercados de trabalho privado e público deixariam de ser separados (enquanto os salários dos servidores públicos não-qualificados tenderiam a se equalizar com os empregos correspondentes no setor privado)” (PEREIRA, 2008, p. 402-403).

- c) **Avaliação a posteriori** em que os resultados são mensurados e analisados somente ao final de uma ação ou projeto. A avaliação não integra o processo de planejamento e de execução das ações estatais.

No processo de implantação no MTE, o projeto de reestruturação institucional ignorou que a inspeção do trabalho é um serviço público e como tal é marcada por aquelas peculiaridades sistematizadas por J. Berger e Offe (1991), dentre as quais aqui se destacam:

- a) A defasagem de racionalização ou padronização que é mais intensa em face à peculiar condição de a fiscalização trabalhista ter sua competência interligada aos objetivos da Magna Carta de promoção da dignidade humana pela efetividade dos direitos sociais.
- b) Cunho simbólico da imagem social imanente da inspeção trabalhista enquanto instrumento de proteção do trabalho consolidado historicamente no período fordista.

Como visto, há uma incompatibilidade entre a lógica da eficiência/quantidade predominante na esfera industrial e a lógica da efetividade/qualidade prevalente no setor de serviços e com mais razão nos serviços públicos.

No caso da auditoria trabalhista, além dos aspectos examinados, adiciona-se a ambivalente condição da inspeção enquanto instrumento de regulação social e econômica que lhe difere das demais estruturas administrativas objeto da reforma gerencial e refletiu no processo de reforma no MTE.

O Ministério do Trabalho e Emprego foi um espaço natural e privilegiado que revelou mais intensamente as contradições dadas as raízes históricas sobretudo durante o Governo Lula. Um exemplo da evolução com revezes paradoxais vinculado diretamente ao objeto estudado é **a ruptura do sistema normativo de gestão do desempenho da fiscalização trabalhista ocorrida em 2008 a ser abordado nos itens subsequentes.**

Apesar de a atuação do Estado por meio de mudanças nas normas trabalhistas e ações de suas instituições terem sido predominantemente precarizantes ou fomentarem a precarização do trabalho nas últimas décadas, nem toda ela seguiu essa direção. [...] Por isso, restringir a análise da pesquisa à relação entre Estado e precarização perderia de

vista tanto as resistências ou mesmo avanços do Estado na regulação, quanto a contribuição estatal (FILGUEIRAS, V. A., 2012, p. 14).

Alguns avanços decorreram da mobilização político-sindical dos auditores-fiscais através dos seus órgãos sindicais e da intervenção da OIT cujo papel é decisivo para frear o projeto neoliberal, contrapondo-se à lógica da flexibilização pela “reafirmação dos preceitos da OIT sobre fiscalização, inclusive aumentando a autonomia do auditor fiscal no exercício da função pública” (KREIN, 2007, p. 95).

Reconhecer que não há linearidade neste processo é fundamental para compreender as peculiaridades do fenômeno. Consideração que é indispensável para a presente pesquisa uma vez que pretende analisar o processo de fiscalização do trabalho no contexto geral da reforma neoliberal do Estado brasileiro no Ministério do Trabalho e Emprego que se efetivou a partir dos anos 90 cujo percurso histórico e efeitos serão tratados no capítulo 4 e 5, respectivamente.

4.3.1 O perfil geral da Inspeção do Trabalho antes da consolidação da Reforma Administrativa

A inspeção do trabalho até 1995 não possuía um sistema de controle e acompanhamento administrativo capaz de gerar informações e relatórios conforme as diretrizes da Convenção n. 81 da OIT. Somente em 1995 foi implantado banco de dados que possibilita acompanhar a produtividade da ação fiscal, o histórico de empresas fiscalizadas e consolida informações estatísticas, passando a organizar as informações em relatórios de inspeção emitidos pelos auditores ao final de cada procedimento fiscal. Assim, embora seja possível traçar um perfil da intervenção fiscal no período anterior a partir de alguns estudos e estudos e de dados resgatados pela Secretaria de Inspeção. Rosso (1996) assinala as dificuldades de obter informações devido à destruição de arquivos históricos, bem como as sucessivas fusões de ministérios

Rosso (1996), tendo como indicador do grau de cobertura e da efetividade da fiscalização o número de estabelecimentos inspecionados em relação ao número de autuações, conclui pela prevalência de uma cultura de fiscalização rígida. Bibiani (2003), Cardoso e Lage (2005, 2007) e Miguel (2003) também enfatizam

o perfil rígido e punitivo da fiscalização do trabalho até 1994. Esta caracterização da atuação histórica da inspeção do trabalho no Brasil é também indicada por Botero et. al. (2000) que classificam o país dentre aqueles de maior rigidez na regulação do mercado de trabalho. Este diagnóstico, aliás, perpassou a implantação do programa Novo Perfil da Fiscalização de 2001 com objetivo de reformatar a cultura fiscal dominante.

Neste período, o corpo fiscal é instado a modificar suas práticas e concepções para se ajustar à modernidade neoliberal. Bibiani observa que:

Neste novo quadro, o aparato de fiscalização do trabalho é instado a transformar sua prática e concepções, adequando-se à modernidade de fim-de-século, na qual o Estado perde seu estatuto de árbitro e tutor das relações de trabalho. A atitude policialista e fiscalista que caracterizaria a postura anterior da inspeção do trabalho é identificada e desqualificada, preconizando a administração central o destaque à função orientadora e regularizadora da fiscalização, que seria estimulada não apenas por meio de suas diretrizes normativas, como também por mudanças culturais que defende e incentiva (BIBIANI, 2003, p. 79).

Partindo da percepção de que o sistema brasileiro de inspeção do trabalho historicamente teve perfil rígido e predominantemente punitivo, cabe avançar no exame de como esta atuação foi afetada pela reforma institucional promovida pela hegemonia neoliberal no âmbito do MTE.

4.4 A estrutura atual do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho

4.4.1 Conceito e organização

A Convenção n. 81 da OIT que estabelece que cada Estado-membro que haja ratificado a convenção deve ter um sistema de inspeção de trabalho (art. 1º) organizado de centralizado. No caso do Brasil, a Constituição vigente preceitua que cabe à União Federal exclusivamente organizar, manter e executar a inspeção do trabalho (CF art. 21,XXIV), definindo deste modo uma organização centralizada do serviço de inspeção

O Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT) pode ser definido como conjunto de órgãos e agentes públicos vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego encarregados assegurar, em todo o território nacional, a aplicação das disposições legais concernentes à proteção dos trabalhadores no exercício da atividade laboral.

No âmbito nacional, sob o comando do Ministro do Trabalho e Emprego, a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) tem o papel de coordenar a gestão dos sistema de inspeção trabalhista, cabendo-lhe formular e propor as diretrizes para fiscalização, cabendo precipuamente:

- a) A organização, coordenação, avaliação e controle das atividades da inspeção do trabalho.
- b) O planejamento geral das ações fiscais.

A Secretaria de Inspeção do Trabalho é composta por dois Departamentos de Segurança e Saúde no Trabalho (DSST) e de Fiscalização do Trabalho (DEFIT) a que compete subsidiar, planejar, supervisionar, orientar, coordenar e controlar a execução das atividades relacionadas com a inspeção de trabalho,

Enquanto às autoridades de direção local e regional (Superintendentes e Chefias de Fiscalização) caberá a supervisão, de acordo com as diretrizes dos órgãos nacionais competentes em matéria de inspeção do trabalho. As unidades regionais do MTE estão classificadas em grupos que definirão a estrutura organizacional bem como o orçamento e quadro de pessoal destinado à SRTE. A SRTE/BA integra o grupo II, tendo a seguinte estrutura administrativa de médio porte. As regionais estão assim classificadas:

- A) GRUPO I: SRTE'S de MG / RJ / RS / SP.
- B) GRUPO II: SRTE'S de AM / **BA** / CE / ES / GO / PA / PR / PE / SC.
- C) GRUPO III: SRTE'S de AC / AL / AP / DF / MA / MT / MS / PB / PI / RN / RO / RR / SE e TO.

Em 2008, o Decreto nº 6.341 alterou a denominação das Delegacias Regionais do Trabalho para Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego. Como unidades descentralizadas, às SRTE's compete a execução, supervisão e monitoramento de todas as ações relacionadas às políticas públicas na área de atuação do Ministério do Trabalho e Emprego.

O comando da SRTE é conferido ao Superintendente Regional cuja nomeação se dá por indicação político-partidária. A mudança deste processo para que o cargo seja exercido por servidor de carreira escolhido por critérios objetivos e não politicamente. Esta é uma demanda histórica do Sindicato Nacional dos Auditores-fiscais do Trabalho (SINAIT) porque a indicação política frequentemente tem causado prejuízos ao exercício imparcial das atribuições

fiscais e gerado conflito entre as entidades sindicais e exercentes do cargo por desrespeito à garantia prevista no art. 19, II do RIT que:

Art. 19. É vedado às autoridades de direção do Ministério do Trabalho e Emprego:

[...]

II - interferir no exercício das funções de inspeção do trabalho ou prejudicar, de qualquer maneira, sua imparcialidade ou a autoridade do Auditor-Fiscal do Trabalho;

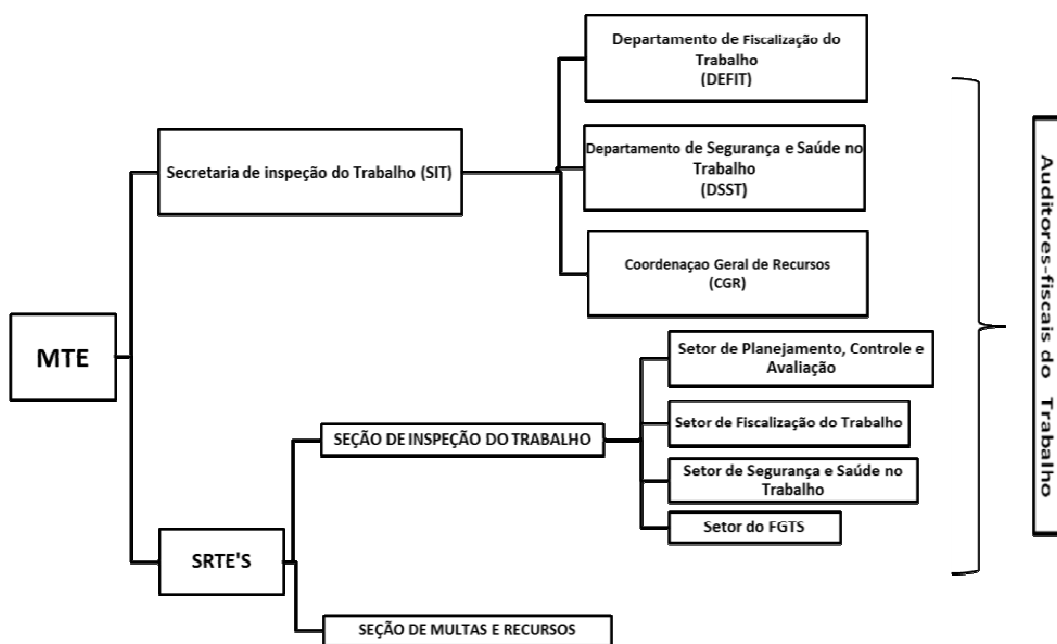
Normativamente, os auditores subordinam-se nos aspectos administrativos ao Superintendente Regional que detém o poder disciplinar sobre a auditoria. Já no exercício de suas atribuições fiscalizatórias em conformidade com o que dispõe o RIT: “Os Auditores-Fiscais do Trabalho são subordinados tecnicamente à autoridade nacional competente em matéria de inspeção do trabalho”(Art. 3º).

O RIT estabelece que, no exercício de suas atribuições fiscalizatórias, a inspeção do trabalho está vinculada e será gerida pelos órgãos centrais o que constitui um avanço que, embora não afasta a possibilidade ingerência indevida na inspeção, ao menos, minimiza os efeitos dos arranjos e influencias políticas locais.

A finalidade do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho é assegurar, em todo o território nacional, a aplicação das disposições legais, incluindo as convenções internacionais ratificadas, os atos e decisões das autoridades competentes em matéria trabalhista e as convenções, acordos e contratos coletivos de trabalho, no que concerne à proteção dos trabalhadores no exercício da atividade laboral (RIT art. 1º). Os auditores-fiscais são peças fundamentais do sistema cuja efetividade das ações fiscalizadoras é instrumento de regulação do mercado de trabalho mediante proteção do trabalhador. Missão que é desafiada pelas mudanças nas relações produtivas e os mecanismos de flexibilização já apontados.

O SFIT, em síntese, está estruturado da seguinte forma:

Figura 6 – Organograma do Ministério do Trabalho e Emprego¹²



Elaboração própria.

4.4.2 A competência da auditoria-fiscal do trabalho

A competência da auditoria trabalhista é ampla e, em linhas gerais, consiste na fiscalização das relações de trabalho e não somente de emprego e pode ser dividida em:

- a) **Objetiva** ou matéria.
- b) **Subjetiva** ou em razão da pessoa.
- c) **Territorial**.
- d) **Residual**.

A *competência objetiva*¹³ corresponde ao conjunto de matérias passível de fiscalização pelo MTE. O campo de atuação fiscal é amplo, pois está delimitado pelo conceito de relação de trabalho e não apenas de relação emprego nos termos

¹² Estrutura Regimental regulamentada pelo Decreto nº 5.063, de 03/05/2004

¹³ Houve divergência doutrinária e jurisprudencial quanto a competência material da fiscalização para verificação da configuração de relação de emprego. O TST entretanto tem firmado entendimento no sentido de que o Auditor Fiscal do Trabalho tem competência para verificar a existência de relação de emprego, nos termos do artigo 11, II, da Lei nº 10.593/02, bem como proceder a lavratura do auto de infração quando concluir fundamentadamente pela existência de violação de preceito legal, no caso, a existência de contratação ilícita.

da Convenção nº 81 da OIT. Do mesmo modo dispõe o art. 11, I da Lei nº 10.593/2002:

Art. 11. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho têm por atribuições assegurar, em todo o território nacional:

I - o cumprimento de disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à medicina do trabalho, no âmbito das relações de trabalho e de emprego;

II - a verificação dos registros em Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, visando a redução dos índices de informalidade;

III - a verificação do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, objetivando maximizar os índices de arrecadação;

IV - o cumprimento de acordos, convenções e contratos coletivos de trabalho celebrados entre empregados e empregadores;

V - o respeito aos acordos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário.

Apesar da convenção internacional e da lei citada não restringir o campo material de atuação fiscal, tem-se limitado as atribuições da fiscalização trabalhista às matérias objeto da competência da Justiça do Trabalho. De acordo com a interpretação da norma constitucional firmada pelo STF que afasta da esfera de competência da Justiça Laboral a matérias estatutárias relativas a direitos dos servidores nas relações de trabalho com o Poder Público. Todavia, independentemente da natureza jurídica da pessoa fiscalizada, o STF ressaltou a matéria relativa à segurança e saúde no trabalho, conforme súmula do STF n. 736: "Compete à Justiça do Trabalho julgar as ações que tenham como causa de pedir o descumprimento de normas trabalhistas relativas à segurança, higiene e saúde dos trabalhadores" (Grifamos).

Assim, por simetria com a competência judicial, a competência da fiscalização do trabalho não alcança as relações de trabalho estatutárias mantidas como Poder Público, somente poderá intervir sem restrições em matérias de saúde e segurança e quando a Administração Pública não adotar o regime celetista.

A *competência subjetiva* ou em razão da pessoa que está revista no Regulamento de Inspeção no art. 9º que consigna que a inspeção alcançará todas as empresas, estabelecimentos e locais de trabalho, públicos ou privados, estendendo-se aos profissionais liberais e instituições sem fins lucrativos, bem como às embarcações estrangeiras em águas territoriais brasileiras. Os limites à competência objetiva restringem a competência subjetiva da fiscalização e deste modo, segundo orientação do próprio MTE, não pode a auditoria fiscalizar entes públicos no que concerne ao cumprimento do regime estatutário.

As competências objetiva e subjetiva podem ser ampliadas. Há uma esfera de *competência residual* que pode ser regulada de modo a conferir outras atribuições desde que compatíveis com a finalidade geral do sistema de inspeção trabalhista. Neste sentido dispõe a Convenção nº 81:

Art. 3º

[...]

2. Se forem confiadas outras funções aos inspetores de trabalho, estas não deverão ser obstáculo ao exercício de suas funções principais, nem prejudicar de qualquer maneira a autoridade ou a imparcialidade necessárias aos inspetores nas suas relações com os empregadores.

Também a nº 10.593/2002 estabelece:

Art. 11

[...]

Parágrafo único. O Poder Executivo regulamentará as atribuições privativas previstas neste artigo, podendo cometer aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho outras atribuições, desde que compatíveis com atividades de auditoria e fiscalização.

A *competência subjetiva* ou em razão da pessoa está revista no Regulamento de Inspeção no art. 9º que consigna que a inspeção alcançará todas as empresas, estabelecimentos e locais de trabalho, públicos ou privados, estendendo-se aos profissionais liberais e instituições sem fins lucrativos, bem como às embarcações estrangeiras em águas territoriais brasileiras.

Quanto ao modo de atuação, as competências podem ser subdivididas em fiscalizatória típica, orientativa e promocional. A Convenção nº 81 da OIT dispõe em seu art. 3º, que:

Art. 3 - 1. O sistema de inspeção estará encarregado de:

- a) zelar pelo cumprimento das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão, tais como as disposições sobre horas de trabalho, salários, segurança, higiene e bem-estar, emprego de menores e demais disposições afins, na medida em que os inspetores do trabalho estejam encarregados de zelar pelo cumprimento de tais disposições;
- b) facilitar informação técnica e assessorar os empregadores e os trabalhadores sobre a maneira mais efetiva de cumprir as disposições legais;
- c) levar ao conhecimento da autoridade competente as deficiências ou os abusos que não estejam especificamente cobertos pelas disposições legais existentes.

A norma transcrita na alínea “a” refere-se a *função fiscalizadora* típica consiste na verificação do cumprimento ou não da legislação (art. 626 da CLT, se caracterizando pelo caráter repressivo e punitivo. O exercício da competência fiscal é marcada pela coação administrativa para que se cumpra uma ordem legal mediante sanções (OIT, 2006, 2008; WEIL, 2008).

Na alínea "b" fixa-se a *competência fiscal orientativa* inerente ao dever de prestar informações de caráter técnico quanto ao cumprimento da lei. Enquanto que na alínea "c" se prevê uma competência promocional de caráter proativo consistente numa atuação que vai além do papel fiscalizador típico com foco na promoção da efetividade da ordem legal.

A reforma gerencialista do sistema de inspeção centrou-se nas competências orientativa e promocional, dando-lhe caráter mais amplo que o previsto na norma com fins de flexibilizar o cumprimento das obrigações legais em detrimento da *função punitiva* que imputa ao Auditor-Fiscal do Trabalho o dever de lavrar auto de infração quando concluir pela existência de violação de preceito legal, sob pena de responsabilidade administrativa, salvo nas hipóteses de aplicação do critério da dupla visita e de procedimento especial de fiscalização (CLT art. 628).

Finalmente, a competência territorial da inspeção tem amplitude nacional (RIT art.1º), porém administrativamente delimita-se o exercício da competência fiscal, distribuindo-se órgãos e auditores-fiscais no plano regional em cada unidade federativa. O RIT preceitua que o território de cada unidade federativa será dividido em circunscrições e fixadas as correspondentes sedes (art. 4º) em áreas nas quais serão alocados agentes de inspeção.

A competência territorial no âmbito das SRTE's são definidas consoante conveniência administrativa e a estrutura local varia conforme sejam a SRTE's classificadas nos Grupos I, II ou III (como já referido no item anterior). As competências territoriais locais poderão para fins de inspeção do trabalho serem alteradas pela autoridade nacional para atender a peculiaridades ou circunstâncias locais ou, ainda, a programas especiais de fiscalização (fiscalização móvel, por exemplo) independentemente de circunscrição ou áreas territorial de inspeção sem que isso implique nulidade das ações fiscais por violação às regras de competência administrativa.

4.4.3 Os procedimentos fiscais

A fiscalização dentro dos limites de sua competência deve observar as normas procedimentais. O RIT estabelece modalidades de fiscalização (art. 30) regulamentadas pela Portaria n° 546/2010 (art. 11) segundo procedimentos fiscais adotados:

- a) **Fiscalização direta** é aquela que se dá exclusivamente com a visita ao local de trabalho pelo auditor-fiscal.
- b) **Fiscalização indireta** (§§1º e 2º do art. 30 do RIT) é aquela realizada por meio de sistema de notificações para apresentação de documentos nas unidades descentralizadas do Ministério do Trabalho e Emprego. Não há deslocamento do auditor-fiscal para os estabelecimentos. É um procedimento estritamente de análise documental como, por exemplo, fiscalização do FGTS. Pode ser adotada esta modalidade de fiscalização quando o objeto da fiscalização não importar necessariamente em inspeção no local de trabalho.
- c) **Fiscalização mista** é aquela iniciada com a visita ao local de trabalho, mas que, em continuidade, é desenvolvida mediante notificação para apresentação de documentos nas unidades descentralizadas do Ministério do Trabalho e Emprego.
- d) **Fiscalização dirigida** é aquela resultante do planejamento da SIT ou da SRTE, desenvolvida individualmente ou em grupo, sendo dependente para a sua execução de designação, pela autoridade competente, por meio de Ordem de Serviço (Portaria n° 546/2010, art. 11, I).
- e) **Fiscalização por denúncia** é a resultante de notícias de infração à legislação laboral que envolva no caso de risco grave à segurança, à saúde ou à regularidade do pagamento do salário aos trabalhadores e que deva merecer apuração prioritária (Portaria n° 546/2010, art. 11, III).
- f) **Fiscalização imediata** ou *ex officio* é aquela que se inicia imediata e independentemente de ordem de serviço emitida previamente a

partir da constatação de grave e iminente risco à saúde e segurança dos trabalhadores (Portaria nº 546/2010, art. 11, IV).

- g) **Fiscalização para análise de acidente do trabalho** que é originada de notícia sobre a ocorrência de acidente de trabalho grave ou fatal, que tem como objetivo a coleta de dados e informações para identificação do conjunto de fatores causais envolvidos na gênese do acidente (Portaria nº 546/2010, art. 11, V).
- h) **Fiscalização especial** que é aquela relativa a procedimento especial de inspeção nos termos do art. 627-A da CLT e art. 27 do RIT ou definida em instruções expedidas pela autoridade nacional competente em matéria de inspeção do trabalho, excetuadas apenas às situações de grave e iminente risco à saúde ou à integridade física do trabalhador (RIT art. 28, § 6º).

Quanto à fiscalização especial, esta prevista na CLT em 2001 pelo art. 627-A à CLT:

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

Estes procedimentos afetam o modo de atuação institucional consoante a ocorrência maior ou mais expressiva de um ou outro tipo. Por exemplo, a incidência maior de procedimento dirigido o que, onde e quando é fiscalizado é determinado pelas chefias de fiscalização e as diretrizes de planejamento do MTE e de cada unidade regional o que restringe a ação discricionária da auditoria-fiscal diante da notícia de infração. Outro tipo que evidencia o efeito referido, é o procedimento especial que poderá ser instaurado pelo Auditor-Fiscal do Trabalho ou pela chefia de fiscalização, retirando do auditor a autonomia na condução da ação fiscal ao permitir que os chefes imediatos também possam instaurar procedimento especial com caráter preventivo ou saneador de irregularidade mediante concessão de prazos por termo de compromisso.

Para realizar o exercício das atribuições, os auditores-fiscais são dotados de prerrogativas funcionais. Este conjunto de prerrogativas está previsto na

Convenção nº 81 da OIT os arts. 12, 13 e 17, bem como no RIT art. 18 preveem o seguinte conjunto de prerrogativas funcionais:

- a) **Livre acesso aos locais de trabalho:** poderá o fiscal penetrar livremente e sem aviso prévio, a qualquer hora do dia ou da noite, em qualquer estabelecimento submetido à inspeção.
- b) **Poder de investigação:** pode o inspetor proceder a todos exames, controles e inquéritos julgados necessários para assegurar que as disposições legais são efetivamente observadas. Pode, pois interrogar o empregador, seus prepostos e trabalhadores do estabelecimento sobre quaisquer matérias relativas à aplicação das disposições legais. Ao auditor compete também determinar a apresentação de todos os livros, registros e documentos prescritos pela legislação relativa às condições de trabalho, sendo possível a apreensão de documentos ou de amostras de materiais para fim de análise.
- c) **Poder de injunção:** estão autorizados determinar a adoção imediata de medidas executivas no caso de perigo iminente para a saúde e a segurança do trabalhador, podendo inclusive determinar interdição de estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, ou o embargo de obra, total ou parcial, quando constatar situação de grave e iminente risco à saúde ou à integridade física do trabalhador, especificando medidas corretivas que deverão ser adotadas pelos entes sujeitos à inspeção do trabalho, nos termos do art. 161 da CLT e art. 18 do RIT.
- d) **Poder punitivo:** esta prerrogativa consiste na lavratura de autos de infração por inobservância de disposições legais. Conforme dispõe o art. 17 da Convenção nº 81, deve ser aplicada sanção quando constatada a violação legal independentemente de prévio aviso.

A auditoria-fiscal trabalhista deverá observar os limites legais, seguindo os procedimentos de fiscalização conforme preceituado nas normas ministeriais e exercendo suas prerrogativas sem arbitrariedade ou abusos. O processo de inspeção tem, em linhas gerais, os seguintes fluxogramas.

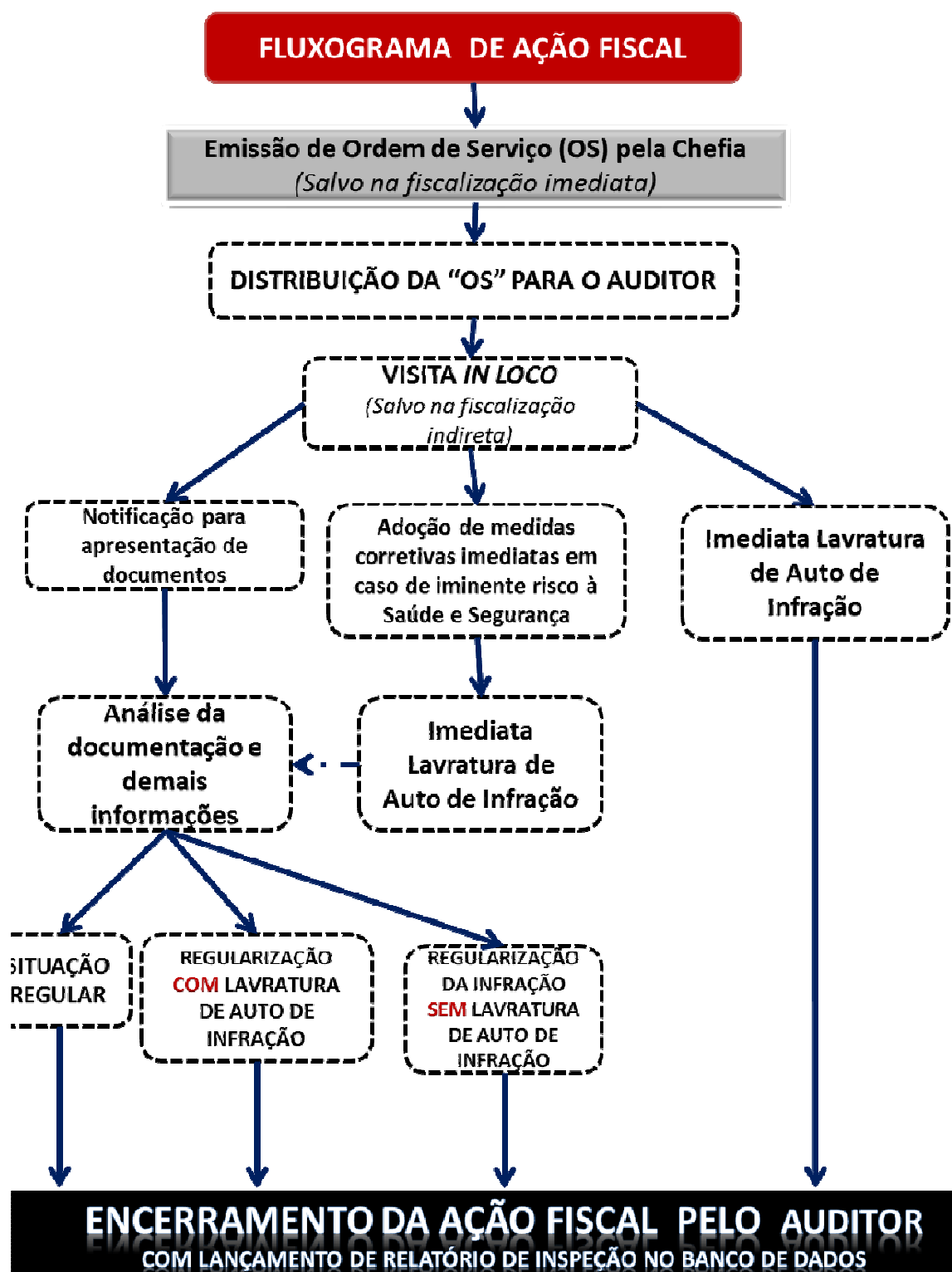


Figura 7 – Fluxograma de ação fiscal
Elaboração própria.

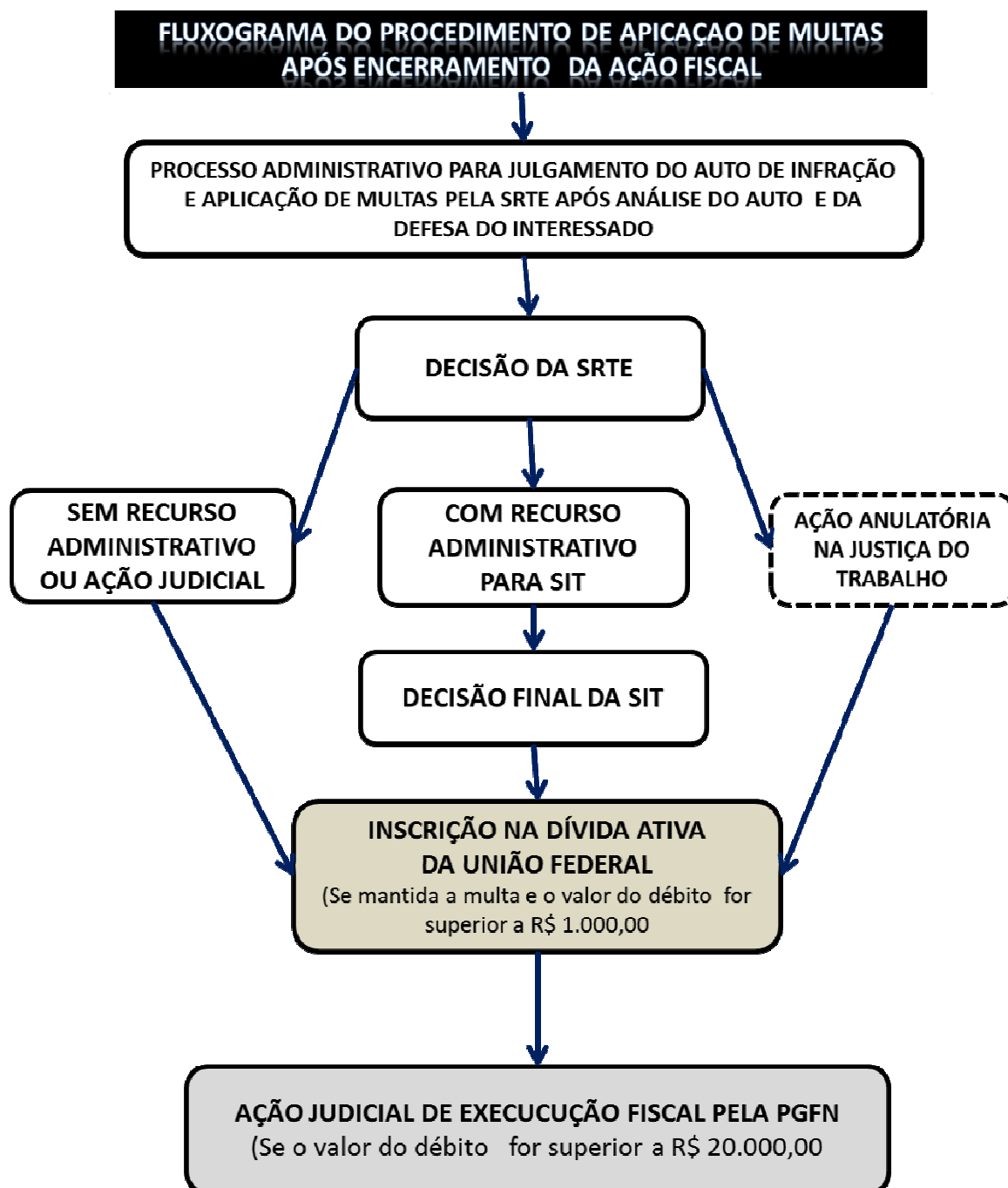


Figura 8 - Fluxograma do procedimento de aplicação de multas
Elaboração própria.

5. O PROJETO NEOLIBERAL DE AUDITORIA-FISCAL FLEXÍVEL E A AÇÃO FISCALIZATÓRIA NO SETOR DE SAÚDE

5.1 A estrutura do mercado de trabalho em saúde

5.1.1 A composição fragmentada do setor econômico

A Bahia possui um total de 8.478 de estabelecimentos públicos e privados prestadores do serviço de Saúde dos quais 85,0% (CEMPRE/IBGE) concentram-se nos municípios na região metropolitana de Salvador, indicando que o setor traz consigo uma das marcas da economia baiana, qual seja, a concentração espacial da economia regional na metrópole (BORGES, 2005). Além da referida concentração, Borges (2004, 2005) aponta como traços gerais marcantes do mercado de trabalho regional uma concentração de ocupações nas atividades de serviços, em grau relativamente baixo de diversificação da economia, bem como reduzida capacidade de geração de postos de trabalho de qualidade, inclusive no núcleo estruturado (vínculos formais) e uma elevada participação do setor público.

A este perfil geral do mercado, associam-se alguns caracteres imanentes ao setor terciário. O mercado de trabalho em Saúde é complexo tanto na dimensão econômica quanto profissional (SILVA, L. M. de O. e DEDECCA, 2006; DEDECCA, 2008; SOBRINHO, NASCIMENTO e CARVALHO, 2005; GIRARDI e CARVALHO, 2004; PIERANTONI, VARELLA e FRANÇA, 2004). A heterogeneidade imanente aos serviços é elemento central para o estudo deste mercado constituído de vários segmentos econômicos que se articulam internamente e com as diversas atividades profissionais em variadas formas de relação e de acesso ao trabalho,

Nas últimas décadas, o serviço de Saúde no Brasil passou por transformações significativas, configurando *anos paradigmáticos* na expressão de Machado, Oliveira e Moyses (2010). O setor é composto por entes públicos e privados, com ou sem fins lucrativos. Estudos na década de 90 indicaram a participação predominante do setor público como uma das principais características do mercado de trabalho até então (GOULART, 1998; MACHADO, 1998; MACHADO, OLIVEIRA E MOYSES, 2010). Não obstante, como apontam Filho R. M. e Pierantoni (2008), há indicativo de reversão deste quadro, com crescente proeminência do setor privado influenciada pelo avanço do processo de privatização do serviço de Saúde.

Dados de duas fontes trazem elementos que corroboram a aludida reversão, demonstrando o crescimento do segmento empresarial:

- a) O Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES/MS) que traz informações a partir de 2005 referentes fundamentalmente a entes vinculados ao SUS considerados o total de **unidades de atendimento**.
- b) O Cadastro Central de Empresa (CEMPRE/IBGE) que traz informações consolidadas de 2006/2010 segundo a natureza jurídica das entidades prestadoras do serviço de saúde integrante ou não do SUS.

Apesar das limitações apontadas no tópico relativo ao percurso metodológico, os cadastros contêm elementos que permitem compor uma visão geral da estrutura do setor.

Tabela 3 - Unidades de atendimento de Saúde segundo a Natureza Jurídica. Brasil. 2013.

Unidades de Atendimentos	Quantidade	Percentual
Adm. Pub. Direta e Indireta	72.305	28,7
Empresa Privada	173.421	68,9
Fundação Privada	1.385	0,6
Cooperativa	664	0,3
Entidade Beneficente sem fins lucrativos	3.978	1,6
Total	251.753	100,0

Fonte: CNES/MS
Elaboração própria

A tabela indica que o setor privado para o conjunto do país representa atualmente 68,9 % dos estabelecimentos da rede de atendimento do SUS, superando nacionalmente o total de estabelecimentos vinculados à Administração Pública.

Na Bahia, o cenário de predominância do segmento privado se repete, todavia, em intensidade bem menor, correspondendo a 52,5 % do total o que se explica em certa medida pelas características gerais do mercado regional de possuir baixa diversificação da economia e reduzida capacidade de geração de postos de trabalho formal. O traço geral do mercado baiano pertinente à forte participação do setor público demonstrada por BORGES (2004) parece arrefecer o ritmo da expansão do setor privado na Bahia mesmo na área Saúde, gerando um descolamento da linha de tendência nacional consoante tabela a seguir.

Tabela 4 - Unidades de atendimento de Saúde segundo a Natureza Jurídica. Bahia. 2013

Natureza Jurídica	Quantidade	Percentual
Adm. Pub. Direta e Indireta	6.383	45,6
Empresa Privada	7.356	52,5
Fundação Privada	72	0,5
Cooperativa	30	0,2
Entidade Benef. sem fins lucrativos	159	1,1
Total	14.000	100,0

Fonte: CNES/MS.
Elaboração própria

Os dados do CEMPRE também mostram crescimento das empresas privadas no período de 2006/2010.

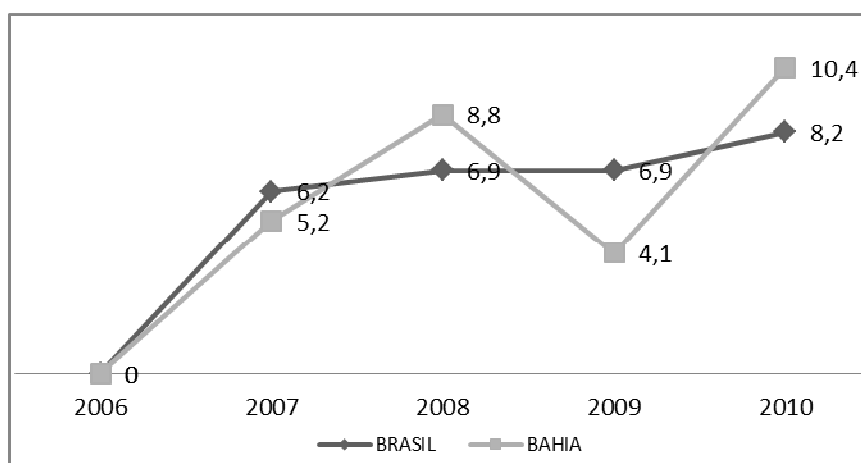
Tabela 5 - Estrutura do Setor de Saúde segundo a Natureza Jurídica. Bahia. 2006/2010.

Estabelecimentos	2006	2007	2008	2009	2010
Administração pública ¹⁴	13	25	22	20	25
Entidades empresariais	6.568	6.910	7.519	7.828	8.640
Entidades sem fins lucrativos	568	505	570	556	593
Total	7149	7440	8111	8404	9258

Fonte: CEMPRE/IBGE
Elaboração própria

O gráfico a seguir retrata o crescimento comparado dos estabelecimentos privados de 2006/2010 no Brasil e na Bahia:

Gráfico 1 - Taxa de crescimento das empresas no setor de Saúde no Brasil e na Bahia - 2006/2010



Fonte: CEMPRE/IBGE
Elaboração própria

¹⁴ Como advertido os dados do CEMPRE/IBGE, por basear-se no cadastro por empresa (compreendendo a pessoa física ou jurídica e suas unidades filiais) não retrata a dimensão do setor público. Entretanto apesar desta condicionalidade, demonstra o crescimento do setor privado no período apurado.

No plano nacional, o total de empresas privadas saiu de 100.833 em 2006 para 132.404 em 2010 com uma média de crescimento de 7% ao ano e um incremento acumulado de 31,3% no período de 2006/2010. Na Bahia, o setor também seguiu a linha de crescimento, mantendo uma taxa média anual de 7,1%. Apesar de deslocar-se da taxa nacional nos anos de 2007 e 2009, o mercado baiano supera em 2008 e 2010, recuperando no total acumulado, atingindo um aumento de 31,5% no período de referência, como retratado no gráfico anterior.

5.1.2 Heterogeneidade da estrutura ocupacional e divisão do trabalho

Como exposto no terceiro capítulo, a disponibilidade preventiva e a defasagem de padronização são características dos serviços que exigem uma disponibilidade de recursos humanos sistematicamente ociosos devido à imprevisibilidade da demanda o que remete a uma elevação dos custos da produção do serviço pela necessidade de mão de obra maior que em outros setores da economia. Deddeca (2008) sublinha que, no setor de Saúde, a inevitável ociosidade de recursos humanos nucleares provoca aumento de custos e afeta a atividade profissional. Este aspecto é definido pela difícil equação entre a necessidade de minimizar riscos envolvidos no serviço de saúde e de maximizar o uso de equipamentos e do pessoal imprescindível à prestação dos serviços

Analisando o mercado de trabalho no setor de Saúde, Deddeca (2008) ressalta a significativa capacidade setorial para criação de novos postos de trabalho mesmo em plena expansão tecnológica e enfatiza o relevante papel que pode ser desempenhado pelo setor:

Em condições de maior dinamismo da economia, que garanta um aumento mais expressivo do excedente social, deverá ser ainda mais importante o papel que o setor saúde poderá cumprir na sustentação do mercado nacional de trabalho (2008, p. 99).

Esta destacada capacidade geradora de ocupações dos Serviços deve-se também ao fato de que os chamados Serviços Sociais ou de Consumo Coletivo se distinguem por tratar-se de atividades que ofertam o serviço diretamente para consumidores, como produto final e pela impossibilidade de estocagem deste produto, dadas a sua natureza, a incerteza quanto ao

momento e a quantidade do serviço a ser prestado à coletividade. Esta característica nestes serviços leva à necessidade de operar com um volume de mão de obra com um nível mínimo de reserva preventiva.

Dentre as estratégias capitalistas para flexibilizar o processo produtivo e reduzir custos, está a intensificação da divisão sociotécnica do trabalho médico. A centralidade dos profissionais médicos na estrutura ocupacional cede espaço à interdisciplinaridade e à especialidade. Esta pulverização profissional pela crescente divisão do trabalho e especialização é um atributo do Setor Terciário que se acentua no Serviço de Saúde. Os dados da AMS/IBGE/2009 refletem a complexidade da estrutura ocupacional como se vê na tabela a seguir.

Tabela 6 - Distribuição Percentual das ocupações. Brasil. 2009.

NUCLEO OCUPACIONAL		SUBTOTAL	PERCENTUAL
Ocupações centrais	Anestesista	27.491	1,7
	Cardiologista	32.780	2,1
	Cirurgião geral	37.024	2,3
	Clínico geral	105.912	6,7
	Dermatologista	12.698	0,8
	Geriatra	3.238	0,2
	Gineco-obstetra	60.289	3,8
	Médico de saúde da família	39.833	2,5
	Médico residente	19.681	1,2
	Odontólogo	94.136	6,0
	Oftalmologista	21.261	1,3
	Ortopedista	34.749	2,2
	Otorrinolaringologista	12.958	0,8
	Pediatra	63.655	4,0
	Psiquiatra	12.207	0,8
	Subtotal	577.912	36,6
Ocupações afins	Bioquímico/farmacêutico	39.988	2,5
	Enfermeiro	163.099	10,3
	Engenheiro Clínico	665	0,0
	Físico médico	715	0,0
	Fisioterapeuta	50.268	3,2
	Fonoaudiólogo	15.790	1,0
	Nutricionista	19.217	1,2
	Patologista	5.730	0,4
	Psicólogo	28.369	1,8
	Radiologista	23.514	1,5
	Sanitarista	1.610	0,1
	Técnico de enfermagem	330.928	21,0
	Auxiliar de enfermagem	317.420	20,1
		Subtotal	997.313
	Médico Veterinário	1.869	0,1
Total		1.577.094	100,0

Fonte: AMS/IBGE/2009. Elaboração própria

Na próxima tabela, observa-se que a ocupações médicas tem peso relativo de 34,9% enquanto as ocupações afins tem uma significativa participação de 65,1%. Na Bahia a conjuntura é reproduzida, com 35,2% de participação das ocupações centrais e 64,8 % para as ocupações secundárias.

Tabela 7 – Distribuição Percentual das ocupações. Bahia. 2009.

Núcleo ocupacional	Número de ocupações	Percentual
Ocupações centrais	37.562	35,2
Ocupações afins	69.157	64,8

Fonte: AMS/IBGE/2009
Elaboração própria

Esta heterogeneidade das atividades profissionais e o processo de divisão do trabalho criam um panorama propício para conflitos de interesses entre os profissionais de Saúde¹⁵ que se identificam como categorias profissionais diferenciadas. A diversidade de tipos profissionais dificulta a integração interpessoal e a expressão social dos profissionais nucleares da área de Saúde enquanto uma única categoria. O mercado de trabalho em Saúde tem sido marcado por uma clivagem entre as categorias profissionais cuja reação é historicamente tensionada pela disputa de poder e de espaço profissionais (CAVALCANTI e CARVALHO, 2012; SILVA, I. M. B. P., 2006; DAL MOLIN, 2008; DIAS e DOMINGUES, 2005). A regulamentação do denominado ato médico tem tornado evidente esta conflitualidade.

Após 11 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi sancionada, recentemente, a Lei n. 12.842/2013 que tem sido objeto de divergências entre as categorias profissionais quanto às atividades privativas dos médicos e as que poderão ser executadas por outros profissionais de Saúde, ampliando o embate entre médicos e demais profissionais por espaço no mercado de trabalho e o Governo. As justificativas dos vetos presidenciais tocam diretamente na questão. O Ministério da Saúde declarou:

O governo vetou artigos referentes à formulação do diagnóstico de doenças com objetivo de resguardar as políticas e programas desenvolvidos no Sistema Único de Saúde (SUS). Se aprovado, pacientes com doenças com tuberculose, malária e dengue não poderiam mais ser diagnosticadas e, inicialmente, tratadas por profissionais de enfermagem. Também foram vetados dispositivos que impedem a atuação de outros profissionais na indicação de órteses e próteses, inclusive oftalmológicas. Atualmente, há profissionais que já prescrevem, confeccionam e acompanham o uso de próteses. É o caso de calçados ortopédicos, cadeiras de rodas, andadores e

¹⁵ O estudo de SILVA, I. M. B. P. (2006) demonstrou uma forte tensão entre médicos e enfermeiros que cria sérias dificuldades de relacionamento entre os profissionais.

próteses auditivas. No que se refere à indicação dos procedimentos invasivos como atribuições exclusivamente de médicos, houve veto no trecho que indicava a invasão da pele atingindo o tecido subcutâneo para injeção, sucção, punção, insuflação, drenagem, instilação e enxertia. Isso porque, caso a redação fosse mantida, a utilização da acupuntura seria privativa de médicos, restringindo a atenção à saúde e o funcionamento do SUS. Grifos não originais. (BRASIL, MS, 2013, p. 1).

Cabe ainda frisar outra característica do Setor de Saúde referente à elevada pulverização das ocupações em pequenos estabelecimentos,. Como se vê na tabela adiante, mais de 70% de estabelecimentos possuem até cinco empregados que se somados ao total de estabelecimentos com até 10 empregados, chega-se a 87,0 % e 88,7% de empresas, no Brasil e na Bahia, respectivamente. Enquanto menos de 1,0% dos estabelecimentos possuem mais de 100 empregados tanto no plano nacional quanto regional.

Tabela 8 - Número de estabelecimentos segundo faixa de pessoal ocupado. Brasil/Bahia. 2006/2010.

Brasil e Unidade da Federação	Faixas de pessoal ocupado	Número de empresas e outras organizações				
		2006	2007	2008	2009	2010
		Distribuição percentual (%)				
Brasil	0 a 4	72,7	72,4	72,9	73,0	73,7
	5 a 9	14,3	14,3	14,1	14,0	13,8
	10 a 19	6,6	6,8	6,6	6,7	6,5
	20 a 29	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9
	30 a 49	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5
	50 a 99	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2
	100 a 249	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
	250 a 499	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
	500 ou mais	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bahia	0 a 4	74,5	73,6	74,6	72,7	74,5
	5 a 9	14,2	14,2	13,9	13,9	14,1
	10 a 19	5,7	6,5	6,0	7,8	6,1
	20 a 29	2,0	2,1	1,9	1,9	1,7
	30 a 49	1,4	1,5	1,4	1,4	1,3
	50 a 99	1,1	1,1	1,1	1,3	1,2
	100 a 249	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
	250 a 499	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	500 ou mais	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: AMS/IBGE/2009
Elaboração própria

5.1.3 Níveis de qualificação e de rendimentos e a regulamentação profissional

Outro atributo frequentemente realçado do Setor de Saúde é seu perfil favorável a uma elevada qualificação das ocupações que não pode ser posta em segundo plano, pois dela depende a qualidade dos serviços prestados (DEDDECA, 2008). Machado, Oliveira e Moyses (2010) atestam a elevação da escolaridade como um outro fato positivo atinente ao mercado de Saúde com base nos dados de 1992 em comparação com 2005. Os autores observam:

A elevação da escolaridade é outro fato positivo que ocorre no mercado de saúde neste período. Em 1992, o Brasil contava com 1.438.708 empregos de saúde. Se a análise for feita excluindo-se os empregos administrativos, o perfil do mercado se configura da seguinte forma: 451.303 (43,6%) de nível superior, 310.219 (30%) de nível técnico/auxiliar e 272.846 (26,4%) de nível elementar. Já em 2005, estes percentuais se alteram positivamente passando para 45,6%; 39% e 15,3%, respectivamente. (2010, p. 6)

A elevação da escolaridade também se consta na pesquisa AMS/IBGE / 2009 como se verifica na tabela subsequente.

Tabela 9 - Pessoal ocupado em estabelecimentos de Saúde por Escolaridade – Bahia/2009

Escolaridade		Percentual
Superior	68.052	63,8
Médio	37.019	34,7
Fundamental	1.648	1,5
Total	106.719	100,0

Fonte: AMS/IBGE/2009

Elaboração própria

No mercado regional, observa-se o grau elevado de escolaridade no setor de Saúde, com mais de 60,0% dos profissionais com formação de nível superior e reduzida proporção de ocupações de nível fundamental (apenas 1,5% em 2009).

Analisando o cenário de mudanças tecnológicas e suas conexões com qualificação e escolaridade, Borges sustenta:

Ainda quanto às necessidades da demanda, a preferência pelos trabalhadores mais escolarizados, observada na década de 90, pode ser associada à ampliação do processo de terciarização, uma vez que este, em alguma medida, relaciona-se com a expansão de atividades mais qualificadas - educação, saúde, serviços técnicos-, mas também porque, segundo Berger; Offe (1991) dadas as suas características, as atividades de serviço - por excelência acautelatórias e com um processo produtivo marcado pela incerteza quanto ao momento e a quantidade do serviço a ser prestado - têm que operar sempre com um excedente, e

não apenas em termos do efetivo de trabalhadores envolvidos, como também de "reservas de capacidade", de modo a assegurar uma força de trabalho capaz de equacionar os problemas colocados por essas características da produção neste setor. (2006, p. 89).

No que tange ao nível de qualificação, há de se realçar que o trinômio nível de emprego, escolaridade e rendimentos no setor é, ainda que limitadamente, redefinido a favor do capital a partir do processo mais amplo de flexibilização e precarização do mercado, provocando o rebaixamento histórico dos níveis de rendimentos no setor em que pese mantenha, relativamente a outros mercados de trabalho, um padrão médio superior, gerando ainda um crescente assalariamento das ocupações nucleares (ANDREAZZI, 2003; GIRARDI, SANTANA e CASTRO, 1999; GIRARDI *et al.*, 2004; MÉDICI, 1991, 2008; MACHADO, OLIVEIRA e MOYSES, 2010; PIERANTONI, 2001; SANTOS, UCHOA e NETO, 2004). Apesar do melhor nível de remuneração comparativamente a outros setores e observado o nível de exigência de qualificação na área de Saúde, como observam Girardi e Carvalho (2004), a recorrência a mais de um trabalho, com intensificação da jornada e regime de plantões, tende a ser associada a uma menor remuneração/hora o que se processa a um alto custo da qualidade das condições de vida e de trabalho. Nem mesmo a tradicional regulamentação profissional que caracteriza o setor, impediu o avanço da precarização do padrão de remuneração dos profissionais.

A crescente heterogeneidade profissional inerente ao Setor Terciário parece se potencializar no mercado de Saúde pela expressiva divisão e especialização do trabalho, bem como pelo uso intensivo de tecnologias que possibilitam uma crescente incorporação de novos tipos profissionais. Neste quadro, a já comentada divisão do trabalho pela descentralização de funções médicas, mediante delegação de atos antes privativos dos médicos, gera expansão de profissões como as de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem.

O controle do ato médico tem sido mitigado por novas formas gerenciais e mudanças na regulamentação profissional cuja ação define o campo, requisitos, procedimentos de trabalho e as atividades profissionais de exercício restrito, refletindo na oferta de mão de obra.

A regulamentação profissional incidente sobre o mercado de trabalho de Saúde é processo resultante das disputas interprofissionais pela hegemonia e

controle do mercado e interfere na equação que define o nível remuneratório (ACIOLE, 2006; GIRARDI e SEIXAS, 2002), pois:

[...] diferentemente das ocupações desregulamentadas ou de livre exercício, as ocupações regulamentadas têm seus mercados relativamente "fechados": a oferta e os preços de seus serviços são definidos por instituições extra-mercado tais como, entre outras, as universidades e corporações profissionais que provêem a formação, conferem as credenciais educacionais, registram e validam os títulos profissionais necessários ao exercício. (GIRARDI, FERNANDES JR e CARVALHO, 2000, p. 1-2).

5.1.4 A multiplicidade de vínculos ocupacionais, a jornada e condições de trabalho

Como dito, o mercado de trabalho de Saúde não ficou imune ao processo de reestruturação produtiva. A automação, a racionalização organizacional e terceirização enquanto estratégias de flexibilização apresentam limitações no ambiente geral do Setor de Serviço e no campo da Saúde.

Alguns estudos têm observado que “a maior parcela dos médicos aliava trabalho assalariado e prática autônoma em consultórios e organizações hospitalares, numa jornada que chegava a acumular três ou mais atividades” (SOBRINHO et. al., 2006, p.97). Os autores indicam ainda que pesquisas apontaram, no final dos anos 90 e início dos anos 2000, que:

No setor público, predominava a contratação de médicos de forma assalariada e, no setor privado, por prestação de serviços por meio de cooperativas ou empresas médicas. Esta forma de contratação foi considerada como uma tendência no mercado, principalmente nos hospitais privados lucrativos (2006, p.97).

No mercado de Saúde na Bahia, a ocorrência de múltiplas relações de trabalho (subordinado/assalariado, autônomo e parassubordinado) é demonstrada pelos estudos de Lira (2010) e Sobrinho et. al. (2006). Analisando entrevistas realizadas na pesquisa, Lira (2010) destaca um caso emblemático em que se verifica que a contratação por “PJ” é percebida como facilitadora da contratação múltipla “[...] permitido a ampliação de carga horária, plantões extras, possibilidade de acumular vínculos de trabalho sem falar de pagar menos impostos. (2010, p. 108).

A reestruturação do setor levou a um processo de pulverização que combinou duas variáveis: a especialização dos serviços ofertados e externalização de parte do processo produtivo pela terceirização e contratações atípicas. Como

afirma Rocha (1997) são processos derivados da necessidade de superação da denominada “doença de custos” dos serviços frequentemente realçada na literatura econômica.

Em parte, este fenômeno tem resultado da perda da autonomia profissional, pois como salienta Pierantoni:

[...] as transformações do trabalho em saúde que envolvem especialmente o profissional médico: a expansão do modelo empresarial da prática médica que, entre outras coisas, está relacionada com a perda progressiva da autonomia profissional. Essa perda de autonomia está associada, por um lado, com a crescente dependência do profissional médico de um instrumental auxiliar tanto para procedimentos diagnósticos como terapêuticos, e de outro, pela perda efetiva do status de exercício liberal da profissão, estabelecida por formas diretas e indiretas de assalariamento (2001, p. 352).

A multiplicidade de vinculações ocupacionais se combina aos efeitos do uso de terceirizações e de contratações atípicas fora do padrão celetista ou estatutário que ocultam as práticas do mercado através de cooperativas, simulação de contratos de prestação de serviços autônomos, “pejotização”, contratação temporária, dentre outros.

Dada a heterogeneidade de ocupações, o processo de precarização no mercado de Saúde se dá de formas distintas entre os segmentos profissionais. Identifica-se no que tange aos vínculos que as ocupações centrais têm maior incidência de vínculos terceirizados e atípicos, enquanto que nas ocupações afins a proporção é inversa, com uma concentração marcante da vinculação direta quer pelo regime estatutário quer celetista, como ilustra a tabela seguinte.

Tabela 10 – Ocupações no setor Saúde segundo o tipo de vínculo. Brasil/2009

Ocupações	Tipos de vínculos (%)		
	Direto	Terceirizado	Outros
Médicos	61,0	13,2	25,8
Enfermeiros	87,5	6,6	5,9

Fonte: AMS/IBGE/2009
Elaboração própria

Entre os médicos, o elevado número de 25,8% de vínculos atípicos é sintomático em confronto com o caso dos enfermeiros com reduzido percentual de 5,9% de vínculos atípicos indica que quanto mais central a ocupação maior a variedade de vínculos frequentemente informais.

Também no que respeita à jornada de trabalho há indicativos da precariedade vivenciada na área de Saúde. A Pesquisa AMS/IBGE/2009 indica

que 29,7% dos profissionais de Saúde no Brasil tem jornada maior que 40 horas semanais por estabelecimento pesquisado. No mercado baiano, o excesso com uma intensidade um pouco menor com 24,5% em franca precarização decorrente da flexibilização da jornada.

Tabela 11 – Pessoal ocupado no estabelecimento de Saúde por Jornada de trabalho. Brasil e Bahia, 2009

Brasil e Bahia	Percentual		
	Menos de 40 h	Mais de 40 h	Indefinido
Brasil	54,5	29,7	15,8
Bahia	62,2	24,6	13,2

Fonte: AMS/IBGE/2009
Elaboração própria

Também se verificou uma disparidade entre as profissões no que respeita a duração da jornada de trabalho. Detecta-se uma ocorrência de jornadas maiores nas ocupações afins, o que se reproduz nos cenários nacional e regional.

Tabela 12 - Percentual de horas trabalhadas por ocupações num mesmo estabelecimento. Brasil e Bahia/2009

Brasil e Bahia	Ocupação	Menos de 40h	Mais de 40h	Indefinido
Brasil	Médico	55,2	22,5	22,4
	Enfermeiro	46,6	50,5	2,9
Bahia	Médico	65,7	15,9	18,4
	Enfermeiro	52,2	43,6	4,2

Fonte: AMS/IBGE/2009
Elaboração própria

Os resultados levantados espelham, portanto a acentuada precarização da jornada e dos postos de trabalho, aviltamento dos rendimentos e piora progressiva das condições de trabalho: excesso de trabalho e de jornada, em atividade de plantão, rebaixamento da remuneração e instabilidade no trabalho. Na literatura são recorrentes diagnósticos referentes a doenças de transtornos mentais e posturais em profissionais de Saúde (ELIAS e NAVARRO, 2006; MACHADO, 1998; MARTINS e BOTEAGA, 2002; OLIVEIRA, 2005; NOGUEIRA, BARALDI e RODRIGUES, 2004; SOBRINHO, NASCIMENTO e CARVALHO, 2005; SOBRINHO et. al., 2006; SANTOS, UCHOA e NETO, 2004; VIEIRA e OLIVEIRA, 2001). Este cenário foi assinalado também por Machado:

As condições de vida e trabalho que boa parte dos profissionais têm se submetido demonstra uma evidência empírica perda do status quo. Remuneração abaixo das expectativas da corporação; redução significativa da clientela particular; redução relativa e absoluta da atividade em

consultório; dependência econômico financeira da atividade liberal à contratos e convênios com sistema empresarial de prestação de serviços; aumento absoluto da jornada de trabalho para garantir a manutenção de um padrão salarial, são algumas evidências que atestam o declínio social do médico. (1998, p. 182).

Oliveira (2005) avalia que esta realidade pode ser revertida pela instituição do programa nacional DesprecarizaSUS criado no âmbito do Ministério da Saúde com a finalidade de implantar uma política de valorização do trabalhador, podendo em tese, o mencionado programa efetivamente contribuir para mudanças positivas no mercado de trabalho em Saúde. Entretanto, Oliveira (2013) mostra que, apesar de alguns avanços, há um descompasso entre a política nacional e a prática local. Reverter o quadro de precarização é um desafio que deve considerar o confronto com os interesses da iniciativa privada, pois o programa é uma sinalização paradigmática da relação do Estado e seus servidores que impacta no mercado especialmente nos patamares remuneratórios.

Apesar desta perspectiva positiva, a realidade atual de multiplicidade de inserções ocupacionais e a sobrecarga de trabalho afetam a atividade dos profissionais do setor, sobretudo, agravando gravemente o quadro de saúde dos próprios profissionais especialmente pelo estresse e transtornos psicológicos, prejudicando a qualidade da prestação do serviço de saúde.

5.2 Os óbices à fiscalização no Setor Terciário

A remodelagem das estruturas econômica, social e política processada pela ideologia neoliberal promoveu profundas mudanças na sociedade moderna. Este contexto desafiou as instituições reguladoras. Nesta arena, a auditoria-fiscal do trabalho assim como os sindicatos, a Justiça do Trabalho e Ministério Público do Trabalho foram o foco da ofensiva neoliberal. Multiplicaram-se os desafios sem assegurar condições necessárias ao bom desempenho do serviço de inspeção (OIT, 2006; 2011a; 2011b).

As mudanças dos marcos regulatórios promoveram uma pressão constante sobre os princípios éticos da inspeção laboral, para flexibilizar atuação de seus agentes, constituindo uma séria ameaça ao profissionalismo, à independência e à imparcialidade dos auditores.

Alguns estudos têm destacado os desafios postos para inspeção trabalhista na promoção da observância da lei por essa nova conjuntura de trabalho e da reestruturação dos padrões de emprego (ARAÚJO, 2011; ALBRACHT, 2004, 2008b; BERTOLA, BOERI e CAZES, 1999; CAMPOS, A. G., 2011; DAZA, 2008; DUAILIBE, 2010; HOFERLININ, 2008; PIRES, D., 2008, PIRES,R. 2009; MARTINS JR., 2011; MOURE, 2008; OIT, 2006, 2010, 2011a, 2011b, RICHTHFEN, 2002). Os novos arranjos produtivos têm implicado numa multiplicidade de funções e responsabilidades dos serviços de inspeção, porém desacompanhada de um aumento correspondente do número de fiscais e dos recursos orçamentários e materiais necessários à eficaz atuação da fiscalização.

Araújo (2011) classifica os desafios segundo os contextos:

- a) Há lugares de trabalho difíceis de detectar.
- b) Relação de trabalho peculiar, como no caso do trabalho em domicílio e do trabalho doméstico;
- c) Relação de trabalho de difícil individualização (na terceirização e nas cadeias produtivas complexas).

A OIT aponta a fragmentação do trabalho e os novos padrões de emprego, sobretudo a informalidade como principal dificuldade a ser enfrentada pela fiscalização do trabalho:

As alterações profundas nos locais de trabalho e na estrutura de emprego, muitas vezes provocadas pelas pressões de uma economia mundial cada vez mais globalizada, colocam novos desafios aos serviços de inspeção e exacerbam os já existentes. Os acidentes de trabalho e as doenças profissionais são responsáveis pela morte de 2,2 milhões de pessoas todos os anos, uma perda humana incalculável que merece muito mais atenção por parte da opinião pública, bem como a adoção de medidas adequadas. As novas tecnologias comportam novos riscos. A igualdade de gênero tem de ser integrada nas funções da inspeção do trabalho e nas tarefas a elas associadas. (OIT, 2006, p. 4-5).

Albracht também constata que:

Atualmente, os inspetores do trabalho têm de lidar com muitos tipos diferentes de empresas, no âmbito de sistemas de produção complexos que recorrem de forma extensiva a mecanismos de subcontratação e intermediários laborais e que abrangem uma grande diversidade de tipos de contratos. A solução deve ser encontrada, em primeiro lugar, numa seleção e formação rigorosas dos inspetores e, em segundo lugar, na criação de recursos administrativos dedicados ao processamento de informação sobre as empresas, o que significa, em última análise, a criação e manutenção de registros ou bases de dados e a sua partilha com ou outras unidades da administração públicas (2008b, p. 23).

O Serviço de Saúde, além destes desafios gerais, apresenta barreiras à ação fiscalizatória do MTE decorrentes da caracterização traçada no item anterior. A principal delas é a limitação de competência para intervir no setor

público que acaba refletindo no campo de ação da inspeção trabalhista, pois com o avanço da privatização do SUS com o aumento da participação de estabelecimentos privados, acaba por ocultar as relações de trabalho do setor privado espalhadas nas instalações da administração pública, dificultando o flagrante fiscal devido especialmente à terceirização.

Além disso, à medida que a intervenção fiscal interfere nas relações institucionais com os governos estaduais e municipais, gera-se uma pressão política, ainda que indiretamente, sobre estrutura fiscal trabalhista, tendo em vista o processo de indicação político-partidária da direção das SRTE's.

Uma segunda barreira é a dificuldade de cobertura do segmento empresarial devido a sua pulverização. O elevado número de estabelecimentos no Setor de Saúde desafia a capacidade operacional da inspeção, tendo em vista também o universo dos demais setores econômicos.

Finalmente, ressaltam-se as mudanças no modo e condições de exercício profissional que afetaram a autonomia característica das profissões liberais, acarretando uma proletarização do mercado de trabalho pelo controle cada vez mais intensivo exercício profissional. Reproduziram-se também formas intermediárias de modalidades de trabalho que não se ajustam ao tipo legal de trabalho subordinado mediante controle direto e pessoal dos serviços.

Como visto, profissões de maior qualificação intelectual, como é o caso dos médicos e outros profissionais de nível superior, são as mais propensas à parassubordinação presente em relações de trabalho atípicas onde o controle gerencial e tecnológico da execução dos serviços passou a ser definido e controlado pela nova estrutura produtiva de modo cada vez mais objetivo.

O capitalismo informacional, por seu turno, mantém a aliança entre o princípio da vantagem mecânica e o uso político-instrumental da técnica, chegando mesmo a extrair dela um rendimento exponencialmente maior. (PESSOA, 2011b, p. 2)

As relações, neste contexto, são de difícil individualização e enquadramento normativo. No mercado de Saúde, situações como a do médico ou outro profissional credenciado pelo SUS que recebe pelos serviços prestados, realizando plantões em hospitais e deles recebendo o repasse dos honorários pagos pelos convênios e clientes particulares, geram divergências no meio jurídico, prevalecendo uma tendência de não reconhecer a relação de emprego e a obrigatoriedade de cumprimento das disposições celetistas. Casos como este,

acarretam um grau maior de dificuldade para a fiscalização na medida em que sua intervenção se sujeita a questionamentos quanto à validade jurídica e harmonia com a jurisprudência trabalhista, pois terá que investigar e fundamentar aspectos ligados ao tipo e intensidade do controle exercido sobre o prestador do serviço. Aspectos quase sempre de difícil colheita de provas, especialmente junto ao próprio trabalhador que, não raro, resiste à ideia de ser um empregado e não mais um profissional liberal. Logo, a fiscalização pode ser questionada até mesmo por aqueles a quem é destinada a proteção do trabalho.

5.3 O alcance da intervenção fiscal a partir de 1996¹⁶

5.3.1 A capacidade operacional

Define-se capacidade operacional como a amplitude da prestação do serviço de fiscalização e do atendimento das demandas. A aferição da capacidade operacional envolve o número de funcionários e de recursos materiais disponíveis para o desempenho institucional, bem como a magnitude do universo a ser atingido. Nos Serviços, especialmente os públicos, como a inspeção do trabalho, o cálculo da capacidade operacional é complexo não só em virtude do caráter imaterial do produto prestado e a imprevisibilidade relativa da demanda, como também pela amplitude dos efeitos sociais e políticos da auditoria trabalhista.

A fixação do número ideal de agentes fiscais é fator determinante da capacidade operacional dos sistemas de inspeção. A OIT (2006, 2011a, 2011b) aponta o quantitativo fiscal como questão chave para assegurar a eficácia do serviço de fiscalização. Do mesmo modo Albracht (2008a, 2008b), Cardoso (2005, 2007), Campos, A. G., (2011), Krein (2007) e Martins Jr. (2011).

Diversos problemas estruturais continuam, no entanto, tais como o número insuficiente de auditores, fazendo com que o maior volume de trabalho ocorra no atendimento a denúncias, dadas as condições precárias de trabalho. [...] O problema é o baixo número de auditores e as suas condições de trabalho, o que dificulta a realização de um trabalho mais planejado. (KREIN, 2007, p. 96).

Evidentemente, além de um quantitativo de servidores adequado ao volume das demandas, as condições de trabalho dos auditores também são

¹⁶ Todos os dados apresentados neste tópico têm como fonte o SFIT/MTE que consolida as informações de todas as ações fiscalizatórias implementadas pelos auditores.

aspecto fundamental na definição da capacidade operacional. Filgueiras, V. enfatiza:

A situação das instalações e dos materiais e equipamentos necessários às atividades da fiscalização do trabalho é, em regra, precária. Dentre outras restrições, normalmente há número insuficiente de computadores, de impressoras, falta de tinta e de papel para impressão, ausência de mesas, assentos, banheiros quebrados, ar condicionado que não funcionam. As sedes são majoritariamente pequenas, com vários auditores dividindo uma mesma sala, em ambientes que, muitas vezes, parecem feiras livres. Muitos auditores trabalham com seus próprios computadores, impressoras e máquinas fotográficas. Há situações dramáticas em todo o Brasil, conforme constatado in loco e através de depoimentos dos fiscais de todo o país. (2012, p. 206).

Este quadro é também abordado por Albracht:

No seu estudo sobre a “reforma do mercado de trabalho”, a CMT sublinhou que os Ministérios do Trabalho são frequentemente os “parentes pobres” dos governos. São instituições onde tendem a faltar os recursos materiais e humanos e as infraestruturas necessários. As restrições orçamentais, que são significativamente mais severas nas nações endividadas por causa das políticas de ajustamento estrutural que lhes são impostas, têm um impacto óbvio sobre tais ministérios. E os cortes são mais comuns em ministérios que lidam com políticas sociais, incluindo o emprego (2008b, p. 26).

Contudo o dado mais objetivamente mensurável é o quantitativo de agentes fiscais. A OIT (2006) tem como referência ideal a razão entre o número de inspetores do trabalho e o total de trabalhadores ocupados, fixando o parâmetro de um inspetor para cada:

- a) 10.000 trabalhadores em países desenvolvidos.
- b) 15.000 trabalhadores em países em desenvolvimento.
- c) 20.000 trabalhadores em países com economias em transição.
- d) 40.000 trabalhadores em países menos desenvolvidos.

Os números num primeiro plano parecem elevados, todavia se deve considerar o alcance direto e indireto das ações fiscais uma vez que ao inspecionar um estabelecimento além de reprimir eventuais irregularidades em relação aquele empregador específico (efeito direto) também pode influir nas condutas de estabelecimentos circunvizinhos pela simples presença dos agentes fiscais face o risco de serem fiscalizados e flagrados(efeito indireto). Um quantitativo fiscal expressivo se justifica pela necessidade assegurar um nível de ostensividade para desestimular o descumprimento da legislação pela presença estatal. Krein e Biavaschi (2007) Miranda e Dias (2004) e Simão (2009) realçam que esta eficácia indireta é de difícil captação e mensuração.

[...] tais resultados podem subestimar o efetivo papel da fiscalização, pois não são capazes de captar seus efeitos indiretos, uma vez que o aumento da probabilidade de flagrante e punição incentivaria previamente a formalização dos vínculos de emprego por parte do empregador, ou seja, a análise não considerou o efeito-demonstração da maior eficiência da inspeção do trabalho no Brasil. (SIMÃO, 2009, p. 25).

Segundo levantamento da OIT (2006) a maior parte dos países não chega a alcançar estes níveis referenciais. No Brasil, pesquisa realizada pelo IPEA sobre a necessidade de auditores-fiscais do trabalho no Brasil conclui pela existência de uma defasagem de capacidade operacional que tem sido constatado por um longo espaço de tempo (BARBOSA, CORSEUIL e REIS, 2012)¹⁷.

Ao longo dos últimos 20 anos, o número de auditores fiscais do trabalho oscilou em torno de três mil auditores.

Iniciativas, ainda que tímidas, ocorrem, especialmente a partir de 1996, no sentido de recuperar o sistema de fiscalização, **dentro de um esforço para melhorar a máquina arrecadatória**, buscando-se viabilizar o incremento das finanças públicas, em um contexto de elevação brutal do endividamento do Estado. **Nesse sentido, novos concursos aconteceram, após anos de redução no número de auditores fiscais do trabalho (inspetores) – mesmo assim, o número continua muito baixo até os dias atuais.**(KREIN, 2007, p. 94).

Ao mesmo tempo, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), o número de trabalhadores ocupados no Brasil passou de 52 milhões, em 1990, para 73,9 milhões em 2009. O número de empregados com carteira assinada, foco tradicional da inspeção do trabalho, passou de 22,4 milhões para 34,4 milhões no mesmo período. Há, portanto, um descompasso entre a estagnação do número de auditores e a ampliação do universo a ser alcançado (os trabalhadores ocupados). Considerando a população de ocupados, verifica-se uma elevada defasagem entre o efetivo de auditores-fiscais e o ideal, como se constata na tabela adiante.

¹⁷ Barbosa, Corseuil e Reis (2012) propõem uma estimativa de necessidade de quantitativo fiscal, tendo em conta duas variáveis isoladas em um cenário ideal de alcance. Os autores estimam a necessidade de fiscais a partir da meta ideal de combate ao trabalho infantil e a redução de incidência de acidentes de trabalho projetada para se efetivar num período de quatro anos. A pesquisa aponta como resultado um total de 5.798 novos fiscais, tendo como prioridade o combate ao trabalho infantil e de 5.273 se a redução de acidentes de trabalho for o critério estabelecido. Tendo em conta que estes temas são as dimensões mais complexas da atuação fiscal e que o estudo restringe o campo de intervenção fiscal a apenas dois tópicos da competência legal da auditoria, a metodologia empregada e o resultado do estudo não foram adotados para definição da capacidade operacional, pois a projeção de um número em razão de cada dimensão da competência fiscal não é compatível com o objetivo geral desta pesquisa.

Tabela 13 - Estimativo do quantitativo ideal de Auditores-fiscais no Brasil e na Bahia, em 2013

Brasil e Unidade da Federação	Estimativa de ocupados	Estimativa de AFT'S - OIT (Y)	Quantitativo atual de AFT'S (X)	Defasagem operacional (Y-X)	Taxa de Defasagem operacional em percentual (%)
Brasil	92.689.000	6.179	2816	3.363	54,4
Bahia	6.605.000	440	150	290	65,9

Fonte: PNAD/IBGE e SFIT/MTE
Elaboração própria

O nível médio de defasagem nacional de 1996 a 2011 é cerca de 50% do total ideal de AFT's, tendo a menor taxa de defasagem operacional em 1996 de 46,3% e a maior em 2003 de 54,1%. A SRTE-BA tem uma defasagem operacional de 65,9% que é maior que a taxa nacional e se mantém assim em toda série histórica.

A seguir foram apuradas as variações anuais do quantitativo de auditores que efetivamente disponíveis para a atividade fiscal.

Tabela 14 - Variação¹⁸ do quantitativo de Auditores-fiscais. SRTE/BA. 1996/2011.

Ano	Número de AFT'S	Índice de comparação	Variação Percentual
1996	173	100,0	-
1997	162	93,6	-6,4
1998	155	89,7	-10,3
1999	158	91,5	-8,5
2000	157	90,4	-9,6
2001	154	88,9	-11,1
2002	152	87,9	-12,1
2003	142	81,9	-18,1
2004	146	84,5	-15,5
2005	147	84,7	-15,3
2006	144	82,9	-17,1
2007	159	91,6	-8,4
2008	144	83,1	-16,9
2009	139	80,3	-19,7
2010	147	84,9	-15,1
2011	164	94,7	-5,3

Fonte: SFIT/MTE
Nota: Base de comparação fixa em 1996.
Elaboração própria

¹⁸ Variação percentual (VARP) mede a variação relativa de uma série de dados cuja interpretação dos resultados leva a uma percepção sobre a intensidade das alterações. A variação percentual trata da quantidade real da variação percentual entre os períodos e uma base de comparação fixa. É definida pela seguinte equação:

$$VARP = \frac{\sum(x - \bar{x})^2}{n}$$

Onde \bar{x} é média de amostra e n é o tamanho da amostra.

A tabela representa a variação percentual do quantitativo de auditores-fiscais do trabalho entre 1996 e 2011. A capacidade operacional da SRTE apresenta variações negativas em todo período comparado a 1996. Em 2001 a 2006 e de 2008 a 2010, apresentam as maiores variações negativas quando a redução do corpo fiscal chega a quase 20,0% em 2009.

Esta defasagem operacional da SRTE/BA pode ser explicada em parte pelo fato de a Superintendência baiana integrar o Grupo II (conforme expandido no capítulo 4). Este enquadramento afeta a destinação orçamentária para assegurar a infraestrutura e a lotação de servidores, sendo priorizadas as unidades regionais integrantes do Grupo I (MG / RJ / RS / SP) que regimentalmente têm uma organização mais complexa, demandando mais recursos humanos e materiais. Além disso, a fiscalização tem atuado com menos de metade do quantitativo ideal de fiscais o que, aliado a outros fatores¹⁹, cria uma sobrecarga de trabalho que prejudica o atendimento das demandas de fiscalização e a qualidade da intervenção institucional.

¹⁹ O Estado baiano ocupa uma área de 567 295,669 km². É o maior Estado da região nordeste. Esta extensão e as longas distâncias a serem percorridas pelos auditores são desafios relevantes para fiscalização.

Na próxima tabela, verifica-se que o nível de sobrecarga dos auditores a partir do alcance de trabalhadores em comparação com a projeção do alcance esperado a partir da recomendação da OIT.

Tabela 15 – Correlação entre os quantitativos de trabalhadores alcançados pela SRTE/BA e o recomendado da OIT. 1996/2011.

Ano	Número de AFT's SRTE/BA ²⁰	Projeção de quantitativos de trabalhadores recomendado pela OIT (Nº de AFT's x 15000) ²¹	Número de trabalhadores alcançados pela SRTE/BA ²²	Alcance da SRTE/BA versus projeção da OIT (%)
1996	173	259.800	847.258	326,1
1997	162	243.150	865.187	355,8
1998	155	232.950	1.492.793	640,8
1999	158	237.675	1.374.181	578,2
2000	157	234.825	1.233.285	525,2
2001	154	231.000	1.258.413	544,8
2002	152	228.300	1.146.343	502,1
2003	142	212.775	1.855.777	872,2
2004	146	219.525	1.721.777	784,3
2005	147	220.125	1.794.980	815,4
2006	144	215.475	1.638.590	760,5
2007	159	237.975	1.489.553	625,9
2008	144	216.000	1.604.075	742,6
2009	139	208.500	1.918.003	919,9
2010	147	220.500	1.905.508	864,2
2011	164	246.000	1.805.531	734,0

Fonte: SFIT/MTE
Elaboração própria

Observa-se que o quantitativo fiscal da SRTE tem um alcance muito acima da capacidade operacional o que afeta diretamente o desempenho fiscal. Nota-se que a SRTE chega a atingir o índice de mais de 900% do número de trabalhadores consoante recomendado pelo OIT. Este aspecto, porém deve ser relativizado, considerando os efeitos da reforma administrativa sobre a inspeção do trabalho como será examinado adiante.

²⁰ Corresponde ao número de auditores-fiscais do trabalho envolvido nas ações fiscais realizadas no período.

²¹ Nesta coluna, foi projetado o número de trabalhadores a serem cobertos pela auditoria, considerada a recomendação da OIT que, no caso do Brasil, é de 15000 trabalhadores por auditor-fiscal.

²² O total de trabalhadores alcançados compreende os trabalhadores beneficiados pela fiscalização em razão da verificação da regularidade do empregador em relação a qualquer norma trabalhista.

5.3.2 A performance fiscal

5.3.2.1 O universo de estabelecimentos fiscalizados

Os quantitativos e tipos de estabelecimentos²³ alcançados pela auditoria-fiscal assinalam o espaço de atuação institucional ao longo da série temporal estudada.

Tabela 16 - Proporção de estabelecimentos fiscalizados no conjunto de atividades econômicas. SRTE-BA 1996/2011

Ano	Atividade Econômica						Total
	Comércio	Construção Civil	Indústria	Saúde	Outros serviços	Demais setores	
1996	60,9	3,6	6,1	4,4	15,4	9,6	100,0
1997	54,0	4,4	8,1	4,8	18,6	10,0	100,0
1998	46,0	6,3	10,1	4,0	21,3	12,3	100,0
1999	42,2	8,1	10,6	4,4	21,7	13,0	100,0
2000	37,5	11,9	11,7	3,4	23,1	12,4	100,0
2001	39,4	11,0	10,3	3,9	20,5	14,9	100,0
2002	38,7	8,6	10,8	4,1	18,9	18,9	100,0
2003	38,4	11,5	11,4	3,5	20,9	14,3	100,0
2004	39,9	7,3	8,9	3,0	18,1	22,7	100,0
2005	43,5	7,7	8,8	2,2	16,6	21,2	100,0
2006	43,4	7,6	9,7	3,1	16,5	19,6	100,0
2007	40,5	9,4	8,5	5,3	18,8	17,5	100,0
2008	37,1	13,0	9,3	6,2	13,9	20,5	100,0
2009	30,1	15,5	11,8	10,1	11,1	21,4	100,0
2010	34,6	21,3	10,2	2,7	12,2	19,0	100,0
2011	32,1	22,8	11,0	3,8	12,2	18,1	100,0

Fonte: SFIT/MTE
Elaboração própria

A tabela aponta, em 1996, concentração das fiscalizações da SRTE no setor do Comércio que, contudo, diminui sua participação nos anos seguintes. Os dados apontam ainda que, a partir de 2008, a redução proporcional de estabelecimentos fiscalizados no Comércio se acentua, alcançando os menores níveis de toda serie temporal: 37,1% em 2008, 30,1% em 2009, 34,6%% em 2010 e 32,1% em 2011. Esta redução é acompanhada de um incremento de fiscalizações nos setores de Construção Civil, Indústria e Serviços. Ou seja, a SRTE passa intervir de forma mais diversificada, ampliando a ação em diversas outras atividades econômicas.

²³ Ressalte-se que cada estabelecimento corresponde a uma unidade filial da empresa que pode apresentar vários lançamentos a cada ação fiscal realizada nas filiais.

Na tabela a seguir, apurou-se a variação percentual do quantitativo total de estabelecimentos fiscalizados pela SRTE a partir de 1996:

Tabela 17 - Variação do quantitativo de estabelecimentos fiscalizados pela SRTE/BA de 1996/2011

Ano	Número de estabelecimentos fiscalizados	Índice de comparação	Variação Percentual
1996	74.228	100,0	-
1997	75.259	101,4	1,4
1998	63.591	85,7	-14,3
1999	64.828	87,3	-12,7
2000	60.496	81,5	-18,5
2001	50.283	67,7	-32,3
2002	45.276	61,0	-39,0
2003	29.392	39,6	-60,4
2004	51.685	69,6	-30,4
2005	67.597	91,1	-8,9
2006	68.103	91,7	-8,3
2007	90.316	121,7	21,7
2008	99.856	134,5	34,5
2009	85.939	115,8	15,8
2010	73.394	98,9	-1,1
2011	80.920	109,0	9,0

Fonte: SFIT/MTE

Nota: Base de comparação fixa em 1996

Elaboração própria

Constatam-se variações percentuais negativas de 1998 a 2006. Nos anos mencionados, a SRTE atingiu um número menor de empresas, ampliando o conjunto de estabelecimentos apenas a partir de 2007, excetuado o ano de 2010 com pequena variação percentual negativo de -1,1%.

Quanto ao setor Saúde, as variações apuradas estão assim distribuídas na série temporal:

Tabela 18 – Variação do quantitativo de estabelecimentos fiscalizados. Setor Saúde. 1996/2011

Ano	Estabelecimentos fiscalizados SRTE-BA Setor de Saúde	Índice de variação	Variação Percentual
1996	3.284	100,0	-
1997	3.621	110,3	10,3
1998	2.516	76,6	-23,4
1999	2.878	87,6	-12,4
2000	2.047	62,3	-37,7
2001	1.956	59,6	-40,4
2002	1.846	56,2	-43,8
2003	1.022	31,1	-68,9
2004	1.563	47,6	-52,4
2005	1.491	45,4	-54,6
2006	2.134	65,0	-35,0
2007	4.752	144,7	44,7
2008	6.222	189,5	89,5
2009	8.703	265,0	165,0
2010	1.976	60,2	-39,8
2011	3.050	92,9	-7,1

Fonte: SFIT/MTE

Nota: Base de comparação fixa em 1996.

Elaboração própria

Na tabela, percebe-se que, no serviço de Saúde, também ocorrem variações negativas, constatando-se que tais variações são superiores às das demais atividades econômicas. O número de empresas inspecionadas no setor varia negativamente nos anos de 1996 a 2006, mas em índices maiores que os das demais atividades econômicas. Apresenta ainda variação negativa em 2010, porém com o índice de -39,8% mais significativo em confronto com 1,1% apresentado pelo conjunto de estabelecimentos fiscalizados na Bahia. O setor se distingue no ano de 2011 em que o alcance fiscal é reduzido em -7,1% em comparação com o total de estabelecimentos fiscalizados que variou positivamente em 9%, no mesmo ano. Ocorrem variações positivas também de 2007 a 2009 em patamares superiores aos do quantitativo geral de

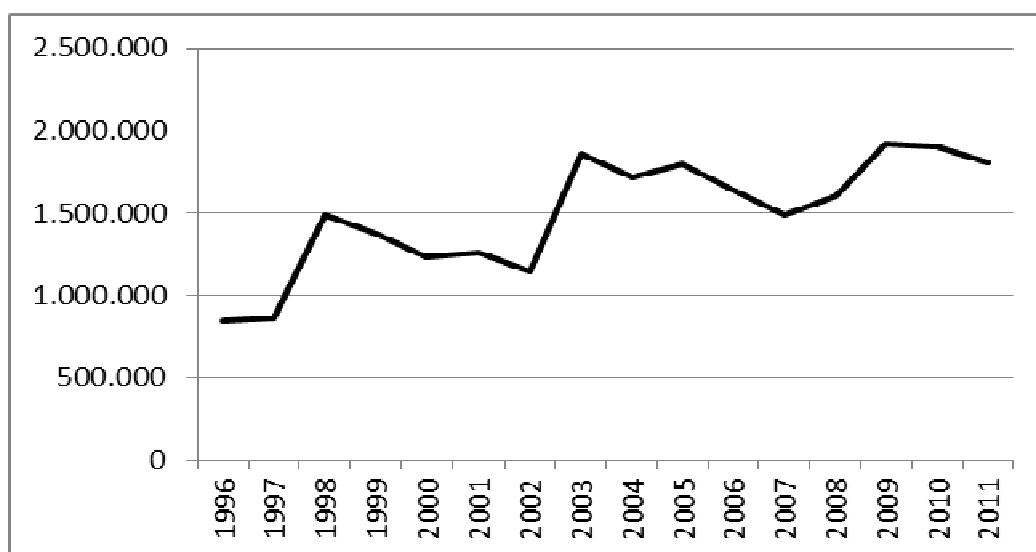
estabelecimentos inspecionados, sendo obtido um aumento de 44,7% em 2007, 89,5% em 2008 e 165% em 2009.

Esta variação de dados se repete em outras dimensões, indicando certa irregularidade na forma, intensidade e perfil da intervenção no setor Saúde, possivelmente pelas peculiaridades e desafios que lhes são iminentes.

5.3.2.2 O universo de trabalhadores alcançados pelas ações fiscais

A fiscalização ampliou o desempenho em relação ao quantitativo de trabalhadores em todos os anos do período estudado. Em 1996, o total de beneficiados diretamente pelas ações fiscais foi 847.258 trabalhadores, chegando a dobrar, em 2011, atingindo 1.805.531 trabalhadores em 2011 como se percebe no gráfico a seguir.

Gráfico 2 - Evolução do quantitativo de trabalhadores alcançados SRTE/BA - 1996/2011



Fonte: SFIT/MTE
Elaboração própria

O dimensionamento do alcance da auditoria-fiscal é com maior precisão retratado pela correlação com o número de ocupados na Bahia segundo a PNAD na tabela seguinte:

Tabela 19 – Quantitativo de Ocupados (PNAD) alcançados pela SRTE/BA

Ano	Nº de ocupados PNAD	Total de trabalhadores alcançados pela SRTE/BA	Percentual de Ocupados (PNAD) alcançados pela SRTE/BA
1996	5.258.390	847.258	16,1
1997	5.567.750	865.187	15,5
1998	5.651.688	1.492.793	26,4
1999	5.827.624	1.374.181	23,6
2001	5.698.677	1.258.413	22,1
2002	6.021.866	1.146.343	19
2003	6.039.272	1.855.777	30,7
2004	6.227.939	1.721.777	27,6
2005	6.413.900	1.794.980	28
2006	6.440.164	1.638.590	25,4
2007	6.631.767	1.489.553	22,5
2008	6.962.144	1.604.075	23
2009	7.076.331	1.918.003	27,1
2011	6.605.566	1.805.531	27,3

Fonte: SFIT/MTE. Elaboração própria

Apesar da reduzida disponibilidade de fiscais e de recursos, o total de trabalhadores alcançados pela SRTE/BA em 1996 equivale a 16,1% do total de ocupados na Bahia, chegando a índices mais elevados em 1998(26,4%), 2011 (27,3%), 2005 (28,0%) e 2003 (30,7%). Esta notável produtividade da SRTE, entretanto, quando analisada no conjunto de dados relativos à inspeção, revela-se relativamente superdimensionada uma vez que oculta aspectos relevantes como se demonstrará adiante nos tópicos referentes ao cruzamento dos dados e à análise dos efeitos da Reforma Administrativa sobre a fiscalização laboral.

5.3.2.2.1 Cruzando dados: capacidade operacional versus o universo de estabelecimentos e trabalhadores alcançados

Como visto, constata-se, em primeiro lugar, desempenhos distintos entre o quantitativo de empresas fiscalizadas que teve variação negativa e número de trabalhadores alcançados que se mostrou positivo e crescente.

Em relação ao alcance de trabalhadores, o considerável desempenho foi obtido a despeito da defasagem operacional da auditoria verificada entre o total efetivo e o quantitativo ideal de auditores-fiscais (Tabela n. 12).

Este considerável desempenho, sobretudo a partir de 1997, é efeito direto da ampla adoção do procedimento de *fiscalização dirigida* que se

processou por emissão de ordens de serviços pelas chefias, mediante seleção de empresas com maior número de empregados de modo a otimizar o cumprimento das metas estabelecidas pelo planejamento nacional. Em outras palavras, a partir da adoção deste procedimento as ações fiscais migram para empresas maiores e com maior número de trabalhadores. Os dados a seguir demonstram que a concentração de ações fiscais em empresas com 1 a 5 trabalhadores diminuiu notavelmente a partir de 2002 ao mesmo tempo em que crescem quase todas as faixas superiores.

Tabela 20 - Faixas de trabalhadores por estabelecimentos no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA. 1996/2011.

Ano	Total de Estabelecimentos	Faixas de trabalhadores												Total
		0	1 a 5	6 a 10	11 a 30	31 a 50	51 a 100	101 a 150	151 a 200	201 a 300	301 a 500	501 a 1.000	mais de 1000	
1996	17520	0,2	52,7	18,1	16,1	4,0	3,8	1,5	0,9	0,9	0,9	0,6	0,4	100,0
1997	15297	0,4	48,7	16,4	18,2	4,9	4,9	1,8	1,2	1,0	1,1	0,7	0,6	100,0
1998	11284	0,5	39,4	15,5	20,4	6,1	7,0	3,0	1,9	2,0	1,7	1,3	1,3	100,0
1999	12782	1,4	43,7	15,3	19,5	5,8	6,3	2,3	1,6	1,4	1,3	0,8	0,7	100,0
2000	13878	2,3	35,7	17,5	23,0	7,2	6,4	2,5	1,3	1,5	1,1	0,7	0,6	100,0
2001	4649	2,4	46,4	19,5	19,0	4,2	3,1	1,6	0,9	1,1	0,7	0,9	0,3	100,0
2002	11551	3,3	33,1	17,0	24,8	7,1	5,8	2,2	1,5	1,8	1,3	1,3	0,8	100,0
2003	9281	2,4	28,2	14,8	27,4	7,6	7,1	3,2	2,0	2,4	2,2	1,4	1,2	100,0
2004	11627	0,8	30,8	14,3	24,7	8,7	7,3	3,4	1,9	2,5	2,1	1,6	1,8	100,0
2005	14237	0,9	30,6	16,5	24,3	8,5	7,3	3,7	2,0	2,1	1,8	1,3	1,0	100,0
2006	15293	1,5	33,0	16,5	24,0	7,7	6,5	3,1	1,7	2,0	1,8	1,1	1,2	100,0
2007	15401	1,7	35,9	17,2	22,6	6,9	5,9	2,8	1,7	1,7	1,4	1,4	0,9	100,0
2008	14977	1,8	34,9	16,3	23,1	7,0	6,6	3,0	1,6	1,9	1,3	1,2	1,3	100,0
2009	12379	0,9	28,4	15,9	24,7	8,1	8,5	3,6	2,1	2,5	2,4	1,6	1,3	100,0
2010	10670	1,2	26,1	16,8	26,3	8,0	8,3	3,4	1,9	2,3	2,1	1,8	1,8	100,0
2011	12739	1,2	28,1	15,3	24,6	9,1	8,2	3,7	1,8	2,8	2,1	1,7	1,6	100,0

Fonte: SFIT/MTE
Elaboração própria

Verifica-se também que as médias de trabalhadores por estabelecimentos fiscalizados dobraram de 1998 a 2006, reduzindo nos anos seguintes, mas com médias acima daquelas apresentadas nos dois primeiros anos do período pesquisado.

Tabela 21 – Média de trabalhadores alcançados no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA – 1996/2011

Ano	Nº de Empresas fiscalizadas	Nº de trabalhadores alcançados	Média de trabalhadores por empresa
1996	74.228	847.258	11,4
1997	75.259	865.187	11,5
1998	63.591	1.492.793	23,5
1999	64.828	1.374.181	21,2
2000	60.496	1.233.285	20,4
2001	50.283	1.258.413	25,0
2002	45.276	1.146.343	25,3
2003	29.392	1.855.777	63,1
2004	51.685	1.721.777	33,3
2005	67.597	1.794.980	26,6
2006	68.103	1.638.590	24,1
2007	90.316	1.489.553	16,5
2008	99.856	1.604.075	16,1
2009	85.939	1.918.003	22,3
2010	73.394	1.905.508	26,0
2011	80.920	1.805.531	22,3

Fonte: SFIT/MTE.
Elaboração própria.

No Setor Saúde, os estabelecimentos fiscalizados segundo as faixas de trabalhadores estão assim distribuídos:

Tabela 22 – Faixas de trabalhadores por estabelecimentos no Setor Saúde. SRTE/BA. 1996/2011.

Ano	Total de Estabelecimento fiscalizados	Faixas de trabalhadores													Total
		0	1 a 5	6 a 10	11 a 30	31 a 50	51 a 100	101 a 150	151 a 200	201 a 300	301 a 500	501 a 1.000	mais de 1000		
1996	659	0,2	64,5	13,4	8,8	3,3	4,1	1,4	1,1	0,9	0,9	0,3	1,2	100,0	
1997	629	0,6	56,4	10,8	14,5	3,8	5,2	1,1	1,9	1,4	1,4	0,5	2,2	100,0	
1998	388	0,5	58,0	9,3	11,1	4,1	5,7	2,3	1,5	1,8	1,8	1,3	2,6	100,0	
1999	517	1,4	54,5	10,3	11,6	4,1	7,2	1,7	3,9	1,9	1,9	0,8	0,8	100,0	
2000	437	1,8	33,0	16,9	20,6	10,1	7,3	2,1	2,1	2,5	1,8	0,7	1,1	100,0	
2001	37	2,7	10,8	2,7	10,8	0,0	8,1	2,7	8,1	8,1	8,1	18,9	18,9	100,0	
2002	491	5,3	53,4	10,0	13,4	4,1	5,1	2,0	1,6	2,0	1,2	1,2	0,6	100,0	
2003	319	2,2	38,6	7,8	19,7	6,3	5,3	3,4	3,8	3,8	1,9	2,5	4,7	100,0	
2004	357	1,4	36,7	7,8	9,8	8,4	5,9	3,9	2,0	3,4	4,8	2,5	13,4	100,0	
2005	329	1,9	37,6	7,8	19,5	5,6	4,2	5,8	2,2	4,2	0,3	1,9	0,6	100,0	
2006	506	1,2	33,2	11,1	21,9	8,5	7,1	4,2	2,4	2,6	3,6	2,2	2,2	100,0	
2007	768	3,0	55,5	12,2	13,3	2,6	2,6	2,1	2,1	2,1	1,4	2,0	1,2	100,0	
2008	890	2,8	57,3	8,3	11,8	5,1	5,1	2,5	1,6	2,2	1,1	0,9	1,3	100,0	
2009	1083	0,5	46,2	12,0	17,4	6,4	6,2	3,2	1,5	1,9	2,4	0,8	1,6	100,0	
2010	299	0,7	34,1	8,7	20,7	6,4	10,4	5,4	1,3	2,3	4,0	1,7	4,3	100,0	
2011	420	1,2	44,8	11,4	15,7	5,0	6,9	3,3	1,2	3,6	2,6	1,9	2,4	100,0	

Fonte: SFIT/MTE
Elaboração própria

O setor apresenta uma acentuada concentração de fiscalizações em estabelecimentos com até 5 trabalhadores, mas observa-se um crescimento nos estabelecimentos com faixas de 6 a 10 e de 11 a 30 trabalhadores, revelando uma tendência de racionalizar as ações fiscais pela busca de estabelecimentos com mais trabalhadores.

No que se refere ao alcance de trabalhadores, Cardoso e Lage (2005) comentam:

Ainda assim, é provável que os dados do MTE estejam superestimando o universo coberto e, também, a taxa de eficácia da fiscalização. Isso porque o número de trabalhadores atingidos parece muito alto tendo em vista o mercado formal de trabalho no país, que variou entre 20 e 29 milhões de empregados entre 1990 e 2003, segundo dados do próprio MTE. Como a fiscalização parece mirar as grandes empresas, sua efetividade média, isto é, o número de trabalhadores atingidos dividido pelo de trabalhadores formais existentes, seria, por vezes, superior a 80% do mercado formal de trabalho, o que parece inteiramente disparado em um sistema em que todos reclamam da sua baixa eficácia e cobertura (2005, p. 469).

O aspecto apreendido pelos autores citados pode ter decorrido de alguns fatores como a diversificação da intervenção em setores antes não inspecionados com maior frequência, alcançando nichos de informalidade. Também pode ser em razão de superdimensionamento do resultado fiscal derivado de estratégias para o atendimento das metas de desempenho. Adotando certos procedimentos, como, *v. g.*, fiscalizar determinados setores com tradicional rotatividade de mão de obra e com certa sazonalidade de admissões. Assim a auditoria pode gerar resultados artificiais. Por exemplo, na agricultura, basta planejar e executar ações fiscais em época própria de plantio em que há uma efetiva demanda de contratação de trabalhadores por alguns meses apenas e que poderiam ser contratados e registrados independentemente das presença fiscal.

Também justifica o resultado relativo ao número de trabalhadores alcançados, a hipótese de inserção de informações nos relatórios de fiscalização simplesmente para atender às metas estabelecidas. Hipótese que, embora não possa ser comprovada cabalmente, também não pode ser afastada, pois os números elevados possivelmente podem significar a ocorrência de práticas antiéticas decorrentes da pressão exercidas pela fixação de metas elevadas como advertiram ORDÓÑEZ et. al. (2009). Cardoso e Lage salientam:

[...] o sistema de remuneração e de prêmios dos fiscais está lastreado no número de trabalhadores atingidos, no número de carteiras de trabalho registradas e na quantidade de recursos do FGTS arrecadados. Esse sistema de metas contribui para que os fiscais superestimem a eficácia de sua ação e, também, as estatísticas. (2005, p. 469).

Os pontos aqui examinados quanto aos registros de trabalhadores também tem interseção com o universo de empresas e trabalhadores fiscalizados. A comparação entre o quantitativo fiscal e os totais de empresas

fiscalizadas e de trabalhadores alcançados revelou uma assincronia, pois o quantitativo de empresas fiscalizadas andou na contramão dos resultados positivos do universo de trabalhadores verificados em todo período a despeito da defasagem da capacidade operacional. Cardoso e Lage afirmam que a respeito deste fenômeno não haveria uma relação entre a dimensão do universo fiscalizado e o quantitativo fiscal porque nos anos de menor defasagem operacional obtêm-se melhores resultados. Asseveram os autores:

O segundo ponto a marcar é que a variação no número de fiscais não parece ter relação com o número de empresas visitadas ou de trabalhadores atingidos. Ao contrário, o ano com menor número de fiscais (1995) é também aquele com o maior número de empresas atingidas pela fiscalização, mais de 420 mil, com média de 215 empresas por fiscal. Na verdade, se fiar nesses dados (mas comentamos esse problema em seguida), tudo indicaria que o sistema se tornou mais eficiente quanto menor o número de fiscais (2005, p. 466).

Há de se apontar uma incongruência entre a conclusão mencionada e a observação de que os resultados do alcance dos trabalhadores são irreais. Indaga-se: como afirmar que não há relação entre o universo fiscalizado e o quantitativo de auditores com base em dados qualificados como irreais. As evidências colhidas pela pesquisa permitem contradizer, em termos, a conclusão transcrita. O fenômeno se explica mais pelo movimento de autodefesa da auditoria diante do risco de ter perdas remuneratórias significativas através da racionalização de procedimentos para atingir as metas fixadas pelo MTE através de mecanismos diversos que permitem alcançar maiores resultados quantitativos em relação ao total de trabalhadores. Este aspecto é expressão do efeito da fixação de metas ambiciosas, induzindo a execução das atribuições priorizando a quantidade e não a qualidade.

Cumpram-se ainda enfatizar um ponto de caráter prático do banco de dados SFIT/MTE. O termo trabalhador alcançado se refere a qualquer trabalhador em que uma das matérias fiscalizadas lhe diga respeito ainda que desligados da empresa. Por exemplo, o fiscal ao verificar termos de rescisões de contrato de trabalho de empregados demitidos em dado período, apesar de não integrar o quadro de pessoal do estabelecimento fiscalizados, os trabalhadores cujas as rescisões foram verificadas pelo fiscal serão computados como trabalhadores alcançados ou beneficiados pela ação fiscal. Em outros termos, o universo de trabalhadores alcançados compreende tanto os trabalhadores vinculados à

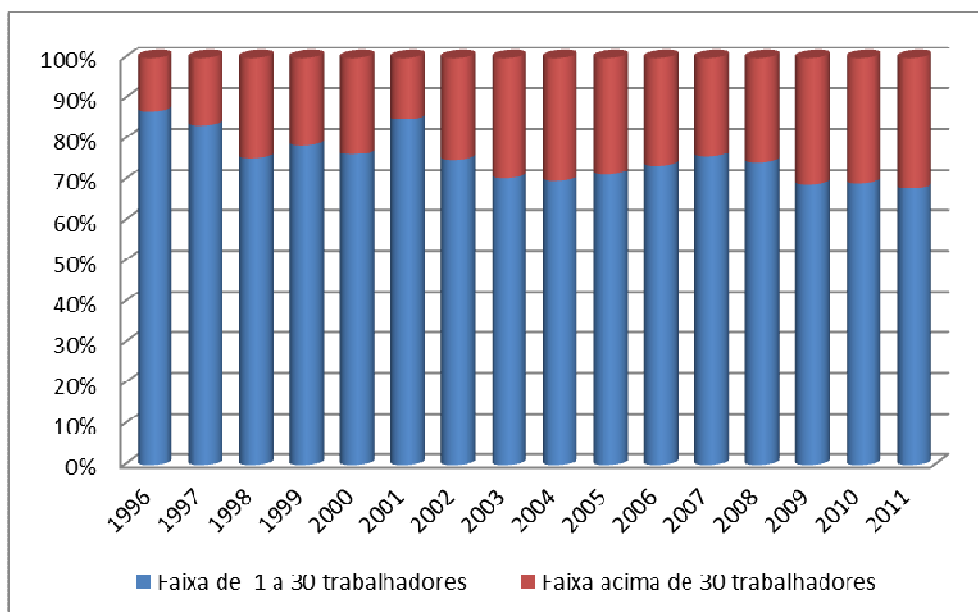
empresa durante a ação fiscal e quanto àqueles que já desvinculados do estabelecimento se verificado em relação a eles o cumprimento de um ou mais itens normativos.

Deve-se atentar ainda que estes mesmos trabalhadores por ser alcançados por outra ação fiscal se for admitido por outra empresa. Esta peculiaridade do SFIT também faz com que haja lançamentos distintos para os trabalhadores caso mantenham mais de um vínculo. Assim no caso de dois ou mais auditores fiscalizarem locais de trabalho diversos nos quais um mesmo trabalhador esteja ao mesmo tempo prestando serviços serão gerados em relação ao mesmo tantos registros quantos forem as inspeções efetuadas, superdimensionando os números se tomado em termos absoluto. Este aspecto é relevante para o setor de Saúde onde sabidamente ocorre a multiplicidade de contratos de trabalho, gerando uma natural sobreposição dos números dos trabalhadores do setor. Assim os dados relativos ao alcance de trabalhadores não podem ser comparados a dados do mercado de trabalho como CAGED/RAIS como afirmado por Cardoso e Lage (2005).

Outro fator que elucida o alcance fiscal em relação aos trabalhadores é diversificação das ações entre os setores econômicos como anotado anteriormente. Constatou-se uma desconcentração do campo de intervenção da SRTE entre os segmentos econômicos com direcionamento principalmente para setores com reconhecida capacidade geradora de postos de trabalho como Construção Civil, e Serviços (incluído o de Saúde).

No gráfico a seguir, foram agregados os dados em duas faixas de 0 a 30 trabalhadores e acima de 30 trabalhadores de modo refletir mais claramente o movimento de ampliação das ações fiscais em relação aos estabelecimentos com maior número de trabalhadores.

Gráfico 3– Proporção de estabelecimentos fiscalizados por faixas de trabalhadores no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA. 1996/2011

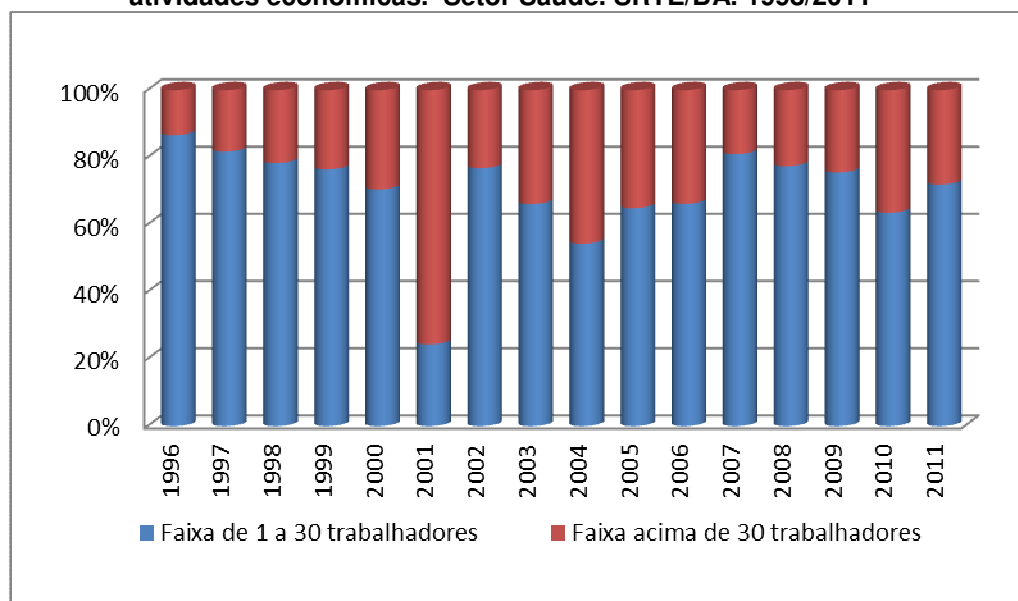


Fonte: SFIT/MTE
Elaboração própria

O gráfico mostra que, apesar da prioridade aos estabelecimentos maiores, visível nos dados, em 2011, a maior parte das empresas inspecionadas ainda possuía de 1 a 30 trabalhadores, variando esse percentual entre 68,0 % e 86,8%. Essa permanência de uma elevada participação dos estabelecimentos menores e reflete a própria estrutura econômica de região, mas é relevante o aumento de estabelecimentos fiscalizados com maiores faixas de trabalhadores. Exemplificando, principalmente em fiscalizações do FGTS, em uma única ação fiscal de um estabelecimento com 500 trabalhadores equivale a 100 fiscalizações em estabelecimentos com 5 trabalhadores. Esta estratégia racionaliza o procedimento fiscal com vistas a atingir as metas quantitativas fixadas de modo a auferir maior pontuação na avaliação do desempenho que tem como critério de maior peso a pontuação por trabalhador alcançado no que tange a arrecadação do FGTS e registro de trabalhadores, como se abordará no tópico 5.4

No Serviço de Saúde, como mostra o gráfico a seguir, também ocorreu a concentração nas faixas de até 30 trabalhadores, porém ela é mais atenuada que nos conjunto de atividades econômicas. É o que espelha o gráfico adiante.

Gráfico 4. - Proporção de estabelecimentos por faixas de trabalhadores no conjunto de atividades econômicas. Setor Saúde. SRTE/BA. 1998/2011



Fonte: SFIT/TEM.
Elaboração própria.

Ressalte-se que, em 2001, excepcionalmente, inverteu-se a proporção, prevalecendo a faixa acima de 30 trabalhadores (75,7%) e em 2004, quando constata-se quase uma equivalência percentual entre as faixas de 1 a 30 trabalhadores (54,3%) e de mais de 30 (45,7%). A maior incidência de fiscalizações e estabelecimentos com maiores faixas de trabalhadores e estes citados resultados excepcionais são indicativos do enfoque arrecadatório mais acentuado no Setor de Serviços e, um pouco mais intensivo, no Serviço de Saúde.

Ainda quanto ao considerável alcance fiscal de trabalhadores especificamente também parece ter conexão com o crescimento das *fiscalizações indiretas*, que possibilitam maior número de procedimentos fiscais sem o deslocamento físico do auditor para os estabelecimentos e a realização de mais ações fiscais com menor dispêndio de tempo e ainda mais otimizadas pela seleção de estabelecimentos com maiores faixas de trabalhadores vinculados.

5.3.2.3 O foco da fiscalização laboral: as dimensões da relação de trabalho inspeccionadas

A seguir serão analisadas as informações levantadas do conjunto de estatísticas geradas pelo SFIT/MTE pertinentes às dimensões da relação de trabalho fiscalizadas pela auditoria as quais permitem qualificar as ações fiscais.

As dimensões foram divididas em dois blocos: um referente a diversos aspectos contratuais e outro pertinente à saúde e segurança. As informações estão assim distribuídas:

- **Aspectos contratuais**²⁴ relativos às informações sobre registros dos vínculos, jornada e períodos de descanso, salário, FGTS/Contribuição Social da lei complementar nº 110/2001 e outros direitos previstos na legislação(Declaração Anual da RAIS, vale-transporte, etc.).
- **Saúde e Segurança do trabalho** dizem respeito às inspeções que tiveram como objeto as Normas Regulamentadoras (NR's) de Saúde e Segurança, bem como os acidentes de trabalho investigados;

Considerando as normas inerentes à competência da fiscalização do trabalho, verifica-se uma multiplicidade de dispositivos legais cuja sistematização é complexa devido à variação quantitativa entre os anos da série temporal devido ao volume da legislação laboral e às diversas alterações no marco legal. No que tange aos aspectos contratuais, para facilitar a análise dos dados disponíveis, eles foram organizados em grupos normativos, por temas com a indicação das normas consideradas em casa grupo. A síntese deste esforço é apresentada no quadro a seguir:

²⁴ Nesta dimensão, não está incluso a Contribuição Previdenciária porque a matéria não integra o rol de competências da inspeção do trabalho apesar de as ações fiscais indiretamente contribuam para o incremento da arrecadação previdenciária quando promove a formalização dos vínculos de trabalho no âmbito de sua competência legal.

Quadro 3 - Aspectos contratuais segundo dispositivos legais fiscalizados

Grupos normativos	Temas agrupados	Normas agrupadas		
Registro	<ul style="list-style-type: none"> • Emissão e Anotação de CTPS; • Registro de empregados. 	CLT art. 13		
		CLT art. 29		
		CLT art. 41		
Subtotal de itens normativos		03		
Jornada de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Limites de jornada de trabalho; • Horas extras; • Intervalos para Descanso; • Repouso semanal remunerado; • Trabalho Noturno; • Controle de horário. 	CLT art. 59		
		CLT art. 61		
		CLT art. 66		
		CLT art. 67		
		CLT art. 68		
		CLT art. 70		
		CLT art. 71		
		CLT art. 74		
Subtotal de normas		09		
Salário	<ul style="list-style-type: none"> • Remuneração de férias; • Pagamento do salário; • Equiparação salarial; • Descontos; • Verbas rescisórias. 	CLT art. 137		
		CLT art. 459		
		CLT art. 461		
		CLT art. 462		
		CLT art. 464		
		CLT art. 468		
		CLT art. 477		
		CLT art. 479		
Subtotal de itens normativos		09		
FGTS	<ul style="list-style-type: none"> • FGTS mensal e rescisório. • Multa fundiária • Contribuição social sobre depósitos fundiários, 	Lei n. 8036/90 art. 17		
		Lei n. 8036/90 art. 23		
		Lei Complementar n. 110/01 art. 1º		
Subtotal de itens normativos		03		
Prerrogativas fiscais	<ul style="list-style-type: none"> • Não permissão do livre acesso do auditor às dependências do estabelecimento fiscalizado; • Não apresentação de documentos pelas empresas; • Resistência ou embaraço à fiscalização 	CLT art. 630		
		Subtotal de itens normativos		01
		Outras normas	Diversos dispositivos	
Subtotal de itens normativos		55		
Total de itens normativos		80		

Elaboração Própria

Observa-se, primeiramente, que os grupos temáticos apresentam totais de itens normativos diferenciados e que as ações fiscais tratam mais de uns aspectos do que outros, resultando em que os grupos normativos aqui definidos apresentem ocorrências com pesos distintos entre si cujo exame deve considerar. Na próxima tabela, a partir do quadro antecedente, foram

sistematizados os quantitativos de ocorrências fiscais em relação a cada um dos grupos normativos.

Os dados indicam a proporção de ocorrências ou vezes em que uma dada norma teve seu conteúdo verificado pelo auditor-fiscal durante uma determinada inspeção em relação a cada estabelecimento fiscalizado.

Tabela 23 -- Distribuição dos grupos normativos segundo a ocorrência nas ações fiscais. SRTE/BA. 1996/2011.

Ano	Registro	Jornada	Salário	FGTS	Prerrogativas fiscais	Outras normas	Total
1996	17,8	7,6	8,3	30,9	23,9	11,6	100,0
1997	12,6	9,4	13,8	24,7	20,2	19,4	100,0
1998	12,5	8,6	12,8	17,8	22,9	25,4	100,0
1999	12,5	8,0	13,9	13,8	26,0	25,8	100,0
2000	13,9	7,9	9,6	13,5	36,0	19,1	100,0
2001	9,7	10,9	10,0	16,1	41,3	12,1	100,0
2002	10,4	15,8	9,9	14,4	37,5	12,0	100,0
2003	14,3	19,0	14,6	1,9	36,8	13,4	100,0
2004	15,1	18,7	15,5	10,8	26,1	13,7	100,0
2005	15,2	15,8	13,1	14,4	31,6	9,9	100,0
2006	11,9	13,7	12,3	17,9	33,5	10,7	100,0
2007	10,6	22,4	11,6	19,6	24,7	11,1	100,0
2008	12,5	25,8	13,5	18,3	17,5	12,3	100,0
2009	14,7	31,4	13,1	14,2	15,6	11,0	100,0
2010	11,7	29,7	13,6	16,0	14,2	14,8	100,0
2011	14,1	24,2	13,6	16,9	15,1	16,3	100,0

Fonte: SFIT/MTE
Elaboração própria

Quanto aos itens fiscalizados no período, nota-se uma variação do foco central das fiscalizações. Este fenômeno tem relação com as mudanças institucionais introduzidas pelo programa gerencial. Contudo o processo não se deu de modo linear, como realçado quando abordada a evolução do programa neoliberal de flexibilização da auditoria.

Consta-se que os temas prerrogativas fiscais e FGTS eram os mais relevantes no início da série e perderam paulatinamente espaço para jornada e salário. Percebe-se que o tema relativo ao FGTS se situa na maior parte do período entre os quatro itens mais fiscalizados somente, ocupando a última posição nos anos de 2003 e 2004. Já quanto à jornada de trabalho, nota-se que o tema oscila, ficando de 1996 a 2000 na última posição entre as normas inspecionadas pela SRTE enquanto que, de 2002 a 2005, ocupa a segunda posição e de 2008 a 2011 passa à primeira posição. A concentração da fiscalização no FGTS permaneceu bem destacada em relação à jornada até o ano de 2006 (fase em que o modelo gerencial se consolidou no âmbito do MTE).

Observa-se que é a partir de 2007, o tema jornada superou o FGTS, firmando-se nos anos seguintes (2008/2011). Não por acaso o FGTS ocupou o centro da pauta fiscal até a reorientação da política de inspeção em 2008 quando o quadro é modificado

Quanto ao item registro, verifica-se que ocupou posição de destaque no ranking do objeto das fiscalizações na maior parte dos anos estudados. No entanto, além dos limites decorrentes da dinâmica da economia é fundamental frisar foi também determinado pela prioridade do ajuste fiscal porque ao flagrar trabalhadores sem CTPS assinada, em regra, geram-se recolhimentos do FGTS retroativos ao início do contrato de trabalho. Da mesma forma a fiscalização das normas referentes a salário que constitui a base de cálculo do FGTS e cuja regularização incrementa a arrecadação.

É considerável o resultado apresentado que concerne à norma celetista de garantia de prerrogativas funcionais (CLT art. 630) que se destaca de 1996/1998 e de 1999/2007, respectivamente, ocupando a segunda e primeira posições no ranking de matérias objeto de inspeção. Somente a partir de 2008, após a mudança do modelo de gestão do sistema de inspeção, é que se verifica que a norma mencionada deixa de ter a proeminência, mas mantendo-se em terceira ou quarta posição. Frise-se que a norma mencionada diz respeito à obrigação das empresas de apresentar documentos trabalhistas e de não embaraçar a ação fiscal. A elevada incidência de indicação do art. 630 da CLT (prerrogativas fiscais) parece significar uma postura de enfrentamento da auditoria e de expectativa de impunidade pelos empregadores como efeito dos sinais emitidos para o mercado pelas mudanças institucionais implantadas pela Reforma Administrativa, como se examinará mais adiante.

Examinando agora a dimensão saúde e segurança do trabalho, primeiramente, deve ser destacado que o volume de normas é ainda mais elevado que os apontados no quadro 3. Atualmente estão em vigor trinta e seis Normas Regulamentadoras (NR) Gerais e cinco Normas Regulamentadoras Rurais. As normas de regulamentadoras somadas correspondem a pelo menos 2800 itens normativos fiscalizáveis o que dá ideia da complexidade das ações fiscais e do volume de trabalho implicado em uma inspeção. O quantitativo de normas de saúde e segurança cria uma barreira metodológica para catalogar os itens das NR's, contudo é possível investigar indiretamente o peso das normas

de saúde e segurança segundo a matéria objeto dos autos de infrações pelos dados concernentes às matérias objeto dos autos de infrações, pois são indicativos também do enfoque predominante das inspeções. Quanto à autuação, foram obtidos os seguintes dados:

Tabela 24 – Proporção de autos de infração segundo a matéria objeto da sanção no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA. 1996/2011.

Ano	Número de autos de infração	Registro	Jornada	Descanso	Salário	FGTS	Saúde e segurança	Outras matérias	Total
1996	4.274	15,7	5,8	4,3	8,0	26,3	15,2	24,8	100,0
1997	4.440	11,4	9,1	6,6	13,1	21,8	11,9	26,1	100,0
1998	3.913	11,7	9,0	5,0	13,7	16,3	15,3	29,1	100,0
1999	3.922	12,1	7,4	5,6	15,1	13,8	16,2	29,9	100,0
2000	3.922	12,8	6,7	5,1	10,4	12,6	15,4	37,1	100,0
2001	4.309	8,1	5,7	5,5	9,0	13,6	17,7	40,5	100,0
2002	3.785	8,7	5,8	9,4	9,0	12,3	15,7	39,2	100,0
2003	3.241	10,4	8,2	9,5	11,1	10,9	16,4	33,5	100,0
2004	3.318	12,6	7,8	10,7	13,8	8,7	16,8	29,5	100,0
2005	3.801	12,5	6,6	8,0	11,4	11,3	19,9	30,2	100,0
2006	4.142	10,5	6,9	7,3	11,4	15,0	15,5	33,3	100,0
2007	4.497	7,8	8,1	9,8	9,0	13,7	27,8	23,9	100,0
2008	6.934	8,5	7,9	10,8	9,4	11,9	32,0	19,5	100,0
2009	8.263	9,5	10,3	10,9	9,1	8,8	37,4	14,1	100,0
2010	9.707	7,6	9,8	10,4	9,9	9,8	37,7	14,8	100,0
2011	16.064	8,6	7,7	7,7	9,1	9,5	42,9	14,4	100,0

Fonte: SFIT/MTE.
Elaboração própria.

A tabela indica que as irregularidades mais autuadas foram em relação a FGTS, saúde e segurança no trabalho e registros de vínculos. Percebe-se que a autuação relativa a irregularidades envolvendo salário apresentou crescimento a partir de 1997 enquanto que os quesitos jornada e descanso apresentaram os menores índices até 2006, superando as autuações por registro (a partir de 2007) e FGTS (a partir de 2009). Nota-se também mudança quanto à matéria saúde e segurança cujo quantitativo de autos lavrados dobram de 2008 a 2011. Verifica-se que as matérias objeto das autuações em consonância com o perfil das normas mais fiscalizadas (tabela 23) também evidenciam enfoque arrecadatório. Cabe mais uma vez salientar que este enfoque é comprovado também pelo efeito indireto que tem o tema salário sobre a arrecadação do FGTS, como revela o crescimento das autuações em matéria de salário. No entanto, o incremento nos percentuais referentes à saúde e segurança, jornada e descanso a partir de 2008 e a queda dos percentuais FGTS, salário e registro dão indicativos de mudança de orientação do foco fiscal.

Ainda quanto ao objeto das autuações, na próxima tabela, foram desagregados os dados para examinar as ocorrências no Serviço de Saúde.

Tabela 25 – Proporção de autos de infração segundo a matéria objeto da sanção. Setor Saúde. SRTE/BA. 1996/2011

Ano	Número de autos de infração	Registro	Jornada	Descanso	Salário	FGTS	Saúde e segurança	Outras matérias	Total
1996	97	15,5	0,0	2,1	14,4	23,7	19,6	24,7	100,0
1997	140	7,9	2,9	4,3	25,0	16,4	17,1	26,4	100,0
1998	95	8,4	4,2	2,1	18,9	16,8	17,9	31,6	100,0
1999	92	9,8	1,1	2,2	22,8	31,5	6,5	26,1	100,0
2000	99	15,2	2,0	4,0	11,1	10,1	21,2	36,4	100,0
2001	98	12,2	0,0	2,0	11,2	14,3	8,2	52,0	100,0
2002	137	3,6	0,0	1,5	10,2	16,8	7,3	60,6	100,0
2003	83	12,0	3,6	4,8	19,3	16,9	6,0	37,3	100,0
2004	98	12,2	2,0	3,1	24,5	20,4	2,0	35,7	100,0
2005	80	11,3	1,3	2,5	28,8	11,3	13,8	31,3	100,0
2006	153	14,4	0,7	2,0	15,0	16,3	23,5	28,1	100,0
2007	156	11,5	3,2	3,8	12,8	17,3	20,5	30,8	100,0
2008	162	8,6	3,1	4,3	16,0	16,0	26,5	25,3	100,0
2009	417	15,1	7,0	6,5	13,2	18,5	25,7	14,1	100,0
2010	212	12,3	7,1	6,1	11,3	19,3	26,9	17,0	100,0
2011	483	8,7	4,1	7,2	11,6	12,2	37,9	18,2	100,0

Fonte: SFIT/MTE.
Elaboração própria

No Serviço de Saúde, as informações seguem as linhas gerais dos resultados relativos ao conjunto de segmentos econômicos quanto a prevalência das matérias FGTS, saúde e segurança no trabalho e registros de vínculos. Contudo no setor uma vez mais são contatadas, comparativamente, distinções que se destacam: (1) maior concentração nos autos de infrações emitidos por irregularidade com o FGTS, (2) maiores índices de autos por irregularidade no quesito salário, (3) menores percentuais de autuação referentemente à jornada de trabalho e períodos de descanso e (4) evolução dos percentuais relativos a registros *em proporção inversa* à dos demais setores.

As distinções apontadas reforçam a inferência de que, durante o período do modelo gerencial, a fiscalização no setor Saúde foi impulsionada pela meta arrecadatória, deixando

a auditoria de intervir em pontos sensíveis do mercado deste trabalho principalmente no que toca a jornada e informalidade. Assim como o aumentos dos percentuais de autuações quanto saúde es segurança e jornada e descanso evidenciam tendência de mudança no foco fiscal.

Observando agora os resultados fiscais relativos à formalização dos vínculos por segmentos econômicos tem-se a seguinte distribuição:

Tabela 26 - Proporção de Trabalhadores Registrados por Atividade Econômica. SRTE/BA. 1996/2011

Ano	Nº de trabalhadores registrados pela fiscalização	Comércio	Construção Civil	Indústria	Saúde	Outros serviços	Demais setores	Total
1996	10.036	47,6	8,6	12,2	1,4	12,5	17,7	100,0
1997	9.935	42,5	8,0	15,4	2,2	13,4	18,4	100,0
1998	9.600	29,2	14,7	13,3	1,6	18,8	22,3	100,0
1999	9.377	30,2	19,5	17,3	2,0	16,3	14,8	100,0
2000	23.313	17,8	34,1	13,2	1,2	9,5	24,1	100,0
2001	27.559	11,7	32,6	6,9	1,0	11,0	36,7	100,0
2002	31.645	12,6	21,9	9,5	0,6	12,9	42,6	100,0
2003	26.774	10,4	19,4	9,6	2,1	15,4	43,1	100,0
2004	51.257	9,3	11,6	5,2	2,5	11,0	60,5	100,0
2005	47.519	13,8	14,5	7,3	0,7	13,6	50,2	100,0
2006	35.197	13,6	18,1	8,7	2,6	12,0	45,0	100,0
2007	42.191	14,8	13,2	16,9	2,3	6,8	46,0	100,0
2008	39.589	15,4	17,5	8,8	2,4	8,7	47,2	100,0
2009	35.511	14,8	19,6	10,0	3,7	7,7	44,1	100,0
2010	38.014	11,2	18,8	15,2	2,1	6,4	46,4	100,0
2011	28.039	14,2	24,2	16,3	1,9	6,8	36,6	100,0

Fonte: SFIT/MTE.
Elaboração própria

Percebe-se que, a partir de 2000, o número absoluto de registros efetuados sob ação fiscal triplica. No entanto constatam-se na série histórica resultados diferenciados entre os setores do comércio e da saúde quando comparados às demais atividades econômicas. O comércio diminui seu peso proporcional e o serviço de Saúde oscila, alternando avanços e recuos nos índices de registros de vínculos pela ação fiscal em vários anos. O conjunto dos demais setores²⁵ tem crescimento significativo dos percentuais de registros dos vínculos, saindo de 17,7% em 1996 para patamar superior a 30% a partir de 2001 com regularidade dos resultados crescentes com variação negativa apenas em 1999 com 14,8% do total de registros de vínculos decorrente da intervenção fiscal. Krein observou que os resultados positivos da inspeção trabalhista não se

²⁵ Neste conjunto de dados, estão compreendidos os seguintes setores econômicos: Agricultura, Hotéis, Bares e Restaurantes e Transporte.

harmonizam com os indicadores do mercado de trabalho com crescimento de registros promovidos pelas ações fiscais:

Considerando o tamanho do mercado de trabalho e, particularmente, o número dos desligados e admitidos, segundo o CAGED/MTE, a quantidade não é tão grande, mas há um crescimento muito acima do proporcionado pela dinâmica do mercado de trabalho. (2007, p. 95).

Analisando agora os resultados referentes à arrecadação do FGTS²⁶ por setores econômicos, foram obtidos os seguintes dados:

Tabela 27 - Distribuição de Arrecadação do FGTS por Atividade Econômica. SRTE/BA. 2000/2011

Ano	Comércio	Construção Civil	Indústria	Saúde	Outros serviços	Demais setores	Total
2000	2,3	2,0	2,7	1,9	85,9	5,2	100,0
2001	4,6	7,3	10,0	10,6	20,0	47,5	100,0
2002	9,1	5,3	13,6	11,1	18,4	42,5	100,0
2003	3,0	4,5	12,2	4,8	29,6	46,0	100,0
2004	5,3	6,1	7,6	19,2	35,3	26,5	100,0
2005	12,7	8,6	9,9	10,0	42,2	16,6	100,0
2006	11,3	8,0	16,8	3,9	43,6	16,4	100,0
2007	5,3	7,5	7,4	5,4	64,5	9,9	100,0
2008	6,8	8,9	7,7	7,2	47,0	22,4	100,0
2009	4,2	8,4	8,9	50,8	21,3	6,5	100,0
2010	6,1	8,0	7,0	2,4	66,0	10,4	100,0
2011	7,2	13,3	14,3	20,1	28,3	16,8	100,0

Fonte: SFIT/MTE
Elaboração própria

Há uma expressiva arrecadação do FGTS por ação da SRTE. Os serviços têm resultados notáveis em todo período de 2000 a 2011. O setor de saúde e demais serviços chegam a representar mais de 50,0 % do total de recolhimentos decorrentes da ação fiscal em 2000 e de 2004 a 2010 como verificados na tabela antecedente.

Deve ser ressaltado ainda que a auditoria dos débitos com o FGTS pode resultar em recolhimento pelo estabelecimento durante a ação fiscal ou, em caso de não recolhimento imediato, emite-se notificação de débito como FGTS referente ao empregador fiscalizado. Deste modo da ação fiscal pode resultar em arrecadação dos valores recolhidos durante a inspeção ou em arrecadação de débito notificado para futura cobrança ou parcelamento do débito pela Caixa Econômica Federal. Na tabela a seguir, são apresentadas as proporções dos totais do FGTS recolhido e notificado.

²⁶ Dados disponíveis somente a partir de 2000.

Tabela 28 - Distribuição do FGTS recolhido versus notificado no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA. 2000/2011.

Ano	FGTS recolhido na ação fiscal	FGTS com débito notificado	Totais
2000	6,6	93,4	100,0
2001	16,4	83,6	100,0
2002	24,7	75,3	100,0
2003	18,1	81,9	100,0
2004	30,1	69,9	100,0
2005	51,2	48,8	100,0
2006	33,5	66,5	100,0
2007	27,3	72,7	100,0
2008	33,8	66,2	100,0
2009	26,6	73,4	100,0
2010	23,6	76,4	100,0
2011	27,0	73,0	100,0

Fonte: SFIT/MTE
Elaboração própria

Na tabela anterior, constata-se que prevalecem em todos os anos da série, há prevalência de valores notificados para posterior recolhimento do FGTS em face de recusa ou impossibilidade de recolhimento pela empresa durante a inspeção.

No Setor Terciário, também se observa o predomínio de valores notificados em comparação com os recolhimentos imediatos em grau maior que o verificado no conjunto das atividades econômicas. Observava-se uma alternância entre os valores recolhidos e notificados. Percebe-se que apenas no caso da Saúde nos anos de 2003 e 2007 prevalece o recolhimento imediato do FGTS nas próprias ações fiscais como se observa a seguir:

Tabela 29 - Distribuição da arrecadação do FGTS nos setores eleitos

Ano	Comércio		Construção		Indústria		Saúde	
	FGTS/CS recolhido na ação fiscal	FGTS/CS com débito notificado	FGTS/CS recolhido na ação fiscal	FGTS/CS com débito notificado	FGTS/CS recolhido na ação fiscal	FGTS/CS com débito notificado	FGTS/CS recolhido na ação fiscal	FGTS/CS com débito notificado
2000	58,6	41,4	49,4	50,6	35,9	64,1	24,7	75,3
2001	49,6	50,4	33,4	66,6	23,7	76,3	9,1	90,9
2002	33,8	66,2	75,4	24,6	34,2	65,8	10,1	89,9
2003	47,7	52,3	38,9	61,1	19,2	80,8	61,1	38,9
2004	58,6	41,4	51,5	48,5	34,6	65,4	26,3	73,7
2005	63,2	36,8	59,9	40,1	54,3	45,7	14,7	85,3
2006	59,4	40,6	46,4	53,6	19,2	80,8	19,1	80,9
2007	63,3	36,7	75,2	24,8	48,1	51,9	51,8	48,2
2008	68,4	31,6	80,5	19,5	38,5	61,5	18,6	81,4
2009	64,4	35,6	86,0	14,0	60,0	40,0	1,7	98,3
2010	59,1	40,9	90,9	9,1	40,1	59,9	29,5	70,5
2011	47,4	52,6	73,3	26,7	19,2	80,8	4,0	96,0

Fonte: SFIT/MTE. Elaboração própria

Neste tópico, a exposição dos dados revelou a prevalência do enfoque fiscal na arrecadação do FGTS que, aliás, também foi manifesta na reestruturação administrativa do MTE e das SRTE's de 2004 quando foram criados nas unidades regionais seções ou núcleos exclusivamente para planejar e coordenar a fiscalização do FGTS.

Na análise dos dados, no setor de Saúde, foram verificadas algumas variações em relação às outras atividades econômicas:

- a) maior concentração das ações fiscais nos aspectos contratuais que as demais atividades econômicas;
- b) menor desempenho das fiscalizações quanto ao número de registros de trabalhadores que nas outras atividades;
- c) destacada participação na arrecadação do FGTS, superando até mesmo setores como Comércio, Construção Civil e Indústria.

Estes eventos indicam que a fiscalização trabalhista no setor de Saúde teve atuação arrecadatória mais intensa que em outros segmentos, possivelmente em razão da capacidade geradora de empregos e do padrão de remuneração mais elevado que marcam o Setor Terciário. Isto porque tais características são propícias à fiscalização de registros dos

vínculos e salários que, como visto, potencializam o alcance das metas arrecadatórias uma vez que refletem indiretamente nos resultados do FGTS.

5.3.2.3.1 O desempenho da fiscalização quanto à investigação de acidente de trabalho

Quanto à dimensão saúde e segurança no trabalho, merecem análise apartada os resultados das ações fiscais de investigação de acidentes de trabalho dada a relevância da temática e o alto índice de ocorrências de acidentes.

A análise foi baseada em dois conjuntos de indicadores referentes ao total de acidentes registrados pela Previdência Social no Estado da Bahia e o total de acidentes de trabalho investigados pela SRTE/BA. Na tabela adiante, faz-se o confronto entre os dados, revelando que, nos anos de 1996 a 2000, não houve ocorrências de investigação de acidentes pela SRTE/BA e nos anos subsequentes, os números são pouco relevantes.

Tabela 30 - Totais de Acidentes de trabalho registrados versus acidentes de trabalho investigados pela SRTE/BA. Bahia. 1996/2011.

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Acidentes de Trabalho registrados	10047	8933	12083	12993	15209	16269	16802	23479	26142	26483	23934	25.023
Acidente de trabalho investigados pela SRTE/BA	0	6	25	80	64	15	28	38	91	81	92	112

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social/MPS e SFIT/MTE
Elaboração própria

Este cenário regional é idêntico ao nacional em que se constata um baixo alcance da investigação dos acidentes pela inspeção do trabalho.

Tabela 31 - Totais de Acidentes de trabalho registrados versus acidentes de trabalho investigado pelo MTE. Brasil. 1996/2011.

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Acidentes de Trabalho registrados	363868	340251	393071	399077	465700	499680	512232	659523	755980	733365	701496	711.164
Acidente de trabalho investigados pelo MTE	0	200	758	1.458	1.666	1.327	1.558	2.001	1.938	1.821	1.944	1.417

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social/MPS e SFIT/MTE
Elaboração própria.

A coleta dos dados também identificou que a intervenção fiscal tem-se dado apenas acidentes envolvendo relações de emprego no setor privado. Isto mesmo sem restrição jurídica à competência para fiscalizar normas de saúde e segurança tanto no setor público quanto privado independentemente da natureza

da relação de trabalho. Foram observados poucos casos de fiscalização, envolvendo autônomos e temporários e nenhuma ocorrência de investigação de acidente de trabalho no setor público..

Este baixo desempenho da auditora em relação à investigação de acidentes de trabalho, primeiramente, justifica-se pelo pequeno número de fiscais (engenheiros e médicos do trabalho) lotados na Seção de Saúde e Segurança no Trabalho (MIRANDA e DIAS, 2004). Esta situação, como abordado no quarto capítulo, foi alterada pela Lei n. 10593/2002 que extinguiu os cargos por especialidade, unificando as competências tanto da parte de legislação trabalhista e quanto às normas de saúde e segurança do trabalho. A partir de então, todos os auditores com formação de nível superior mesmo que sem formação em engenharia e medicina do trabalho passam a ter competência para fiscalizar a segurança e higiene do meio ambiente de trabalho. O não conhecimento das questões técnicas pela maior parte dos agentes fiscais, certamente, contribuiu para a concentração das ações fiscais nos demais aspectos em prejuízo da dimensão saúde e segurança do trabalho.

Entretanto é possível concluir que o fator principal foi o sistema de aferição de metas cujos parâmetros de mensuração preferiu a geração de registros dos vínculos contratuais e arrecadação de FGTS sem igualmente priorizar as matérias de saúde e segurança especialmente quanto a acidentes de trabalho. A pontuação fixada para aferir o desempenho e o pagamento da remuneração dos auditores para registro de vínculos e arrecadação do FGTS pela fiscalização correspondiam a pontos por empregados registrados ou beneficiado com a arrecadação do FGTS enquanto que, para contribuição para eliminação de riscos no meio ambiente, a pontuação fixada era por estabelecimento e não por trabalhador. É que se pode notar no quadro n. 4 relativo à pontuação fixada para avaliação do desempenho fiscal a ser abordado mais detidamente quando da análise dos efeitos da Reforma Administrativa sobre a auditoria.

5.3.3 O perfil de intervenção fiscal

Neste tópico, a partir dos dados do SFT/MTE, foram organizados e apresentados dois blocos de informações caracterizadoras do perfil da atuação fiscal: (1) relativo aos tipos de procedimentos fiscais²⁷ adotados e (2) pertinente à abordagem da auditora diante de flagrantes fiscais.

A) Tipos de procedimentos fiscais

Quanto ao primeiro bloco, tem-se a seguinte distribuição:

Tabela 32 – Distribuição das ações fiscais segundo tipo de fiscalização - SRTE/BA

Ano	Fiscalização imediata	Fiscalização dirigida	Fiscalização indireta	Fiscalização por denúncia	Fiscalização para análise de acidente de trabalho	Totais
1996	0,0	86,2	1,3	12,5	0,0	100,0
1997	0,0	99,4	0,0	0,6	0,0	100,0
1998	0,0	97,0	0,0	3,0	0,0	100,0
1999	0,0	96,9	0,2	2,8	0,0	100,0
2000	0,0	96,6	0,3	3,2	0,0	100,0
2001	0,0	97,3	0,9	1,8	0,0	100,0
2002	0,0	94,6	1,0	4,3	0,1	100,0
2003	0,0	97,9	0,1	1,7	0,3	100,0
2004	0,0	95,6	1,4	2,9	0,1	100,0
2005	0,0	94,6	2,1	3,2	0,0	100,0
2006	0,0	89,6	7,3	3,1	0,0	100,0
2007	0,0	87,6	10,0	2,4	0,0	100,0
2008	0,0	84,4	10,9	4,6	0,1	100,0
2009	0,0	81,8	10,0	8,1	0,1	100,0
2010	0,0	79,3	8,9	11,6	0,1	100,0
2011	0,0	78,2	10,4	11,4	0,0	100,0

Fonte: SFIT/MTE.
Elaboração própria.

Dentre os tipos de procedimentos que originam a ação fiscal, destaca-se que as fiscalizações imediatas, assim como as fiscalizações de acidentes de trabalho apresentaram resultados praticamente nulos. Em todo período,

²⁷ Retomando as definições apresentadas no capítulo 4:

- **Fiscalização imediata** é a que se inicia independentemente de ordem de serviço em caso de grave e iminente risco à saúde e segurança dos trabalhadores
- **Fiscalização dirigida** é a que se dá exclusivamente por designação, pela autoridade competente, por meio de Ordem de Serviço.
- **Fiscalização indireta** é realizada por meio de sistema de notificações para apresentação de documentos nas unidades descentralizadas do Ministério do Trabalho e Emprego. Não há deslocamento do auditor-fiscal para os estabelecimentos.
- **Fiscalização por denúncia** é a resultante de notícias de infração pelo auditor-fiscal.
- **Fiscalização para análise de acidente do trabalho** originada de notícia sobre a ocorrência de acidente de trabalho.

prevalecem fiscalizações dirigidas seguidas das fiscalizações por denúncias até o ano de 2005. A partir de 2006, as fiscalizações indiretas crescem significativamente passando a ocupar a segunda posição na proporção das inspeções. O incremento das fiscalizações indiretas foi certamente também resultado da criação, em 2004, na estrutura das SRTE's de núcleos ou secções especializados em FGTS que entraram em funcionamento a partir de 2005. Reforça-se assim ainda mais a percepção de que a gestão da inspeção foi orientada direta ou indiretamente pelo objetivo arrecadatário em diversos aspectos da intervenção fiscal como já assinalado.

Ainda quanto aos tipos procedimentos fiscais, observa-se que, depois de queda acentuada dos percentuais de 1997 a 2007, a partir de 2008 as inspeções decorrentes de denúncias voltam a ter destaque o que indica um maior atendimento de demandas originárias de sindicatos, dos trabalhadores e do Ministério Público do Trabalho. Em 1996, o percentual de fiscalizações derivadas de denúncias era de 12,5%. De 1997 a 2005, o atendimento de denúncias cai expressivamente. A queda inicial do número de denúncias pode ser explicado pela evolução histórica do processo de flexibilização do mercado do trabalho, principalmente, pelo ataque ao movimento sindical e a limitação da Portaria n. 865/1995 (vedação à fiscalização do cumprimento das convenções e acordos coletivos) que implicaram em afastamento dos sindicatos em relação ao MTE uma vez que seria inútil denunciar violações aos direitos dos trabalhadores assegurados em normas coletivas de trabalho. A revogação da citada portaria, em 2004, parece ter influenciado a pequena elevação no número de denúncias apresentadas à SRTE. Note-se ainda que o retorno ao percentual registrado, em 1996, ocorreu a partir de 2009²⁸ quando se rompeu com o modelo gerencial no âmbito do sistema de inspeção do trabalho, indicando também uma conexão entre os pontos destacados com o efeito do modelo gerencial sobre a auditoria trabalhista.

²⁸ Aumento registrado mesmo com a orientação restritiva prevista na Portaria n° 546/2010 que determina prioridade do atendimento a denúncias envolvendo saúde e segurança e pagamento irregular de salários (art. 3º, §2º), deixando em segundo plano as matérias referentes a jornada e descanso.

B) A abordagem da auditoria diante de flagrantes de irregularidades

A partir dos dados ordenados na tabela 33 e tendo em vista a capacidade de flagrar e sanar infrações às normas trabalhistas pela intervenção dos auditores-fiscais, pode ser verificado o grau de eficiência das ações fiscais através dos seguintes indicadores:

- a) **Taxa de flagrantes fiscais** – calculada a partir do coeficiente de estabelecimentos com flagrante de irregularidade e o total de estabelecimentos fiscalizados.
- b) **Taxa de autuação** – estabelecida a partir do coeficiente de autos lavrados e o total de estabelecimentos com flagrante de irregularidade.
- c) **Taxa de regularização fiscal** – fixada com base no coeficiente dos estabelecimentos regularizados pela ação fiscal e o total de estabelecimentos com flagrante de irregularidade, representando a proporção de infrações sanadas durante o procedimento fiscal;
- d) **Taxa de defasagem de regularização** – correspondente ao coeficiente de estabelecimentos **não** regularizados pela ação fiscal e o total de estabelecimentos com flagrante de irregularidade.

Tabela 33 – Resultados da fiscalização no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA. 1996/2011.

Ano	Estabelecimentos sem flagrante de irregularidade	Estabelecimentos com flagrante de irregularidade			Total de empresas fiscalizadas
		Regularizados pela ação fiscal	Não regularizados pela ação fiscal	Subtotal Estabelecimentos irregulares	
1996	62.907	8.174	3.147	11.321	74.228
1997	63.196	8.651	3.412	12.063	75.259
1998	53.311	7.527	2.753	10.280	63.591
1999	53.349	8.685	2.794	11.479	64.828
2000	45.780	12.102	2.614	14.716	60.496
2001	34.058	13.654	2.571	16.225	50.283
2002	28.877	14.248	2.151	16.399	45.276
2003	24.877	2.598	1.917	4.515	29.392
2004	31.247	18.550	1.888	20.438	51.685
2005	41.508	24.185	1.904	26.089	67.597
2006	42.500	23.583	2.020	25.603	68.103
2007	61.374	27.062	1.880	28.942	90.316
2008	72.502	25.034	2.320	27.354	99.856
2009	62.550	20.663	2.726	23.389	85.939
2010	53.314	17.024	3.056	20.080	73.394
2011	58.980	17.731	4.209	21.940	80.920

Fonte: SFIT/MTE.
Elaboração própria.

Tabela 34 – Taxas de flagrantes, de autuação, de regularização e de defasagem fiscais no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA. 1996/2011.

Ano	Quantitativo de estabelecimentos irregulares	Taxa de flagrantes fiscais	Taxa de autuação	Taxa de regularização fiscal	Taxa de defasagem de regularização
1996	11321	15,3	37,8	72,2	27,8
1997	12063	16,0	36,8	71,7	28,3
1998	10280	16,2	38,1	73,2	26,8
1999	11479	17,7	34,8	75,7	24,3
2000	14716	24,3	27,1	82,2	17,8
2001	16225	32,3	30,2	84,2	15,8
2002	16399	36,2	25,1	86,9	13,1
2003	4515	15,4	70,9	57,5	42,5
2004	20438	39,5	17,2	90,8	9,2
2005	26089	38,6	14,4	92,7	7,3
2006	25603	37,6	18,5	92,1	7,9
2007	28942	32,0	15,3	93,5	6,5
2008	27354	27,4	24,6	91,5	8,5
2009	23389	27,2	35,1	88,3	11,7
2010	20080	27,4	48,0	84,8	15,2
2011	21940	27,1	73,3	80,8	19,2

Fonte: SFIT/TEM. Elaboração própria

Observou-se que, de 1996 a 1999, os percentuais de empresas inspecionadas com flagrante de irregularidade são menores que de 2000 a 2007, período em que as taxas de flagrantes fiscais apresentadas foram mais elevadas, atingindo o patamar de 39,5% em 2004. Todavia em 2005, a taxa entra em queda, estabilizando-se a partir de 2008 até 2011 em torno de 27,0%.

As taxas observadas no serviço de Saúde constam na tabela a seguir:

Tabela 35- – Taxas de flagrantes, de autuação, de regularização e defasagem fiscais. Setor Saúde. SRTE/BA. 1996/2011.

Ano	Quantitativo de estabelecimentos irregulares	Taxa de flagrantes fiscais	Taxa de autuação	Taxa de regularização fiscal	Taxa de defasagem de regularização
1996	302	9,2	32,1	79,1	20,9
1997	470	13,0	29,8	78,3	21,7
1998	324	12,9	29,3	80,2	19,8
1999	406	14,1	22,4	82,3	17,7
2000	463	22,6	21,0	87,0	13,0
2001	474	24,2	20,3	85,9	14,1
2002	571	30,9	23,6	86,5	13,5
2003	126	12,3	65,1	50,0	50,0
2004	685	43,8	14,2	90,9	9,1
2005	543	36,4	14,5	91,0	9,0
2006	795	37,3	19,0	91,7	8,3
2007	1298	27,3	11,9	94,2	5,8
2008	1587	25,5	10,1	96,2	3,8
2009	2154	24,8	19,5	91,9	8,1
2010	573	29,0	37,3	83,9	16,1
2011	811	26,6	57,7	83,4	16,6

Fonte: SFIT/MTE. Elaboração própria

Na área de Saúde, as taxas de flagrantes são menores que as taxas apresentadas no conjunto de atividades econômicas. Entretanto há duas ocorrências em que o setor supera os demais segmentos, nos anos de 2004 e 2010, o que também é notado quanto à taxa de regularização dos flagrantes. A taxa de defasagem de regularização é menor entre 1998 e 2008, a exceção de 2003, sendo verificada uma retomada do crescimento do índice a partir de 2008. Observa-se mais uma vez uma variação nos dados do setor Saúde em relação às demais atividades econômicas.

Consoante o panorama traçado no Capítulo 2, o cenário de elevada precarização do mercado de trabalho brasileiro implica, em tese, em elevada probabilidade de flagrantes de infrações. Entretanto definir uma taxa mínima de flagrante, como indicador de eficiência das ações fiscais, é metodologicamente complexa, porque envolve diversos fatores, em especial, a capacidade operacional, origem e qualidade das informações acerca das práticas de cada setor e a adequação do planejamento das ações fiscais.

A despeito desta limitação, as taxas de flagrantes fiscais apresentadas podem ser avaliadas como baixas, sobretudo se considerar o enfoque arrecadatório que dominou a fiscalização focada no item FGTS cujas irregularidades em grande parte são indicadas pela consulta ao sistema da Caixa Econômica Federal, não demandando um maior esforço fiscal para caracterizar o flagrante desta infração. Estes dados corroboram a avaliação de baixa capacidade de flagrar os problemas enfrentados no mercado de trabalho especialmente se somados à prevalência de ações fiscais *dirigidas*, isto é definida pelas chefias da fiscalização que predeterminam o que vai ser fiscalizado em cada inspeção realizada e a restrição às *fiscalizações por denúncias* que direcionam a auditoria diretamente aos problemas.

As informações examinadas indicam ainda que, no setor Saúde, a capacidade de flagrante foi mais baixa que nos demais segmentos econômicos. Circunstância que ser compreendida pelas peculiaridades e complexidade deste mercado de trabalho que desafiam a auditoria trabalhista.

Todavia um panorama ainda mais grave é revelado pela taxa de autuação. No conjunto dos setores econômicos, as taxas de autuação²⁹ ficaram entre 25,0% e 38,0% de 1996 a 2002 e entre 15,0% e 18,0% de 2004 a 2008, iniciando uma ascensão dos percentuais verificada a partir de 2009. Enquanto que o setor Saúde se distinguiu por apresentar taxas menores que em outras atividades econômicas.

Os dados demonstram que a auditoria em muitos casos mesmo flagrando descumprimento à lei, não puniu o infrator, denotando uma flexibilidade no procedimento e, por conseguinte, estímulo ao descumprimento da lei e à postura do empregador de esperar o flagrante para então regularizar. O estudo de Filgueiras, V. (2012) corrobora esta conclusão, indicando a recorrência de pedidos de prazos pelo empregador durante a inspeção com respaldo na certeza de sua concessão pelo auditor. Ponderando os dados relativos às taxas de regularização, observa-se que variaram nos anos pesquisados, porém permanecem entre 70,0% e 93,5%.

Este contexto é efeito direto da baixa taxa de autuação detectada, pois os índices positivos concernentes à capacidade de a fiscalização promover o saneamento das situações por ela flagradas é em grande medida resultado de certa “barganha”: flexibilidade no procedimento fiscal com tolerância a irregularidade flagrada e a não lavratura de autos de infração “em troca” da regularização do item flagrado. Esta abordagem mais flexível e menos punitiva decorreu da pressão ideológica exercida pelo discurso institucionalizado durante a fase gerencial no sentido de que cumprir a lei e punir o seu descumprimento poderiam significar desemprego e extinção de empresas. Esta situação foi também compelida pelo sistema de pontuação para aferição de desempenho fiscal em que a regularização era retribuída com mais pontos que a simples autuação, principalmente a regularização de registros dos vínculos e FGTS, como ilustram os quadros 4, 5 e 6 apresentados na próxima seção.

Examinando as taxas de defasagem de regularização que indicam o quantitativo de infrações que mesmo com a intervenção da fiscalização não foram sanadas. Observa-se que a taxa, no conjunto de atividades econômicas,

²⁹ Observa-se que o ano de 2003 teve um taxa de autuação muito acima das demais percentuais em todas os setores, inclusive no setor Saúde. Não foram encontrados evidências deste desempenho destoante da tendência do período de 1996 a 2008.

foram inicialmente, de 1996 a 1998, manteve-se entre 24,0% e 28,0%, reduzindo-se entre 1998 e 2008, tendo aumento crescente dos percentuais, a partir de 2008, chegando em 2011 a 19,2%. Estes dados indicam que, mesmo sendo flagradas irregularidades e sendo lavrados autos de infração para aplicação de multas, muitos empregadores apresentam posturas de destemor e resistência em cumprir a lei apesar da determinação do agente fiscal. Este fato é confirmado pela elevada referência ao art. 630 CLT, nos relatórios fiscais. A norma citada fixa as principais prerrogativas da fiscalização trabalhista e impõe aos empregadores a obrigação de apresentar documentos e colaboração com os auditores (aspecto abordado no tópico relativo às dimensões fiscalizadas). A elevada incidência de indicação do art. 630 da CLT (prerrogativas fiscais) confirmam resistência ao cumprimento da lei a despeito da ação fiscalizatória.

Outro aspecto relevante para a caracterização da abordagem da fiscalização é a correlação entre as taxas de autuação apuradas por segmento econômico e as proporções de estabelecimentos fiscalizados, cujos índices são apresentados na tabela a seguir.

Tabela 36 – Percentuais de estabelecimentos fiscalizados versus percentuais de autuação por atividade econômica. SRTE/BA. 1996/2011.

Ano	Atividade Econômica											
	Comércio		Construção Civil		Indústria		Saúde		Outros serviços		Demais setores	
	Fiscalizados	Autuados	Fiscalizados	Autuados	Fiscalizados	Autuados	Fiscalizados	Autuados	Fiscalizados	Autuados	Fiscalizados	Autuados
1996	60,9	45,3	3,6	8,6	6,1	10,4	4,4	2,3	15,4	19,3	9,6	14,2
1997	54,0	32,9	4,4	9,1	8,1	14,0	4,8	3,2	18,6	27,3	10,0	13,5
1998	46,0	26,4	6,3	10,6	10,1	17,9	4,0	2,4	21,3	27,1	12,3	15,5
1999	42,2	26,9	8,1	12,8	10,6	18,5	4,4	2,3	21,7	24,1	13,0	15,4
2000	37,5	27,8	11,9	13,2	11,7	15,8	3,4	2,4	23,1	23,9	12,4	16,8
2001	39,4	27,9	11,0	18,5	10,3	15,4	3,9	2,2	20,5	22,3	14,9	13,8
2002	38,7	28,4	8,6	12,2	10,8	16,3	4,1	3,7	18,9	25,0	18,9	14,4
2003	38,4	28,3	11,5	14,3	11,4	19,8	3,5	2,6	20,9	22,7	14,3	12,3
2004	39,9	25,7	7,3	11,7	8,9	17,4	3,0	3,0	18,1	22,5	22,7	19,6
2005	43,5	25,5	7,7	9,5	8,8	17,3	2,2	2,1	16,6	24,7	21,2	20,9
2006	43,4	28,4	7,6	7,2	9,7	17,2	3,1	3,7	16,5	22,9	19,6	20,7
2007	40,5	20,4	9,4	14,9	8,5	18,6	5,3	3,5	18,8	23,6	17,5	18,9
2008	37,1	22,0	13,0	16,1	9,3	20,4	6,2	2,4	13,9	18,4	20,5	20,7
2009	30,1	20,2	15,5	17,8	11,8	21,6	10,1	5,1	11,1	10,8	21,4	24,6
2010	34,6	21,5	21,3	22,9	10,2	19,2	2,7	2,2	12,2	12,3	19,0	21,9
2011	32,1	20,9	22,8	29,1	11,0	13,9	3,8	2,9	12,2	11,7	18,1	21,5

Fonte: SFIT/MTE.
Elaboração própria.

O quantitativo de autos lavrados segundo a atividade econômica mostra que o Comércio se destacou, ocupando o primeiro lugar no ranking dos setores com maior índice de autos de infração até 2006, sendo acompanhado pelo setor de Serviços. Percebesse que estas variações apresentam proporções harmônicas com a diversificação da intervenção da SRTE que passou a fiscalizar

variadas atividades econômicas, conforme demonstrado anteriormente. A partir de 2007, nota-se que os setores da Construção Civil e Indústria passam a ter taxa de autuação bem mais elevada, superando ou equiparando-se aos demais setores. Isto porque foram setores destacados para ações fiscais das condições de saúde e segurança no trabalho. Já, no serviço de Saúde, observaram-se variações nos totais de autos lavrados em toda a série, não havendo uma uniformidade na evolução temporal.

A seguir, procura-se extrair evidências dos dados apresentados para analisar os efeitos do Reforma Administrativa e do modelo gerencial sobre a auditoria-fiscal trabalhista e as tendências na fase pós-gerencialista, consoante os objetivos propostos.

5.4 Os efeitos da Reforma Administrativa gerencial sobre a fiscalização do trabalho

A intersecção entre as dimensões e os dados expostos no item anterior permite analisar a evolução do alcance e caracterizar a intervenção da auditoria-fiscal do trabalho no setor de Saúde.

A reforma do Estado, como visto, implantou no setor público a lógica do mercado e seu padrão de gestão através do denominado modelo gerencialista que se orienta pela busca de resultados mediante indicadores, metas e avaliação de desempenho com vistas à eficiência (PEREIRA, 1997, 2002). COSTA (2006) destaca ainda a busca da eficiência pelo estabelecimento de uma concorrência interna. O corpo fiscal é instado a modificar suas práticas e concepções para se ajustar à modernidade neoliberal. Bibiani observa que:

Neste novo quadro, o aparato de fiscalização do trabalho é instado a transformar sua prática e concepções, adequando-se à modernidade de fim-de-século, na qual o Estado perde seu estatuto de árbitro e tutor das relações de trabalho. A atitude policalesca e fiscalista que caracterizaria a postura anterior da inspeção do trabalho é identificada e desqualificada, preconizando a administração central o destaque à função orientadora e regularizadora da fiscalização, que seria estimulada não apenas por meio de suas diretrizes normativas, como também por mudanças culturais que defende e incentiva (BIBIANI, 2003, p. 79).

Todo este processo foi viabilizado pela hegemonia ideológica imposta pelo projeto neoliberal. Foram acionados os aparatos econômicos, ideológicos e políticos que na contemporaneidade tornam o sistema capitalista um modo de

controle sociometabólico singular porque se forja um sistema de controle sem sujeito (controle estrutural e com carga simbólica totalizadora) com imposição dos objetivos do mercado contra os desejos subjetivos (MÉSZAROS, 2011).

O neoliberalismo firmou-se hegemonicamente como discurso de grande força simbólica (BOURDIEU, 1992) que instrumentalizou a Reforma do Estado brasileiro. Na esfera trabalhista, como já realçado, o descarte e ataque do Direito do Trabalho consistiu em retratá-lo como obstáculo ao crescimento econômico do país ponto de vista que impregnou o discurso empresarial e institucional do MTE pelos agentes de direção do sistema de inspeção do trabalho como revelado , por exemplo, pelo *Programa de Transformação do Ministério do Trabalho: novo perfil da fiscalização/2001* implementado no Governo FHC que enalteceu a necessidade de mudança de postura da inspeção trabalhista. O discurso consistiu na difusão da ideia de que a atuação fiscal mais rigorosa poderia inviabilizar o empreendimento e gerar desemprego. Discurso, aliás, sustentado pela literatura econômica produzida principalmente no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Bibiani conclui que este processo construiu:

O cenário em que a fiscalização do trabalho atua, contudo, como vimos, é composto no momento por movimentos de alteração normativa que estimulam a maleabilidade das relações, a flexibilidade dos contratos, o elogio à produtividade e à competitividade, a preocupação constante com parâmetros econômicos e, derradeiramente , com normas programáticas de enaltecimento da cidadania individual no local de trabalho. É marcado pela perda de representatividade do paradigma do contrato individual de trabalho prazo indeterminado, pela estagnação das conquistas de direitos materiais do trabalho (2003, p. 95).

Filgueiras, V assinala igualmente este aspecto:

Com a ofensiva do capital nas últimas décadas, que incluiu a disseminação e a incorporação desse discurso por grande parte da sociedade⁵², as forças neoliberais quase conseguiram aprovar a prevalência do negociado sobre a legislação para a regulação do direito do trabalho no Brasil, inclusive com aprovação em primeiro turno no Senado. Outro argumento bastante comum nos meios empresariais, baseado nas premissas neoliberais, senão o mais apelativo, é que a retirada de direitos trabalhistas provocaria o aumento do emprego e da formalização dos contratos [...] (2012, p. 59).

Coloca-se sobre os ombros do auditor do trabalho um fardo que pressiona o agente fiscal de tal modo que neste contexto

Ser inspetor do trabalho não é uma tarefa fácil, particularmente numa época em que tantos clamam por instrumentos e práticas mais flexíveis e não obrigatórios. Inspiradas pela noção de “legislação suave” (“softlaw”), algumas pessoas gostariam de ver inspeções não-

vinculativas que não implicassem quaisquer compromissos concretos por parte dos envolvidos, concentrando-se antes na negociação ou em simples notificações acerca de problemas detectados, em vez de uma fiscalização com vista a forçar o cumprimento de leis e regulamentos. Esta tendência surge ao arrepio da ética profissional dos inspetores, que enfatiza a imparcialidade bem como o dever de inspecionar e concomitantemente aplicar sanções quando tal for necessário (ALBRACHT, 2008b, p.28).

Outro aspecto relevante para análise da atuação fiscal é a perspectiva de que a fiscalização do trabalho é antes de tudo um serviço, carregando destarte as características delineadas por Berger, J. e Offe (1991) e a sua qualificação como atividade pública. Enquanto tal, nomeadamente, o serviço de inspeção deve ser disponibilizado de modo a prevenir o descumprimento da legislação, sendo decisivo para assegurar grau de ostensividade institucional indispensável ao exercício do poder de polícia administrativa no âmbito das relações de trabalho. Krein e Biavaschi (2007) e também Simão (2009) assinalam a dificuldade de captar e mensurar a eficácia indireta decorrente as ostensividade da fiscalização. Portanto a análise da política fiscalizatória trabalhista deve levar em conta suas peculiaridades diante da incompatibilidade com a lógica do modelo de administração gerencial centrada na padronização de procedimentos e na avaliação exclusivamente por resultados quantitativamente mensuráveis (BARBOSA, CORSEUIL e REIS, 2012).

Elemento central do modelo gerencial, a fixação de metas se afigura marcante no processo de implantação no âmbito da auditoria-fiscal do trabalho, todavia a Reforma Administrativa desconsiderou as especificidades da inspeção trabalhista ao equiparar inspeção do trabalho às auditorias da Receita Federal e da Previdência Social cujo campo de atuação é estritamente a fiscalização de recolhimento de tributos mais suscetíveis de padronização e ao controle quantificáveis, pois a fiscalização consiste na verificação documental da regularidade de recolhimento dos valores devidos pelos contribuintes. A atividade do fiscal do trabalho vai muito além das questões meramente arrecadatórias, pois a verificação do recolhimento do FGTS, da Contribuição Social da Lei Complementar nº 110/2001 e da Contribuição Sindical são apenas algumas das matérias objeto da competência do MTE. À auditoria trabalhista, cabe a tutela dos direitos sociais assegurados constitucionalmente aos trabalhadores com um campo de atuação social que lhe distingue das demais

áreas de fiscalização (KREIN, 2007) na medida em que sua competência institucional é, em última análise, a guarda dos princípios da dignidade humana e do valor social do trabalho (CF art. 1º, III e IV).

A natureza social das atribuições confere à inspeção laboral o caráter de serviço público especial e, enquanto serviço, carrega as características referidas por Berger, J. e Offe (1991), sobressaindo a disponibilidade preventiva que, na esfera da fiscalização trabalhista, é questão essencial para o alcance de sua eficácia social, pois:

Diferentemente de outras áreas de fiscalização, o auditor fiscal do trabalho lida com situações sociais muito complicadas, em que o trabalhador pode se encontrar em situação de desespero para resolver o seu problema, elevando o número de denúncias e exigindo um atendimento imediato. Certas situações não têm como ser deixadas para depois. (KREIN, 2007, p. 96).

A disponibilidade preventiva ou acautelatória do serviço implica uma maior demanda de mão-de-obra para a eficaz prestação do serviço. No caso da inspeção laboral brasileira, como já examinado, há uma histórica defasagem do corpo fiscal, o que por si já limita a eficácia do sistema fiscalizatório. Como visto, em comparação a 1996, ocorreu redução do número de auditores que, em grande medida, foi determinada pela evasão de auditores por solicitação de aposentadorias face às reformas da previdência efetivadas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003³⁰, assim como pela restrição à abertura de novas vagas e pelas incertezas do futuro da inspeção até o seu reconhecimento como carreira exclusiva de Estado em 2008. Esta defasagem no reconhecimento da carreira – à qual se soma a implantação do modelo gerencial, na medida em que gerou pressões sobre os servidores - têm sido apontada como um dos motivos do processo de saídas de auditores que prestaram concursos para áreas afins: Justiça do Trabalho e Ministério Público do Trabalho.

Outro aspecto realçado por Berger, J. e Offe (1991) com expressividade no serviço de fiscalização do trabalho é a defasagem de racionalização ou padronização que, como enfatizado por Zarafian (2001), não se combina facilmente com a lógica da produção flexível. No caso da auditoria fiscal, a

³⁰ No período entre reformas, observa-se que, em 1998, a variação percentual pulou para -10,3% de auditores lotados na SRTE/BA enquanto que, no ano anterior, o percentual foi de -6,4% e seguiu até atingir em 2003 -18,1% .

questão possui contornos bem peculiares, pois no bojo de sua competência, a fiscalização do FGTS e das Contribuições Social e Sindical é plenamente compatível com a padronização, fixação de metas e quantificações para aferição de resultados. Todavia as ações fiscais de combate ao trabalho infantil, ao trabalho escravo e à discriminação no trabalho, assim como a fiscalização das questões de saúde e segurança no trabalho, regularização de vínculos, jornada de trabalho e períodos de descanso são atividades de complexa execução e de difícil aferição e avaliação dos resultados alcançados.

A dualidade da competência da auditoria (parte padronizável e parte incompatível com a lógica gerencial) é aspecto fundamental para a definição da política de gestão do sistema de inspeção trabalhista. A fixação de metas, desconsiderando esta e outras peculiaridades da fiscalização do trabalho, produziu danos institucionais à atuação fiscal, tornando-a mais flexível e menos punitiva. Não por acaso, portanto, a implantação do modelo gerencial se deu com limitações tanto que, quando afastado o modelo remuneratório em 2008, instaurou-se tendência de reversão ainda que parcial da prática fiscal induzida no período gerencialista, como se demonstrará adiante.

Outro aspecto ignorado foi a especial motivação dos servidores públicos. Como indicam Frey, Homberg e Osterloh (2013), abaixo citados, há fortes evidências empíricas de que na sua motivação, os servidores público e os empregados do setor privado são diferentes e a desconsideração deste aspecto tem levado ao fracasso a gestão de sistemas de medição de desempenho com a finalidade de motivar servidores públicos. No caso específico dos auditores-fiscais do trabalho, é natural que a carreira atraia, em geral, servidores com perfil diferenciado pelo comprometimento com valores humanísticos.

Há uma intensa discussão sobre o que motiva os funcionários públicos (Moynihan e Pandey, 2007;. Perry et al, 2008). Uma série de estudos suporta a noção de que os funcionários públicos são menos motivados por recompensas monetárias do que suas contrapartes privadas (Brewer & Selden, 1998; Houston, 2006). Estudos qualitativos e quantitativos sustentam a hipótese de motivação diferenciada servidor público quando comparado com os empregados no setor privado, os funcionários públicos têm um maior grau de motivação intrínseca, eles têm um maior interesse em atividades altruístas e resultados socialmente desejáveis, e que avaliam os incentivos intrínsecos superiores aos extrínsecos Crewson (por exemplo, 1997; Guyot, 1962; Houston, 2000; Kilpatrick, Cummings, e Jennings, 1964; Rainey, 1982;. Warner et al, 1963). (FREY, HOMBERG E OSTERLOH, 2013; p. 7).

É neste cenário complexo que foi implantado o sistema de metas e aferição de desempenho gerencialista. Ordóñez et. al. (2009) destacam que há alguns contextos nos quais a fixação de metas é um procedimento apropriado, como em tarefas rotineiras, fáceis de monitorar e facilmente quantificáveis. Como visto a complexidade das atribuições da fiscalização do trabalho é de difícil combinação com o sistema de metas estritamente quantitativas, pois no serviço público é difícil identificar metas claras e medidas de desempenho apropriadas. Ordóñez et. al. (2009) sustentam que a fixação de metas inadequadas possuem graves efeitos colaterais.

Afirma-se que metas específicas demais, em geral, levam os empregados a trabalhar com um enfoque estreito demais, gerando um típico do sacrifício da qualidade em benefício da quantidade. Se a metas fixadas além de específicas forem também desproporcionais em relação à capacidade operacional, há risco potencial de adoção de práticas antiéticas para atingi-las. Isto pode ocorrer de diversas maneiras tais como a negligência ou lançamentos de dados fictícios nos relatórios para responder à meta proposta (ORDÓÑEZ et. al, 2009).

Os dados analisados fornecem evidências da ocorrência de dois efeitos centrais derivados do modelo gerencial sobre o sistema de fiscalização do trabalho: o estreitamento do foco da ação fiscal com a prioridade arrecadatória e a corrosão da cultura institucional de rigidez na punição das infrações flagradas durante o procedimento fiscal.

5.4.1 O estreitamento do foco da ação fiscal

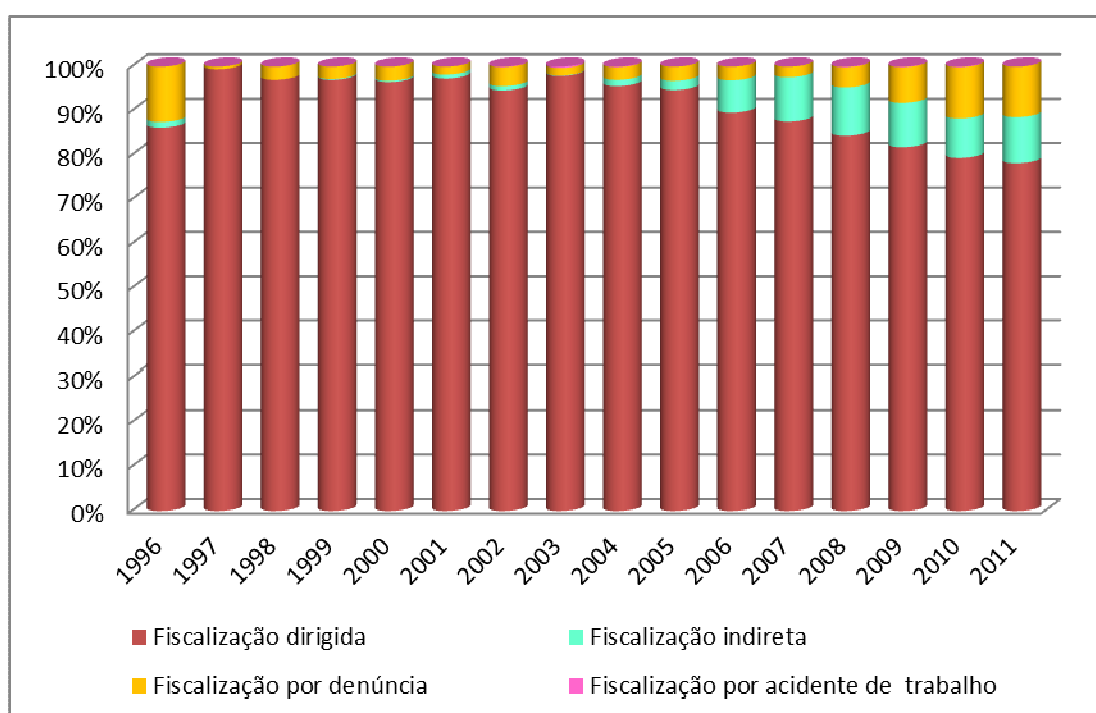
No período de gerencial, como definido no quarto capítulo, foram concebidos procedimentos fiscais segundo a lógica de controle de eficiência bem como de indução flexibilizadora do *modus operandi* das ações fiscais. Ressalte-se que algumas modalidades de procedimento têm potencial flexibilizante mais acentuado que outras.

Na *fiscalização dirigida*, os atributos a serem fiscalizados pelo AFT são predeterminados pelas chefias de fiscalização e vinculam o auditor fiscal. Neste tipo de fiscalização fica vedada a intervenção distinta do programado pela ordem de serviço emitida pela chefia. A concentração de procedimentos nesta modalidade instaura um dirigismo fiscal fortemente indutor uma vez que são

predefinidos pelas gerencias nacionais e regionais quem, o que, onde e quando fiscalizar. Restringe-se assim a ação dos auditores-fiscais - os únicos que, por terem contato direto com o espaço em que se processa a dinâmica do sistema produtivo - têm conhecimento da realidade concreta e podem verificar flagrantes de situações irregulares nas práticas empresariais.

Reconhece-se uma ocorrência de casos isolados de *fiscalização imediata* e a incidência marcante de *fiscalização dirigida* em toda série histórica. Consolidou-se um dirigismo fiscal que se reflete sobre a atuação e o alcance da inspeção laboral. *Pari passu*, a restrição à *fiscalização imediata* ou de ofício limita a autonomia da inspeção do trabalho, pois, mesmo que flagre³¹ irregularidades de jornada ou registro, por exemplo, o AFT não pode iniciar o procedimento de inspeção o qual só é autorizado quando se tratar de grave e iminente risco à saúde e segurança do trabalho.

Gráfico 5 - Evolução da proporção de tipos de fiscalizações adotados



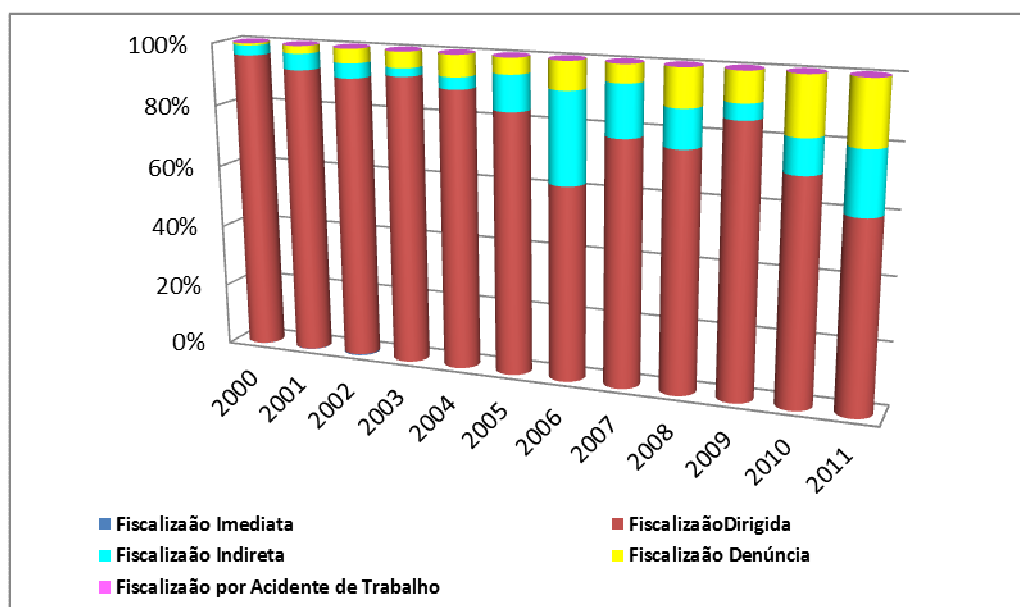
Fonte: SFIT/MTE
Elaboração própria

³¹V.g., é comum em canteiros de obras haver prestação de serviços por diversas empresas. Muitas vezes, cumprindo a ordem de serviço em face de uma dada empresa, os trabalhadores das demais denunciam irregularidades. O auditor nesta situação não pode iniciar a ação fiscal fora do padrão da ordem de serviço emitida o que, além de restringir a eficácia da atuação fiscal, também pode levar à conclusão (ou suspeita) de corrupção ou negligência funcional, maculando a imagem da instituição perante os trabalhadores, sobretudo os terceirizados.

O gráfico aponta o aumento das fiscalizações indiretas que se dá por análise documental sem a presença do AFT nos locais de trabalho o que reduz a possibilidade de flagrante fiscal de irregularidades como não assinatura de CTPS, jornada irregular, ilicitude de contratações, terceirização, etc.

A *fiscalização indireta* é procedimento predominantemente documental. Nesta modalidade, o empregador é notificado via postal para apresentar nas unidades de atendimento da SRTE os documentos trabalhistas (folha de pagamento, guias de recolhimento do FGTS, termos de rescisões de contrato de trabalho, etc.). A seleção dos estabelecimentos notificados é feita, em geral, a partir dos dados constantes na RAIS, Sistema FGTS da Caixa Econômica Federal e o SFIT/MTE). No dia e hora marcados na notificação, comparecendo o empregador, o fiscal analisa os documentos e regularidade dos pontos indicados na ordem de serviço. Esta modalidade é eficiente para examinar irregularidades no recolhimento do FGTS. Os dados expressam esta relação ao demonstrar que o crescimento das inspeções por esta modalidade foi influenciada fortemente pelas metas de arrecadatórias. No próximo gráfico, percebe-se o crescimento desta modalidade de fiscalização na contribuição da arrecadação do FGTS.

Gráfico 6 - Arrecadação do FGTS segundo Tipo de Fiscalização



Fonte: SFIT/MTE
Elaboração própria

Miguel, analisando a gestão do MTE na era FHC, afirma que:

A política de fiscalização do trabalho desenvolvida no período FHC reflete aspectos dessa reforma administrativa através das mudanças realizadas neste sistema de fiscalização, tendo como um dos objetivos tornar mais

eficiente o seu papel fiscal, principalmente ao que diz respeito ao aumento da arrecadação do FGTS. Portanto, a Inspeção do Trabalho possui um papel também arrecadador para o Estado, além de garantir o cumprimento das leis trabalhistas. Ademais desses dois aspectos claramente definidos, temos que destacar o caráter político que norteia as ações da fiscalização do trabalho, ou seja, seguindo uma linha institucional, argumentamos que as ações dessa fiscalização expõem uma política de fiscalização definida pelo MTE, o qual tenta implementar através da ação da inspeção, políticas para o mercado de trabalho definidas como prioritárias a cada governo (2006, p. 90-100).

Este efeito foi induzido pelas determinações da política de ajuste fiscal. A própria reestruturação do MTE, com recomposição do seu quadro de pessoal, através de concursos públicos para seleção de auditores e nomeações ocorridas a partir de 1996, também decorreram dos fins arrecadatórios. De acordo com Krein:

Portanto, por pressão externa e por necessidade de ajuste fiscal, houve, depois de 1996, um pequeno avanço na estruturação do sistema de fiscalização, que traz algum resultado nos indicadores sobre formalização e combate ao trabalho infantil e escravo, assim como houve um aumento no valor de depósito do FGTS por ação fiscal. A elevação da formalização dos contratos nos anos recentes tem alguma relação com as mudanças no sistema de fiscalização. (2007, p. 96).

A prioridade arrecadatória e o ajuste fiscal são tão fundamentais ao projeto neoliberal de Reforma do Estado que, a partir de 1996, as metas eram fixadas não no âmbito de cada ministério, mas era centralizada e definida pelo Ministério da Fazenda (CARDOSO e LAGE, 2005).

A política de ajuste fiscal além de recalibrar o foco da inspeção pelo estabelecimento de metas voltadas para a inspeção do FGTS, também influenciou o dimensionamento do quantitativo fiscal, pois, no período de 1996/2007, houve restrições à realização de novos concursos justificadas pelas limitações orçamentárias o que, juntamente com a reforma previdenciária, motivou um número significativo de pedidos de aposentadorias, agravando, em alguns períodos, a defasagem da capacidade operacional da auditoria trabalhista.

Até 2007, com o corpo fiscal defasado e sobrecarregado pelo sistema de desempenho, o condicionamento da remuneração dos auditores do trabalho às metas quantitativas e o dirigismo fiscal induziram a concentração da intervenção institucional na verificação de irregularidade com o FGTS. O peso da pontuação aplicada para regularização do FGTS era decisivo para aferir a produção dos agentes fiscais e sua remuneração.

No quadro seguinte fica patente o potencial indutor dos parâmetros de aferição do desempenho fiscal para a focalização da inspeção sobre registro dos vínculos e arrecadação do FGTS.

Quadro 4 - Pontuação para avaliação de desempenho vigente no período de consolidação do modelo gerencial

Pontuação básica por estabelecimento fiscalizado	Pontuação auferível
De 01 a 19 trabalhadores beneficiados	85
De 20 a 99 trabalhadores beneficiados	115
De 100 a 499 trabalhadores beneficiados	165
Acima de 500 trabalhadores beneficiados	250
Retorno para verificação de atributo da área trabalhista e ou/cumprimento de NR, limitando a 2	85
Subtotal	790
Por empregado registrado na ação fiscal	150
Fiscalização do FGTS/CS: por empregado beneficiado com recolhimento sob ação fiscal	90
Fiscalização do FGTS/CS: por empregado beneficiado com levantamento de débito	100
Por estabelecimento, quando houver contribuição para a meta eliminação de riscos no ambiente de trabalho	500
Total	1630

Elaboração própria.

Nota-se que pontuação fixada para aferir o desempenho e o pagamento da remuneração dos auditores no período do modelo gerencial para registro de empregados e arrecadação do FGTS era fixada em pontos por empregados registrados ou beneficiados com a arrecadação do FGTS. Entretanto no que toca à saúde e segurança do trabalho, a pontuação era fixada por estabelecimento independentemente do número de trabalhadores beneficiados pela fiscalização. O que contribuiu para a mudança no perfil da fiscalização quanto ao universo fiscalizado. Como visto, houve um aumento nas fiscalizações em estabelecimentos com maiores faixas de trabalhadores e uma redução do total de estabelecimentos fiscalizados. Deste modo foi possível obter resultados maiores especialmente em relação à arrecadação do FGTS. Projeções de inspeções e da pontuação auferível segundo a faixa de empregados ilustram o peso dado ao FGTS na mensuração do desempenho do auditor.

Quadro 5 – Simulação de Cenário I - Ação fiscal com 5 trabalhadores registrados e 19 trabalhadores beneficiados pelo FGTS

Pontuação básica por estabelecimento fiscalizado	Pontuação auferível	Peso percentual
De 01 a 19 trabalhadores beneficiados	85	2,7
Retorno para verificação de atributo da área trabalhista e ou/cumprimento de NR, limitando a 2	85	2,7
Pontuação adicional por estabelecimento fiscalizado	Pontuação auferível	Peso percentual
REGISTRO - Por empregado registrado na ação fiscal	750	24,0
Fiscalização do FGTS/CS: por empregado beneficiado com recolhimento sob ação fiscal	1710	54,6
Por estabelecimento, quando houver contribuição para a meta eliminação de riscos no ambiente de trabalho.	500	16,0
Total	3130	100,0

Elaboração própria.

Quadro 6 – Simulação de Cenário II - Ação fiscal com 30 trabalhadores registrados e 150 trabalhadores beneficiados pelo FGTS

Pontuação básica por estabelecimento fiscalizado	Pontuação auferível	Peso percentual
De 01 a 19 trabalhadores beneficiados	85	0,5
Retorno para verificação de atributo da área trabalhista e ou/cumprimento de NR, limitando a 2	85	0,5
Pontuação adicional por estabelecimento fiscalizado	Pontuação auferível	Peso percentual
Registro - Por empregado registrado na ação fiscal	4500	24,1
Fiscalização do FGTS/CS: por empregado beneficiado com recolhimento sob ação fiscal	13500	72,3
Por estabelecimento, quando houver contribuição para a meta eliminação de riscos no ambiente de trabalho.	500	2,7
Total	18670	100,0

Elaboração própria.

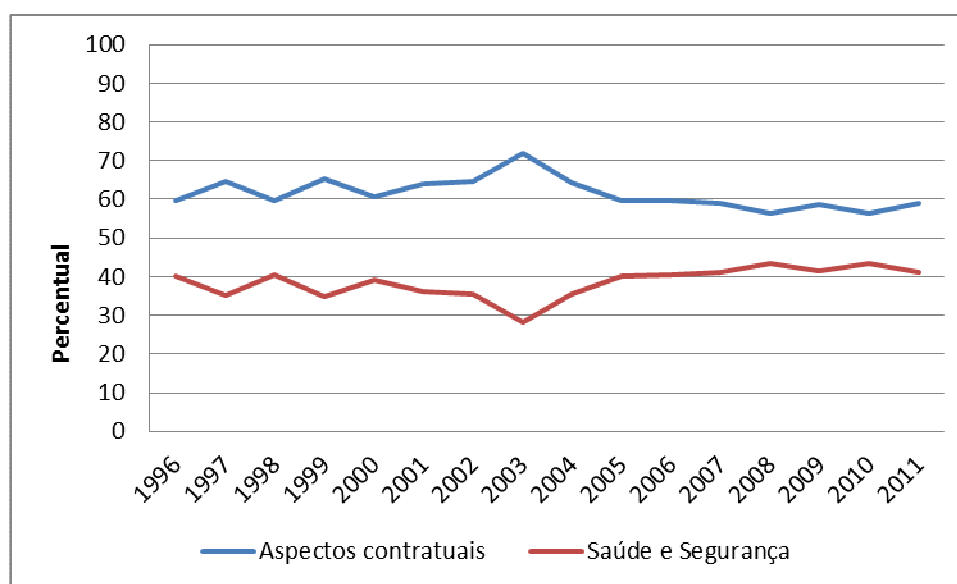
Os pesos e pontos atribuídos pela norma demonstram o foco arrecadatório, pois o recolhimento do FGTS pela ação dos auditores lhes rendia maior pontuação. Assim também os registros que contribuem para o aumento da arrecadação a partir da formalização dos vínculos, caracterizando a obrigação de recolher o FGTS.

O condicionamento da remuneração do auditor-fiscal ao modelo de aferição estritamente quantitativa da produtividade induziu a uma intervenção fiscal concentradamente arrecadatória em detrimento de outras dimensões da relação de trabalho (fiscalização de jornada, segurança e saúde). Detecta-se ainda que o sistema de pontuação adotado no período gerencial direcionou o enfoque fiscal para empresas com maior número de empregados. .

Os aspectos até aqui expostos evidenciam que se gerou um estreitamento do enfoque fiscal no fim arrecadatório, com prejuízo de outras

condições de trabalho mais relevantes quando considerados os objetivos do sistema legal de proteção do trabalho. Nos gráficos subsequentes, verifica-se a evolução no período gerencial (1996/2007) e no período seguinte, quando ocorreu a mudança do padrão de gestão da auditoria trabalhista (2008/2011).

Gráfico 7 - Evolução das dimensões fiscalizadas no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA. 1996/2011.



Fonte: SFIT/TEM.
Elaboração própria.

Observa-se que à medida que, no primeiro período, a linha referente à fiscalização dos aspectos contratuais com prioridade arrecadatória aumenta, quase que simetricamente ocorre redução da linha referente às fiscalizações centradas em saúde e segurança do trabalho, enquanto que, de 2008-2011, quando não mais presente a pressão do condicionamento da remuneração às metas de desempenho, percebe-se um aumento de inspeções focadas em saúde e segurança. Com este movimento, obviamente, reduz-se a participação relativa das ações fiscais centradas na verificação de outros aspectos contratuais, que passou a oscilar abaixo de 60 pontos percentuais. Contudo, a linha evolutiva mantém a tendência de redução do desempenho em matéria de saúde e segurança quando se eleva a atuação fiscalizadora das demais condições contratuais.

Com a ruptura do modelo gerencialista, inaugura-se tendência que atenua o prejuízo às fiscalizações das demais matérias objeto da competência fiscal. Ao comparar a evolução da fiscalização do FGTS e da jornada de trabalho, o estreitamento do foco fiscal é ainda mais notório.

Rosso (1996), analisando os dados referentes a 1988, observa que a matéria jornada de trabalho era o foco central das inspeções, representando mais de 50,0 % da lavratura de autos emitido para a maior parte das atividades econômicas.

Tabela 37 – Autos de infração lavrados por atividade econômica – Brasil/1988

Atividade Econômica	Autos de Infração	Jornada e descanso	Percentual de autos de infração por Jornada e Descanto
Comércio	19.434	9.577	49,3
Indústria	15.678	9.148	58,3
Bancos	7.334	6.416	87,5
Construção Civil	3.813	1.954	51,2
Transportes	3.386	2.040	60,2
Atividades rurais	1.078	245	22,7
Outras Atividades	25.760	-	-
Total	76.486	29.380	38,4

Fonte: SINAIT

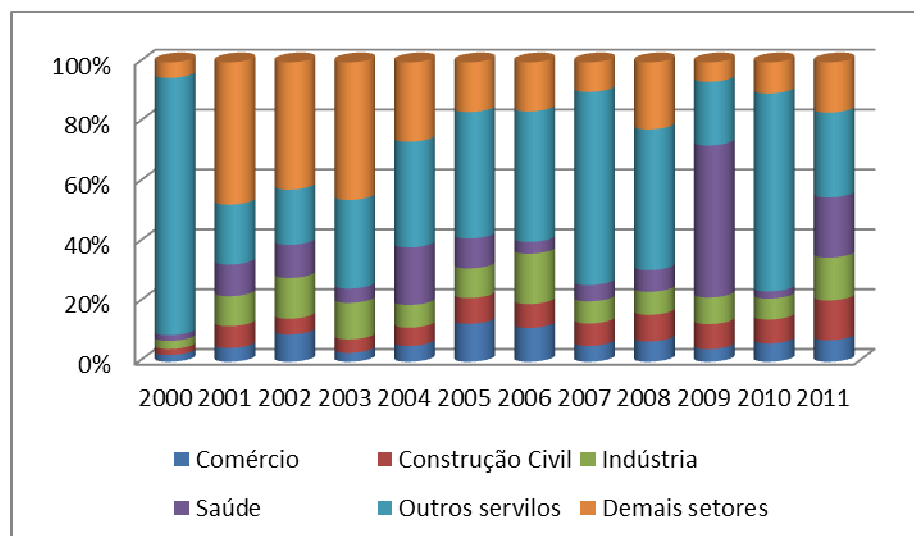
Elaboração: Rosso (1996, p. 133)

Comparando com dados mais recentes, vê-se que a proporção de lavratura de autos de infração em razão de violação das normas relativas à jornada³² caiu significativamente em todos os setores econômicos. Em 1996, os percentuais eram no Comércio de 45,3%, na Construção Civil, 8,6% e Indústria, 10,4% enquanto que, em 2011, passa 20,9%, 29,1% e 13,9%, respectivamente. Houve, portanto uma redução nos índices de autuação por jornada e, por consequente, no foco das fiscalizações das normas correlatas.

A prevalência do enfoque fiscal no atributo FGTS, atendendo à meta de aumento da arrecadação induziu o direcionamento da auditoria a buscar estratégias para atingir mais facilmente os maiores devedores, sobretudo na fase em que a remuneração do auditor estava condicionada ao cumprimento de metas. A desconcentração das ações fiscais da SRTE/BA entre os segmentos econômicos foi uma dessas estratégias. Com efeito, o direcionamento da fiscalização principalmente para o Setor Terciário favoreceu a arrecadação do FGTS, por que os Serviços se caracterizam pela destacada capacidade de geração de postos de trabalho e com rendimentos médios superiores aos das demais atividades, sendo campo favorável ao atingimento das metas arrecadatórias. É o que se deduz das informações ilustradas no gráfico seguinte:

³² Destaque-se que este aspecto também foi influenciado pelo fato de o tema jornada de trabalho no sistema de pontuação então adotado quando ocorresse flagrante de irregularidade e regularização pelo agente fiscal a pontuação correspondia a apenas 50 pontos na ação fiscal respectiva.

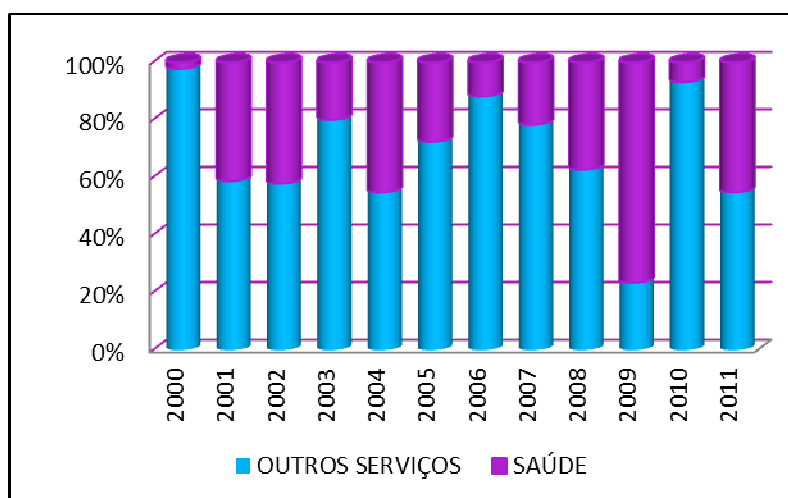
Gráfico 8 - Participação das atividades econômicas na arrecadação do FGTS - SRTE/BA - 2000/2011



Fonte: SFIT/MTE
Elaboração própria

No caso específico dos serviços de Saúde, a arrecadação teve peso relevante como destacado no gráfico adiante:

Gráfico 9 - Arrecadação do FGTS no Setor Saúde. SRTE/BA. 2000/2011.



Fonte: SFIT/MTE
Elaboração própria.

Deve ser observado, no entanto, que o foco na arrecadação do FGTS indiretamente refletiu-se em outros aspectos da pauta da fiscalização. Assim, foram obtidos resultados indiretos da formalização dos vínculos, porque ao flagrar trabalhadores sem CTPS anotada, em regra, resta efetuar recolhimentos retroativos ao início do contrato de trabalho, bem como sobre a fiscalização das normas referentes a salário por constituir a base de cálculo do FGTS.

O efeito indutor reflete no processo de flexibilização do trabalho na medida em que ao conduzir o sistema de inspeção a atuar na verificação de uma irregularidade com o FGTS e outras correlatas, como registro dos vínculos de trabalho e remuneração que repercutem diretamente sobre encargos (FGTS e Contribuição Previdenciária). A política de inspeção laboral restou alinhada com as metas de ajustes fiscais, mas não só no campo estritamente trabalhista, pois, como visto a ação do MTE também contribuiu para a arrecadação previdenciária. Neste sentido, Krein afirma:

A partir de 1999, estabeleceu-se uma carreira para auditor, unificada à da previdência e receita, sendo ainda introduzido um sistema (p. 94) de gratificação vinculada a resultado, que privilegia o volume de arrecadação do FGTS, o número de formalizações via ação fiscal e a quantidade de empregados fiscalizados, tendência que se exacerbou depois de 2003. Ou seja, os incentivos são para aumentar a arrecadação do Estado, por meio de depósitos do Fundo de Garantia ou pela elevação da formalização, que incrementa as contribuições sociais, especialmente à previdência social. (2007, p. 94-95).

A inspeção laboral passa a atuar de modo ambíguo em relação a certas matérias sob a perspectiva do efeito arrecadatário indireto, como na hipótese da formalização dos vínculos que, por um lado, conflita com a lógica da flexibilidade, mas que, no contexto do projeto neoliberal de gestão pública, é valorizada porque a ação da auditoria-fiscal do trabalho gera resultados para o ajuste fiscal que extrapolam o recolhimento do FGTS, pois reforça também a arrecadação das contribuições previdenciárias. Krein destaca:

O incremento da fiscalização gera um movimento com resultados contraditórios, na perspectiva aqui analisada, pois eleva a formalização do vínculo de emprego, o que não deixa de jogar contra a lógica da flexibilização, garantindo, teoricamente, uma proteção maior ao empregado. Segundo os dados disponíveis no site do MTE, o número de trabalhadores formalizados por ação sindical praticamente triplicou entre 1996 e 2005 (foi de 268.558 para 746.272) (2007, p. 95).

Quanto à formalização dos vínculos, Krein observou que os resultados positivos da inspeção trabalhista não se harmonizam com os indicadores do mercado de trabalho com crescimento de registros promovidos pelas ações fiscais:

Considerando o tamanho do mercado de trabalho e, particularmente, o número dos desligados e admitidos, segundo o CAGED/MTE, a quantidade não é tão grande, mas há um crescimento muito acima do proporcionado pela dinâmica do mercado de trabalho. (2007, p. 95).

Cardoso e Lage (2005) comentam:

Ainda assim, é provável que os dados do MTE estejam superestimando o universo coberto e, também, a taxa de eficácia da fiscalização. Isso porque o número de trabalhadores atingidos parece muito alto tendo em vista o mercado formal de trabalho no país, que variou entre 20 e 29 milhões de empregados entre 1990 e 2003, segundo dados do próprio MTE. Como a fiscalização parece mirar as grandes empresas, sua efetividade média, isto é, o número de trabalhadores atingidos dividido pelo de trabalhadores formais existentes, seria, por vezes, superior a 80% do mercado formal de trabalho, o que parece inteiramente disparado em um sistema em que todos reclamam da sua baixa eficácia e cobertura (2005, p. 469).

A estranheza manifesta pelos autores citados quantos aos registros de trabalhadores por ações fiscais remonta as observações feitas na análise do universo de trabalhadores alcançados. Às justificativas já apontadas, somam-se no caso da formalização de vínculos, algumas práticas como programar fiscalizações em setores econômicos com tradicional rotatividade de mão de obra e sazonalidade nas contratações. Por exemplo, na agricultura, basta planejar e inspecionar em época própria de plantio quando há demanda de contratação de trabalhadores por alguns meses apenas e que poderiam ser contratados e registrados independentemente da presença fiscal, bem como pode haver coincidência de trabalhadores readmitidos a cada ciclo produtivo. Assim a auditoria pode criar resultados, em parte, artificiais.

Observe-se ainda que é provável que o número de trabalhadores atingidos esteja sobre dimensionado especialmente no setor de Saúde, onde sabidamente ocorre a multiplicidade de contratos de trabalho.

Embora não se possa comprovar, possivelmente ocorreu inserção de informações simplesmente para atender às metas estabelecidas como advertiram ORDÓÑEZ et. al (2009) e salientam Cardoso e Lage:

Em segundo lugar, o sistema de remuneração e de prêmios dos fiscais está lastreado no número de trabalhadores atingidos, no número de carteiras de trabalho registradas e na quantidade de recursos do FGTS arrecadados. Esse sistema de metas contribui para que os fiscais superestimem a eficácia de sua ação e, também, as estatísticas. (2005, p. 469).

5.4.2 A corrosão da cultura institucional

O outro efeito da Reforma Administrativa sobre a auditoria do trabalho foi a corrosão da cultura institucional e do caráter simbólico da inspeção do trabalho construídos a partir de sua origem e evolução histórica, sobretudo no período fordista cujo sistema rígido de organização da produção refletiu na organização e gestão da estrutura estatal e na regulação do mercado de trabalho voltadas para assegurar a tutela e estabilidade das relações de trabalho. Mas não se trata apenas de fundamentos históricos, a fiscalização e as sanções administrativas constituem importantes instrumentos de regulação do mercado na medida em que ao assegurar condições mínimas de proteção do trabalhador cumpre objetivos sociais e econômicos.

A atuação da inspeção trabalhista é ponto de equilíbrio entre os valores da justiça social e da concorrência econômica justa. É este perfil dúplice (social e econômico) que imprime no sistema de inspeção a necessidade de ser capaz de intervir no mercado de trabalho de modo induzir o cumprimento da lei seja por ação direta ou de forma indireta (pela ostensividade da fiscalização).

A questão refere-se então à problemática sobre a qual há décadas a literatura tem se debruçado: a implementação da lei pelos agentes estatais. Pires, R. (2009) frisa que, entretanto, pouco se avançou na compreensão da relação entre as formas de implementação da lei adotadas pelos agentes públicos da linha de frente e os resultados alcançados.

A literatura especializada aponta muitos fatores que potencialmente afetam a variação nos resultados de uma política pública (por exemplo, renda/desenvolvimento local, organização da sociedade civil, redes sociais, competição entre elites locais/regionais etc.). No entanto, pouco se sabe sobre o efeito das decisões, práticas e comportamentos de agentes burocráticos sobre os resultados das políticas públicas. Haveria alguma relação entre estilos de implementação adotados por esses agentes e os resultados de uma política? (PIRES, 2009, p. 736).

Cardoso e Lage também verificam:

[...] um dos aspectos negligenciados pela literatura a respeito dos efeitos da regulação trabalhista sobre a eficiência dos mercados de trabalho é o grau de efetividade da lei, isto é, sua vigência real no cotidiano das relações de trabalho. (2005, p.02).

A intervenção da inspeção laboral repercute positiva ou negativamente na práxis do mercado de trabalho (CARDOSO e LAGE, 2005, 2007; PIRES, R. 2009). Quanto à questão, identificam-se basicamente duas posições teóricas que

contrapõem. Uma primeira que sustenta que o cumprimento das normas depende mais de uma atuação fiscal proativa, parceira e, portanto também menos punitiva e flexível capaz de promover “o cumprimento sustentável da lei” na expressão de Pires, R (2008, 2009) com a percepção da influência das instituições regulatórias sobre o mercado de trabalho como barreira ao desenvolvimento econômico e ao cumprimento da lei (BELOT E VAN OURS, 2004; BOERI, 2005; FREEMAN, 2004, 2007; PIRES, R. 2008, 2009; NICKELL, 2006). Uma segunda corrente teórica que considera que o cumprimento da lei somente se viabiliza pela intervenção do Estado e pressão dos custos da sanção sobre a conduta dos agentes econômicos (ANDERSEN e SVARER, 2007, AUER, 2006; BARBIERI e SCHERER, 2009; CARDOSO e LAGE, 2005, 2007; STIGLER, 1974; KLARE, 1982, POSNER, 1996).

Examinando a política de inspeção do trabalho, Pires (2009) pesquisou casos classificados segundo os resultados obtidos pela fiscalização, defendendo a possibilidade de construção de uma política de fiscalização laboral que denomina de sustentável por compatibilizar a garantia de direitos com viabilidade econômica. O autor observa três formas de atuação fiscal segundo seus resultados:

O primeiro tipo de resultado diz respeito a situações nas quais os fiscais do trabalho falham no desempenho de sua missão de garantir o cumprimento da lei por parte das empresas. (2009, p. 741)

[...]

O segundo tipo de resultado se refere a situações nas quais os fiscais do trabalho conseguiram promover o cumprimento da lei, mas à custa da produtividade ou da competitividade das empresas. Essa categoria exemplifica a suposta incompatibilidade entre direitos trabalhistas e desempenho das empresas, porque a regularização geralmente leva ao aumento dos custos de produção. Finalmente, há um terceiro tipo de resultado, denominado “cumprimento sustentável da lei”. Nesses casos, os fiscais promovem com sucesso a compatibilização das normas trabalhistas com o desenvolvimento econômico. Isto é, fazem com que as empresas cumpram a lei ao mesmo tempo em que encontram soluções legais e/ou técnicas que criam incentivos positivos para que elas aprimorem suas atividades produtivas, condições de trabalho, e também para que permaneçam em conformidade com a lei. (2009, p. 742-743).

Pires, R. (2008) defende:

[...] que a combinação das estratégias de fiscalização permite que os fiscais aprendam sobre os obstáculos que impedem as empresas de cumprir a lei e desenvolvam soluções inovadoras em nível local. Essas soluções incluem melhorias tecnológicas, adaptações da regulamentação às circunstâncias locais/setoriais e a eliminação de exigências burocráticas desnecessárias, caras e inaplicáveis, e a promoção das instituições relevantes que protegem os trabalhadores e organizam os mercados. Finalmente, os fiscais também

exercem o que chamo de “intermediação burocrática”: negociam o rearranjo das normas aplicadas pelos órgãos públicos (agências regulatórias, bancos de desenvolvimento, tribunais etc.) e ajustam o ambiente institucional em que as empresas operam, reduzindo as restrições e promovendo incentivos positivos para que elas se mantenham em conformidade com a lei. (2008, p. 10).

Por outro lado, para Cardoso e Lage (2005, 2007), a efetividade da legislação laboral depende da decisão do empregador de cumprir ou não as normas diante da probabilidade de ser ou não flagrado e dos custos do cumprimento da norma e da sanção administrativa aplicável. Referindo-se à efetividade da legislação, consideram a relevância do risco de ser pego, burlando a lei e os custos da sanção sobre a decisão do empregador de cumprir ou não determinadas normas.

Note-se que, nesse quadro, os custos trabalhistas estão pressupostos no montante relativo da sanção. Ainda do ponto de vista da gestão do negócio, a sanção é alta ou baixa por comparação com os custos monetários de se cumprir a lei. A estrutura de oportunidades descrita acima só faz sentido, pois, em uma situação em que os custos trabalhistas são considerados suficientemente altos tendo em vista a planilha de custos e lucros projetados da empresa, em uma situação de competição de mercado em que as outras empresas encaram a mesma estrutura de oportunidades. (2005, p. 454).

As pesquisas de Pires (2008, 2009) demonstram que é possível efetivar ações fiscais flexíveis sem uso da aplicação de multas que levem ao cumprimento da lei e à implementação de direitos sociais com baixo impacto financeiro sobre a atividade econômica. Entretanto, esta possibilidade, via de regra, é limitada, pois os interesses dos trabalhadores e dos empregadores são inconciliáveis no que toca principalmente à viabilidade de custos. A possibilidade de promover o “cumprimento sustentável da lei” encontra barreira no próprio processo de flexibilização e precarização social desencadeados pela reestruturação produtiva na era neoliberal.

O presente estudo parte da perspectiva referencial, segundo a qual a aplicação de sanções administrativas é principal instrumento da auditoria-fiscal do trabalho para assegurar a efetividade da legislação trabalhista porque consoante argumento de Vasapollo:

[...] a sociedade capitalista não é absolutamente um mundo de relações harmônicas, mas é, na realidade, o lugar de uma guerra geral, econômica, social, comercial e financeira, levada a cabo, e hoje isso é mais evidente, no âmbito de uma desenfreada competição global entre os pólos imperialistas. (2003, p. 49).

O referencial adotado também é justificado pela racionalidade econômica que perpassa a tomada de decisão capitalista. Cardoso e Lage indicam os comportamentos típicos decorrentes da decisão economicamente racional por parte dos empregadores:

Da combinação dessas possibilidades temos quatro resultados típicos:

- O empregador cumpre a lei, porque a sanção é considerada alta o suficiente para torna racional evita-la e o risco de ser pego e punido é também alto o suficiente para ser crível (digamos, significativamente superior a 50%);
- O empregador não cumpre a lei porque, embora a sanção por não cumpri-la seja alta, a probabilidade de ser apanhado é muito baixa (por exemplo, significativamente inferior a 50%);
- Se o risco de ser pego é alto, mas a sanção é considerada pequena o bastante para tornar racional sofrê-la em lugar de incorrer nos custos trabalhistas, a lei não será cumprida;
- Finalmente, se a sanção for baixa e o risco de ser pego também, a lei tampouco será cumprida. (2007, p. 72).

Os aspectos apontados de Cardoso e Lage (2005, 2007) podem ser sintetizados no seguinte quadro:

Quadro 7 – Cumprimento da lei e Condutas típicas do empregador

Expectativa do empregador				Efetividade da legislação trabalhista	
Risco de flagrante fiscal		Custo da sanção administrativa			
Alto	Baixo	Alto	Baixo	Cumprimento	Não Cumprimento
○		○		✓	
○			○		✗
	○	○			✗
	○		○		✗

Elaboração própria

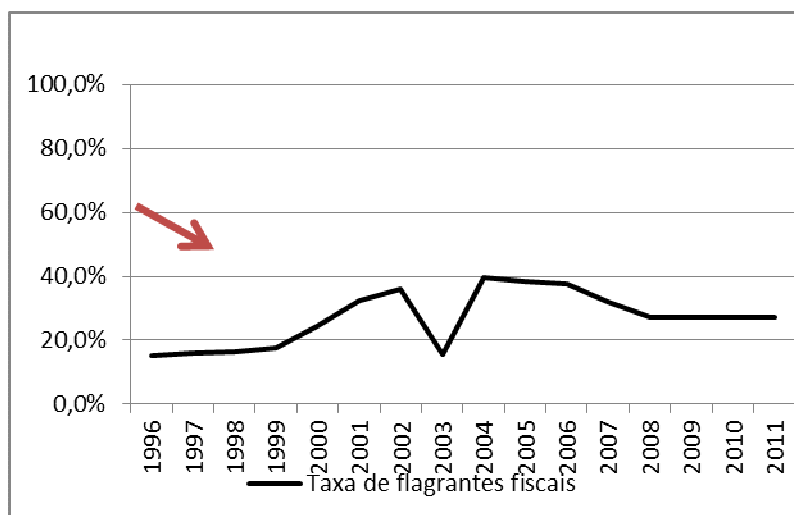
Cardoso e Lage consideram alto o risco de ser apanhado quando igual ou superior a 50,0% de probabilidade idealmente fixada. A seguir procurar-se-á analisar as evidências apresentadas neste estudo que se correlacionam com as expectativas concretas dos empregadores para então avaliar ainda que, em linhas, a atuação Sistema de Inspeção do Trabalho no contexto de efetividade da legislação laboral.

Foram considerados os indicativos de probabilidade de ser flagrado e que, ao mesmo tempo, revela o perfil da atuação fiscal: (1) a taxa de flagrantes em relação ao total de estabelecimento fiscalizados e (2) o índice de autos lavrados em relação ao total de flagrantes verificados.

O gráfico adiante mostra a evolução da taxa de flagrante fiscal em relação ao universo de empresas fiscalizadas pela SRTE/BA. Observa-se que

em nenhum ano da série foi alcançado o índice de 50,0%. A maior taxa registrada foi de 39,5% em 2004.

Gráfico 10 - Evolução da Taxa de flagrantes fiscais pela SRTE/BA - 1996/2011



Fonte: SFIT/MTE. Elaboração própria

Na tabela seguinte, apresentam-se as taxas anuais de lavratura de autos em face de flagrantes de infração.

Tabela 38 – Taxa de autuação em face de flagrantes fiscais no conjunto de atividades econômicas. SRTE/BA. 1996/2011

Ano	Número de empresas com flagrantes	Autos de infração lavrados	Taxa de autos lavrados em relação aos flagrantes fiscais
1996	11.321	4.274	37,8
1997	12.063	4.440	36,8
1998	10.280	3.913	38,1
1999	11.479	3.993	34,8
2000	14.716	3.985	27,1
2001	16.225	4.318	26,6
2002	16.399	3.648	22,2
2003	4.515	3.201	70,9
2004	20.438	3.222	15,8
2005	26.089	3.746	14,4
2006	25.603	4.125	16,1
2007	28.942	4.419	15,3
2008	27.354	6.735	24,6
2009	23.389	8.214	35,1
2010	20.080	9.645	48,0
2011	21.940	16.072	73,3

Fonte: SFIT/MTE
Elaboração própria

A partir dos dois conjuntos de dados, é possível afirmar que a atuação fiscal não tem sido eficiente no que diz respeito a flagrar irregularidades uma vez que do universo de empresa fiscalizadas mais de 50,0% não apresentam

irregularidades, sendo que o percentual de flagrante máximo foi de 39,5%. Percebe-se ainda que a maior parte das empresas flagradas não foi punida com aplicação de multa (Apenas nos anos de 2003 e 2011 o percentual ultrapassa a marca de 50,0%). O risco de ser apanhado é, portanto, baixo.

Quanto ao custo de punido, no capítulo 4, foi destacada a questão dos patamares das multas trabalhistas que possuem os valores mais baixos em comparação com as demais auditorias-fiscais (CARDOSO e LAGE, 2005, 2007; UNICAMP, 2005). Os valores são pouco expressivos na maioria das hipóteses de infração à lei.

Portanto, se por um lado é necessário aprimorar o processo de fiscalização, evitando que empresas diferentes sejam tratadas com o mesmo critério, por outro, é preciso não permitir que o descumprimento das normas legais arraste-se por longo tempo, ou ainda que os valores monetários das autuações sejam tão baixos que compense financeiramente o descumprimento da legislação, adiando indefinidamente a adequação do funcionamento da empresa aos requisitos exigidos pela lei, criando a sensação de impunidade, e desacreditando a tarefa da fiscalização frente àquelas MPE que se esforçam para se adequar e cumprir a legislação, criando, conseqüentemente, uma cultura de incentivo à desobediência às leis trabalhistas. (UNICAMP, 2005, p. 8).

Os atuais valores das multas podem, em tese, podem surtir efeitos sobre estabelecimento de menor porte, pois o baixo custo por infração praticada é estímulo ao descumprimento pelos estabelecimentos de maior porte. Neste sentido, concluiu a pesquisa a Reforma Trabalhista e Políticas Públicas para Micro e Pequenas Empresas realizada pela UNICAMP:

Apesar de existir um valor mínimo e um máximo, a diferença é muito pequena, de maneira que para uma grande empresa é mais vantajoso, financeiramente, em algumas situações, o pagamento da multa do que o gasto necessário para adequar-se às normas trabalhistas e de saúde e segurança do trabalho. (UNICAMP, 2005, p. 9).

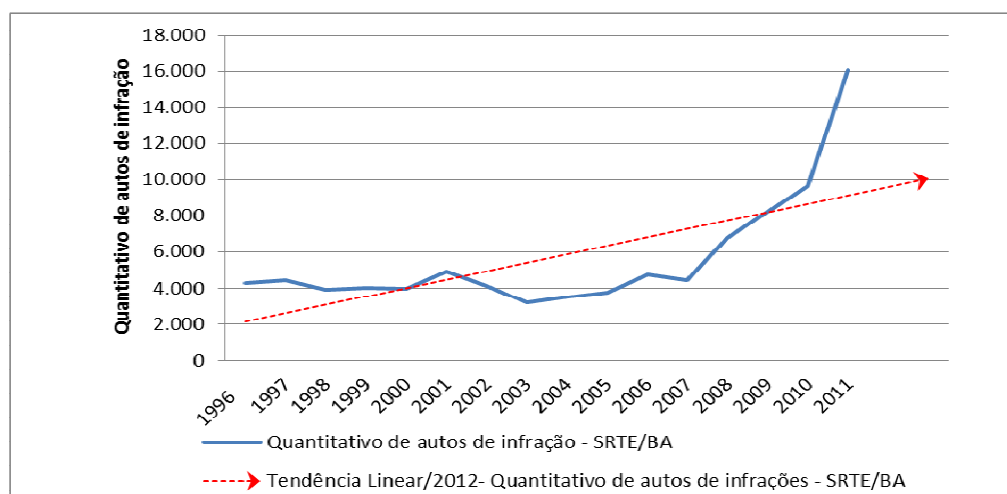
Além do baixo valor das multas a eficácia das mesmas foi afetada pela limitação dos valores a serem inscritos na Dívida Ativa da União. A delimitação de valores que não serão cobrados implica uma não punição efetiva do infrator, causando sensação de impunidade, descaracterização as funções educativa e punitiva do auto de infração. Como visto no capítulo 4, estabelece-se uma perigosa renúncia do poder de polícia do Estado e uma curiosa renúncia fiscal, configurando a medida mais direta de flexibilização da atuação fiscal, pois os auditores tendem a deixar de lavrar autos de infração quando os valores aplicáveis não atingem os patamares fixados para cobrança judicial.

Este aspecto ganha relevância pelo fato de que ao longo da análise dos dados, foi constatada a prevalência de fiscalização em estabelecimentos com faixas de até 30 empregados que, em geral, estão inseridas nas redes de terceirização da cadeia produtiva. O que se sobressai no Setor Saúde que, como visto, apresenta alto grau de pulverização das ocupações e de fragmentação do setor econômico, com significativa incidência de terceirização. Agregando-se a este cenário as baixas taxas de flagrantes e de autuação, pode-se inferir que a o *modus operandi* da auditoria trabalhista tem contribuído para a assunção pelos empregadores do risco de ser flagrado mediante cálculos das vantagens de regularizar somente se e quando for inspecionado.

É neste diapasão que se situa a avaliação do efeito do modelo gerencial sobre cultura e práxis da auditoria-fiscal do trabalho no que tange aos flagrantes de infração à lei e à aplicação de sanções. A fiscalização trabalhista é ícone do sistema de tutela do trabalho imanente à logica do Estado de Bem Estar Social e isto consolidou uma cultura institucional tutelar e predominantemente punitiva cuja reformatação tornou-se fundamental para o projeto de flexibilização neoliberal do perfil de intervenção da auditoria trabalhista .

O gráfico abaixo traça a linha evolutiva do volume de autuações, deixando claro que a partir de 2008 há uma mudança da postura da auditoria que passou a lavrar autos de infrações em volume muito superior aos dos anos anteriores da série, consoante gráfico a seguir.

Gráfico 11 - Evolução do quantitativo de autos de infração. SRTE/BA. 1996/2011.



Fonte: SFIT/MTE. Elaboração própria

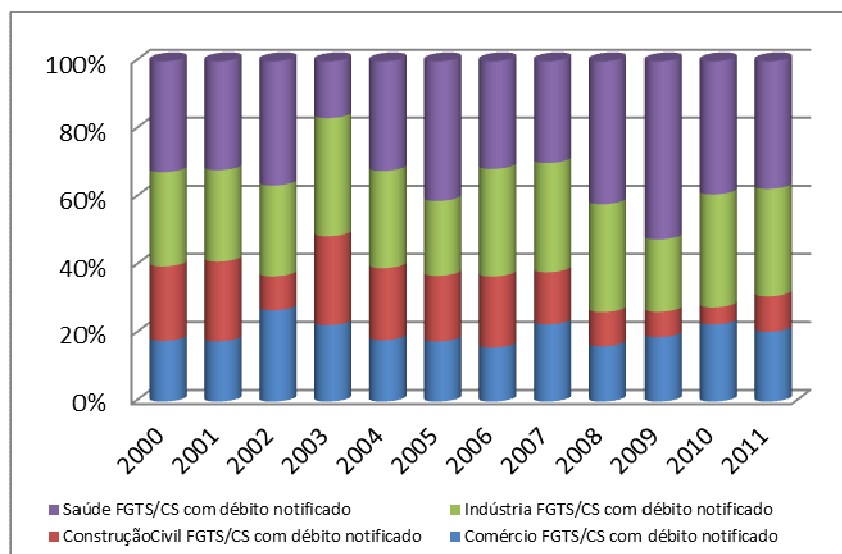
Foi calculada a tendência linear simples³³ do quantitativo de autos de infração na série temporal. Até o ano de 2001, as autuações mantiveram-se praticamente estáveis. Entretanto de 2002 a 2006 há uma regressão no quantitativo de autos de infração. A partir de 2008, o número de autos se eleva e segue crescendo acima da linha de tendência esperada.

A projeção geral de tendência de lavratura de autos de infração para 2012 foi de 4.149 autos de infração para a série de 1996/2007 e de 5.750 para o período de 2008 a 2011. A previsão é de aumento das autuações inclusive acima da tendência linear indicada no gráfico. No ano de 2012, foram emitidos pela SRTE/BA 6.085 autos de infração, confirmando a projeção estatística.

Finalmente, destaca-se que, em relação ao FGTS (enfoque dominante da fiscalização partir do modelo gerencial), há especialmente a expectativa do empregador da possibilidade de parcelamento débito em atraso quando flagrado pela inspeção. Conduta ainda mais estimulada quando a multa aplicada tiver pequeno valor e não se inscrever na Dívida Ativa da União para cobrança. Como visto no item anterior, prevalece a arrecadação diferida do FGTS apurado em notificação de débito em detrimento do recolhimento imediato durante ação fiscal em face do flagrante de irregularidade. Esta predominância indica possível conduta das empresas tendente a esperar ser flagrado para então regularizar a infração especialmente no caso do FGTS em que pode o empregador pedir parcelamento do débito na Caixa Econômica Federal. O setor Saúde apresentou maior índice de notificação de débito com o FGTS, em quase toda série, excetuado o ano de 2003. Aspecto retratado no gráfico a seguir.

³³ A **linha de tendência linear**, enquanto instrumento de análise de estatística descritiva, aponta uma projeção do volume de autos de infração a partir de resultados da série temporal definida.

Gráfico 12 - Distribuição das notificações de débitos com o FGTS nos setores eleitos - SRTE/BA - 2000/2011



Fonte: SFIT/MTE
Elaboração própria

Tem-se, portanto que a auditoria-fiscal foi afetada pelo modelo gerencial que promoveu flexibilização da cultura punitiva e da prática fiscal, atingindo a condição elementar para efetivar o Direito do Trabalho que é o condicionamento da racionalidade da conduta do empregador na medida em que a decisão de cumprir a lei depende da análise do risco de ser flagrado e do custo da sanção aplicável. Confirmou-se assim a hipótese suscitada pela pesquisa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para reestruturar o processo produtivo, o projeto neoliberal promove o desmonte das regulações econômica e social, pilares do Estado de Bem Estar Social. O processo de flexibilização pela via econômica, política e social destruiu grande parte das regulamentações resultantes das lutas sociais. As reformas neoliberais implicaram uma precarização sem precedentes onde a vida societal passou a ser programada para a valorização do capital (ANTUNES 2009).

Para recuperar e manter a taxa de acumulação do capital, foi promovida a reestruturação da cadeia de produção pela desverticalização, fragmentação e flexibilização do processo produtivo mediante reformulação dos métodos de gestão da força de trabalho de modo a aumentar-lhe a competitividade e a eficiência. A reforma do Estado foi priorizado pelo neoliberalismo como garantia de proteção à produtividade (MÉSZAROS, 2011). A missão do Estado moderno passou a ser a remoção de obstáculos e a promoção da expansão capitalista, tendo como primado a estabilização macroeconômica. A reforma do aparelho estatal buscou implantar no setor público a lógica do mercado e de seu padrão de gestão.

No Brasil, o processo de reestruturação produtiva e de reforma estatal se caracterizou pelo pragmatismo imediatista (AYRES, 2006, BEHRING, 2008) e foi justificada pelo discurso segundo o qual a Constituição e funcionalismo público eram as causas do atraso do país. Foi adotado o modelo gerencialista que se baseia na utilização de mecanismos administrativos do setor privado e eliminação das fronteiras formais entre instituições públicas e privadas com foco na busca de resultados mediante indicadores, metas e avaliação quantitativa de desempenho com vistas à eficiência (PEREIRA, 1997,2002).

No cenário geral da reestruturação produtiva, a auditoria-fiscal do trabalho se revelou peça fundamental na arena capitalista, pois lhe cabe a mediação cotidiana entre o capital e o trabalho, incumbindo-lhe fiscalizar o cumprimento do arcabouço legal. É, pois o principal instrumento de garantia da vigência real da lei.

O estudo traçou o percurso histórico do processo de implantação da reforma administrativa no âmbito do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho. O levantamento histórico revelou que o processo foi direcionado de um lado pela prioridade da política de estabilização macroeconômica pelo ajuste fiscal e, de outro, pela política pública do trabalho voltada à flexibilização da ação fiscalizatória.

A evolução histórica indicou uma fase embrionária (1990/1994) quando foram dados os primeiros passos em direção à flexibilização do perfil da fiscalização. Destacaram-se a instituição do Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, o qual já trazia traços do modelo gerencial no que diz respeito ao primado da eficiência. E a edição da Medida Provisória n° 311/1992 que implantou uma nova sistemática de remuneração, criando a Gratificação de Estímulo à Fiscalização e Arrecadação, inspirada nas ideias de ajuste fiscal e geração de superávit orçamentário em todas as áreas do governo. No caso da fiscalização trabalhista, as contribuições sindicais e o FGTS tiveram um tratamento estritamente tributário/arrecadatário. Aspecto que se manteve durante as etapas subsequentes.

Na fase de consolidação do projeto gerencial e de flexibilização do sistema de inspeção trabalhista, foram identificadas três linhas de mudanças institucionais mediante ações voltadas a ajustar a competência dos auditores, reformular procedimentos fiscais e aprimorar o sistema de avaliação de desempenho. O modelo gerencial se baseou em três instrumentos estratégicos: o discurso institucional, restrição à competência e o sistema de avaliação de desempenho vinculado à remuneração dos auditores.

Quanto ao primeiro recurso estratégico, o discurso dominante pregou o descarte e o ataque do Direito do Trabalho, bem como a desqualificação da postura fiscal repressiva retratados como obstáculo ao crescimento econômico e geração de empregos. O discurso empresarial foi comungado pelo discurso institucional do MTE como percebido no documento do Programa de Transformação do Ministério do Trabalho: novo perfil da fiscalização/2001.

A restrição à competência objetivou tornar o mandato formal do agente público mais flexível e semelhante ao do mercado de trabalho (PEREIRA, 2008). As principais ofensivas diretamente sobre competência fiscal foram (1) a restrição à verificação do cumprimento de convenção e acordos coletivos (Portaria n. 865/1995), (2) limitação dos valores das multas para inscrição na Dívida Ativa e para cobrança judicial do débito, (3) unificação das competências de fiscalização da legislação trabalhista e de saúde e segurança do trabalho num único cargo independentemente de qualificação específica em Medicina e Engenharia do Trabalho, (4) criação do procedimento especial para situações de reiterado descumprimento da lei, (5) limitação ao exercício da competência pela

padronização e controle dos procedimentos fiscais e (6) concentração na competência arrecadatória.

Frisa-se que a ofensiva da reformulação dos procedimentos fiscais desconsiderou que a fiscalização do trabalho dada a natureza complexa de sua competência possui limitação à racionalização ou padronização de procedimentos. Ignorou-se que a competência da auditoria em parte é padronizável no que tange ao FGTS, mas por outro lado é incompatível com a lógica gerencial no que diz respeito a dimensões tais como saúde e segurança, jornada, combate a trabalho escravo e infantil, discriminação no trabalho.

Um relevante instrumento de racionalização foi a criação do procedimento denominado fiscalização dirigida em que o auditor somente pode fiscalizar o que e como determinado pelo planejamento administrativo e pelas chefias imediatas, sendo uma tentativa de racionalização do processo de gestão da auditoria. Instaura-se um dirigismo da inspeção que confronta a Convenção Internacional do Trabalho nº 81 que assegura autonomia funcional aos auditores. Foi através deste procedimento que se imprimiu o cunho arrecadatório ao priorizar a fiscalização do FGTS.

Todo este processo incidiu sob a inspeção do trabalho em meio a desafios decorrentes dos novos contextos do mercado de trabalho sobretudo no âmbito do Setor dos Serviços cujas peculiaridades agregam as barreiras às ações fiscais trabalhistas. No setor Saúde, a dificuldade de cobertura do segmento empresarial devido ao processo pulverização desafia a capacidade operacional da inspeção. Ressaltam-se também as mudanças no modo e condições de exercício profissional, as quais afetaram a autonomia de algumas profissões e reproduziram formas atípicas de trabalho que não se ajustam à moldura legal de trabalho subordinado, de difícil combate pela auditoria, especialmente, em razão da resistência de alguns profissionais à internalização da nova imagem social como reflexo da nova realidade do mercado em que as ocupações centrais do mercado em Saúde ganharam traços de típico trabalho subordinado e assalariado. No caso das profissões centrais, os próprios trabalhadores destinatários das normas de tutela tentam descaracterizar a relação de emprego, favorecendo a sustentação da ideologia de profissional liberal, tradicional entre médicos, dentistas entre outros. As mudanças em curso favoreceram a alienação e o apego ao ideal liberal, mesmo quando na prática estes

profissionais já são, na maioria das vezes, assalariados ou atipicamente remunerados por tarefa (pagamento por procedimento, per capita ou por capitação), por unidade de tempo (plantões) ou de modo misto combinando as modalidades anteriores e sem a autonomia que antes lhes caracterizou.

O conjunto de limitações colocadas pelo novo mercado de trabalho (terceirizações, recurso à contratação para prestação de serviços, “pejotização”, cooperativa de trabalho, etc.) afeta a intervenção fiscal no setor de Serviços - como visto, um dos principais geradores de postos de trabalho – e impõem a necessidade de reestruturação da Sistema de Inspeção do Trabalho e de seus mecanismos de intervenção. A função da inspeção trabalhista consistente em assegurar o cumprimento da lei foi e é desafiada pela dinâmica do mercado de trabalho.

O panorama delineado pela pesquisa tem como ponto-chave a questão do cumprimento da lei trabalhista. O projeto neoliberal não negligenciou este aspecto. A experiência brasileira foi marcada pela intensa reforma legislativa para remover obstáculos à reestruturação produtiva (precarização normativa), bem como pela intensificação de práticas à margem da lei (precarização pragmática) e concentrou atenção na precarização institucional, interferindo nos órgãos integrantes do sistema de vigilância da legislação trabalhista: sindicatos, Justiça do Trabalho, Ministério Público do Trabalho e MTE. Sendo a auditoria trabalhista a mediadora cotidiana e direta entre as dimensões normativa e pragmática, tornou por isso premente a Reforma Administrativa para reestruturá-la, tornando-a mais adequada e coerente com o novo modelo de desenvolvimento.

A premissa adotada foi que a efetividade da lei tem como condicionais o risco de ser apanhado (probabilidade de flagrante) e o custo da sanção aplicável (expectativa e receio de punição). No caso da ordem juslaboral, a probabilidade de flagrante depende sobretudo da ostensividade do sistema de inspeção. Para tanto a capacidade operacional deve ser mantida em níveis suficientes para produzir o sentimento e expectativa do risco de ser flagrado. Como visto, todavia, no Brasil não sido assegurada uma vez que se verificou uma defasagem histórica do quantitativo fiscal durante todo período, não havendo indicativo de reversão desta defasagem, pois os últimos concursos não conseguiram nem mesmo recompor o corpo fiscal. A defasagem do

quantitativo de auditores prejudica a ostensividade da presença fiscal, afetando o quadro de cumprimento da norma à medida que reduz a probabilidade de flagrante de infrações, constituindo um baixo risco do empregador ser “pego”.

Além da capacidade operacional reduzida, a diminuição do número de empresas fiscalizadas, a predominância de fiscalizações dirigidas, o uso intensivo de fiscalizações indiretas e a restrição às fiscalizações por denúncias foram aspectos notados que impactam na ostensividade fiscal e, por conseguinte no grau de probabilidade de flagrantes.

Deve ser ressaltado que dirigismo fiscal e o condicionamento da remuneração do auditor-fiscal ao modelo de aferição quantitativa da produtividade fiscal levou ao estreitamento do foco fiscal que também afeta a variável risco de flagrante, pois desvia a atenção e as ações fiscais em relação aos pontos não sinalizados como prioridade para fins de aferição de desempenho individual. Restou confirmada a hipótese central de que a concentração na meta arrecadatória importou em detrimento de certas dimensões da relação de trabalho mais afetadas às ideias de dignidade humana e à valorização social do trabalho. O peso do FGTS no quadro geral de pontuação não escondeu o objetivo de ajuste fiscal corroborado pelo destaque da lei do FGTS entre as matérias mais fiscalizadas e autuadas durante o período gerencial. Ficou demonstrando que quanto maior o desempenho em relação ao FGTS maior o prejuízo da inspeção das questões atinentes à jornada de trabalho e saúde e segurança.

No que concerne ao Serviço de Saúde, o estreitamento do foco fiscal se mostrou mais acentuado, pois as ações fiscais foram marcadas pela meta arrecadatória como indica o destaque obtido pela matéria salário em razão da característica do setor de apresentar maiores níveis de remuneração. Além disto, os desafios de intervir neste setor contribuíram para um baixo grau de fiscalização das matérias pertinentes à jornada de trabalho e períodos de descanso e registros de vínculos. As distinções apuradas reforçam a inferência de que, durante o período do modelo gerencial, a fiscalização no setor Saúde foi impulsionada pela meta arrecadatória, deixando de a auditoria de intervir em pontos sensíveis do mercado deste trabalho principalmente no que toca a jornada e informalidade.

Quanto ao perfil da fiscalização empreendida, confirmando também a hipótese principal, os dados revelaram que o projeto neoliberal afetou o perfil da fiscalização, flexibilizando e abrandando o caráter punitivo como demonstram a taxa de lavratura de autos de infração em relação aos flagrantes fiscais e a taxa de defasagem de regularização que são altas e com tendência de incremento. Este indicador sugere uma ineficácia fiscal na medida em que apesar do flagrante não se altera a realidade inspecionada. No entanto, no contexto da pesquisa, também é um indicativo da postura de resistência por parte das empresas derivada da expectativa de impunidade bem como do baixo custo das multas trabalhistas. Aspecto que se corrobora pelo resultado expressivo de autos lavrados por embaraço ou resistência à ação fiscal e por recusa à apresentação de documentos (CLT art. 630).

A pesquisa revelou um quadro em que a flexibilização da estrutura fiscal afetou a efetividade da inspeção, criando um cenário estimulante do descumprimento da lei, pois ela dá sinais que estimulam expectativas dos empregadores de riscos aceitáveis em caso de ser alcançado pela inspeção. Isso ocorre porque é alta probabilidade de não ser punido se as infrações forem regularizadas durante a ação fiscalizatória. E, em caso de punição, o custo das multas não causa maior temor, pelo seu pequeno valor e pela certeza de não cobrança de multas eventualmente aplicadas quando não ultrapassado o limite de inscrição em Dívida Pública e para cobrança judicial.

A flexibilização da postura da auditoria produziu uma perda de credibilidade institucional, estimulando sensação de impunidade e posturas de resistências à intervenção fiscal por parte das empresas, como denotaram o percentual elevado de autuações por não apresentação de documentos e a ocorrência de tais taxas de defasagem de regularização das infrações flagradas.

Todavia apesar de os dados não terem confirmado cabalmente a hipótese secundária referente à reversão dos efeitos a partir da mudança do paradigma gerencial, há claros indicativos de tendência de reversão, pois tão logo afastado o sistema de remuneração condicionada ao desempenho houve um abrandamento do estreitamento do foco fiscal com crescimento de fiscalizações das normas de jornada de trabalho e saúde e segurança e uma aumento no volume de autuações que, em 2011, pela primeira vez no período estudado, 73,3% das empresas flagradas foram autuadas. Assim também, no setor Saúde, onde os aumentos dos percentuais de autuações quanto às

matérias saúde e segurança, jornada de trabalho e descanso indicam uma tendência de mudança no foco fiscal.

O diagnóstico suscita reflexão sobre a necessidade de reestruturação do Sistema Federal de Inspeção para incrementar a capacidade operacional, dotando a auditoria trabalhista de instrumento de inteligência fiscal que possibilite qualificar sua intervenção para reverter a precarização institucional perpetrada pela Reforma Administrativa e retomar a capacidade de fazer cumprir a lei. Para tanto, ficou evidente a necessidade de envidar esforços para ampliar o quadro fiscal, construir indicadores mais adequados ao perfil da inspeção trabalhista, reforçar a competência e autonomia fiscais, reabrir o diálogo com os sindicatos e com os trabalhadores para reconquistar o espaço de credibilidade perdido e preparar o corpo fiscal para os desafios da dinâmica do mercado definida pela hegemonia neoliberal.

No setor de Saúde, a fiscalização mostrou um baixo alcance quanto às problemáticas do mercado de trabalho (precariedade dos vínculos, da saúde e segurança, jornada de trabalho), podendo ser inferido um cenário mais grave sobremaneira porque reflete na precarização das relações de trabalho que prejudica a qualidade e a continuidade deste essencial serviço público. O que se pode tributar aos efeitos do modelo gerencial e às características deste setor que dificultam a ação fiscal.

Conclui-se, em suma, que a reforma neoliberal do Estado através do modelo gerencial efetivou o projeto de auditoria-fiscal do trabalho flexível, induzindo, pelo discurso hegemônico de colaboração com o mercado e adoção sistema de desempenho vinculado à remuneração, postura fiscal menos punitiva e mais tolerante com o descumprimento da lei. Este processo sem dúvidas contribui ativamente com o processo de precarização do mercado de trabalho ao sinalizar uma condescendência fiscal para a iniciativa privada com contorno de maior gravidade no Serviço de Saúde.

A intervenção da fiscalização trabalhista no setor Saúde abre a percepção da transcendência de sua eficácia para além da política de regulação do mercado de trabalho uma vez que a precarização do trabalho é obstáculo para o desenvolvimento do Serviço Social de Saúde. Assim a efetividade da fiscalização do cumprimento das normas trabalhistas pode contribuir para a desprecarização deste

peculiar mercado de trabalho o que é fundamental para dar qualidade à Política Pública de Saúde e nas demais Políticas Sociais.

As transformações das relações de trabalho acarretaram maior volatilidade e menos segurança social, especialmente, agravadas pelas crises econômicas mais recentes que dão sinais do esgotamento processo de expansão e acumulação capitalista (HARVEY, 2011), desvendando a verdadeira face das promessas neoliberais. As crises econômicas têm aberto o questionamento do receituário do Consenso de Washington, bem como o debate pela rearticulação das forças sociais para refundação do Estado depois de décadas de retrocessos de conquistas socioeconômicas. Tem-se vislumbrado a possibilidade de desglobalização como uma das consequências da crise econômica contemporânea. A reversão parece possível; contudo, depende da adoção de outra modalidade de saída (POCHMANN, 2009). Neste contexto, e, considerando a centralidade do trabalho humano para definição de um novo paradigma de Desenvolvimento. Na esfera trabalhista, há tentativas de propostas de saídas alternativas. Tem se fortalecido a corrente de pensamento que defende a definição de uma política de fiscalização que atenda à exigência de capacidade de adaptação às vicissitudes econômicas para as empresas e de maior segurança no mercado de trabalho para o trabalhador ("flexigurança" real). Propõe-se como perfil da fiscalização laboral proativo capaz harmonizar estes objetivos (ALBRACHT, 2004, 2008a; ANDERSEN e SVARER, 2007, AUER, 2006; BARBIERI e SCHERER, 2009; FREEMAN, 2007; OIT, 2006, 2010; PIRES, R. 2008, 2009). A partir do estudo realizado, lançam-se dúvidas sobre a eficácia desta proposta e aponta-se a necessidade de, primeiramente, investigar a evolução da transição do modelo gerencial para uma nova política de administração da fiscalização do trabalho nos anos vindouros. Evidenciou-se também ser fundamental aprofundar as questões concernentes à construção e adequação de indicadores de monitoramento e avaliação da eficácia fiscal que possam contribuir para construção e captação de um novo modo de atuar da inspeção trabalhista com vistas a promover o cumprimento da lei e estancar a precarização institucional consolidada sob o modelo gerencialista. Deste modo, estudos futuros poderão contribuir para analisar o processo em curso, bem como para reverter os efeitos sofridos pela auditoria-fiscal de trabalho para que a atuação fiscal possa ser coadjuvante de um processo de desprecarização do mercado, recolocando o valor social do trabalho como primado da ação do Estado.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, 2007.
- ACIOLE, Giovanni Gurgel. **A Lei do Ato Médico: notas sobre suas influências para a educação médica.** Rev. Bras. Educ. Med. [online], Rio de Janeiro. 2006, vol.30, n.1, pp. 47-54.
- ALBRACHT, Gerd. **Ten steps for strengthening labour inspection. Labour Inspectors Workshop.** Brasília, 2004.
- _____. **Sistemas integrados de inspeção do trabalho: a estratégia da OIT.** in **Os desafios globais da inspeção do trabalho.** Bureau Internacional do Trabalho, em Genebra, p. 83-90, 2008a.
- _____. **Globalização, locais de trabalho e saúde.** In Os desafios globais da inspeção do trabalho. Bureau Internacional do Trabalho, em Genebra, p. 01-10, 2008b.
- ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo.** In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p 9-23, 1996.
- ANDERSEN, Torben M.; SVARER, Michael. **Flexicurity-labour market performance in Denmark.** CESifo Economic Studies, v. 53, n. 3, p. 389-429, 2007.
- ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky. **Formas de remuneração de serviços de saúde.** Texto para Discussão n° 1006 – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. IPEA: Brasília, dez. 2003. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 20/07/2012.
- ANDRIOLI, Antônio Inácio. **A atualidade de Marx para o debate sobre tecnologia e meio ambiente.** Revista Crítica Marxista n° 27, Campinas, UNICAMP, p. 11-26, 2008.
- ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula.** Campinas, Autores Associados, 2004.
- _____. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho.** 2ª Ed. Revisada e ampliada. São Paulo, Boitempo, 2009.
- _____. **Dimensões do Desemprego e da Pobreza no Brasil.** Revista de Saúde, Meio Ambiente e Sustentabilidade, v. 3, n. 2, INTERFACEHS, São Paulo, 2011.

- ANTUNES, Ricardo; POCHMANN, Marcio. **A desconstrução do trabalho e a explosão do desemprego estrutural e da pobreza no Brasil. Produção de pobreza e desigualdade na América Latina.** Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, p. 195-209, 2007.
- APPAY, Béatrice. **Précarisation sociale et restructurations productives In: Précarisation sociale, travail et santé** (APPAY, B. e THÉBAUD-MONY, A. orgs.). Paris, p. 509-533, 1997.
- ARAUJO, Andrea Rivero de. **Desafios da inspeção do trabalho no Brasil e no mundo para a promoção do trabalho decente.** In Mercado de trabalho: conjuntura e análise. IPEA, p. 19-26, 2011.
- ARNAUD, André-Jean [et. al]. **Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito.** Tradução de Patrice Charles, F. X. Willaune. 1ª ed. brasileira, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1999.
- ASPINALL, A. e SMITH, Ernest Anthony. **English Historical Documents: 1783-1832.** Editora Routledge, Vol. VIII, Chapman & Hall, 1957.
- AYRES, Carlos Buenos. **A administração pública brasileira e as vicissitudes do paradigma de gestão gerencial.** Revista Sociologia, Problemas e Práticas [online], n. 51, p. 29-52, Lisboa, Editora Mundos Sociais, 2006.
- AUER, Peter. **Protected mobility for employment and decent work: Labour market security in a globalized world.** Journal of Industrial Relations, v. 48, n. 1, p. 21-40, 2006.
- BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação – Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial.** Washington, Banco Mundial, 1997.
- BARBIERI, Paolo; SCHERER, Stefani. **Labour market flexibilization and its consequences in Italy.** European Sociological Review, v. 25, n. 6, p. 677-692, 2009.
- BARBOSA, Pedro Ribeiro. **A gestão da saúde no Brasil. Novas responsabilidades e novas práticas.** In Os médicos e a Saúde no Brasil. Flávio A de Andrade Goulart, Gilson de Cássia M. Carvalho (org.). Brasília: Conselho Federal de Medicina, 1998.
- BARBOSA, Ana L., CORSEUIL, Carlos Henrique, REIS, Maurício Cortez. **A necessidade de auditores-fiscais do trabalho no Brasil: uma análise contemplando o descumprimento da legislação trabalhista.** Relatório final de pesquisa – Acordo de cooperação técnica IPEA/ SINAIT nº 25/2010. IPEA, 2012.

- BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo, Ltr, 2005.
- BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington e a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. In LIMA SOBRINHO, Barbosa et alli. Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público. São Paulo, Paz e Terra, 1994 (esse trabalho foi republicado, sob o mesmo título, pelo Programa Educativo Dívida Externa – Pedex, Caderno dívida externa, n. 6, set. 1994).
- BAUMGARTEN, Maíra e HOLMANN, Lorena. **Reestruturação Produtiva**. In: **Dicionário de trabalho e tecnologia**. CATTANI, A. e HOLZMANN, L. (Org). Porto Alegre, Ed. da Universidade UFRGS, p. 315-318, 2011.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perdas de direitos**. 2ed., São Paulo, Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. Cortez Editora, 2006.
- BELOT, Michele; VAN OURS, Jan C. **Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labor market reforms?**. Oxford Economic Papers, v. 56, n. 4, p. 621-642, 2004.
- BERTOLA, Giuseppe; BOERI, Tito; CAZES, Sandrine. **Employment protection and labour market adjustment in some OECD countries: Evolving institutions and variable enforcement**. European University Institute, 1999.
- BIBIANI, Alexandre Albernáz. **Inspeção do Trabalho e sua trajetória no Brasil: articulações possíveis entre cidadania e trabalho**. Dissertação (mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais).Universidade Federal do Rio de Janeiro, Niterói, 2003.
- BODDY, Martin. **Reestruturação Industrial, Pós-Fordismo e Novos Espaços Industriais**, In: Reestruturação-Tendências e Desafios, Rio de Janeiro, Nobel/IUPERJ, 1990, p. 49-54.
- BOERI, Tito; JIMENO, Juan F. **The effects of employment protection: Learning from variable enforcement**. European Economic Review, v. 49, n. 8, p. 2057-2077, 2005.
- BOITO JR, Armando. **A burguesia no Governo Lula. In Neoliberalismo y sectores dominantes**. Tendencias globales y experiencias nacionales. BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (Orgs.). CLACSO, Buenos Aires, 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>. Acesso em 12 set. 2012.
- BOLAÑO, César; SILVA, L. **Trabalho Médico e Capitalismo: Uma introdução à Economia Política dos Serviços de Saúde**. In: Atas do Congresso da Sociedade

Brasileira de Economia Política–SEP, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005.

BORGES, Ângela e DRUCK, Maria da Graça. **Crise Global, Terceirização e Exclusão no Mundo do Trabalho**. Caderno CRH n. 19, Salvador, p. 22 – 45, 993.

BORGES, Ângela. **Reforma do Estado, emprego público e a precarização do mercado de trabalho**. Cadernos do CRH (UFBA), Salvador, v. 17, n. 41, p. 255-268, 2004.

_____. **Reestruturação produtiva e trabalho na Região Metropolitana de Salvador: a construção de um novo patamar de precariedade**. Cadernos Metrópole n. 14. P. 85-101, 2005.

_____. **Educação e mercado de trabalho: elementos para discutir o desemprego e a precarização dos trabalhadores escolarizados**. Revista de Gestão: Ação Salvador, v. 9, p. 85-102, 2006.

BOTERO, Juan C.; DJANKOV, Simeon; LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio e SHLEIFER, Andrei. **The regulation of labor**. The Quarterly Journal of Economics, v. 119, n. 4, p. 1339-1382, 2004.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1992.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Manual Técnico do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde**. Brasília: MS, 2006.

_____. **Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde**. Brasília, MS, 2013.

_____. **Notícias: Lei do Ato Médico é sancionada**. Brasília, MS, 2013. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/noticias> >. Acesso em 18 jul. 2013.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa de transformação do MTE: o novo perfil da fiscalização do trabalho**. Brasília, MTE/ SIT, 2001.

_____. **Dados e Estatísticas: fiscalização do trabalho**. Brasília: MTE/SIT/SFIT, 2013. Disponível em: < <http://www.mte.gov.br> >. Acesso em 02 fev. 2012.

_____. **Legislação e publicações**. Brasília: MTE/SIT/SFIT, 2013. Disponível em: < <http://www.mte.gov.br> >. Acesso em 02 fev. 2012.

BRAMIDES, Maria Beatriz Costa; CABRAL, Maria do Socorro Reis. **Regime de acumulação flexível e saúde do trabalhador**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 17, n. 1, Mar. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 11 fev. 2013.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX** (tradução Nathanael C. Caixeiro). Rio de Janeiro, LTC Ed., 1987.

- BRAZ, Marcelo; NETTO, José Paulo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo, EDITORA, 2006.
- CAMPOS, André Gambier. **Inspeção do trabalho no Brasil: desafios colocados à reformulação**. In Mercado de trabalho: conjuntura e análise. IPEA, p. 35-40, 2011.
- CAMPOS, Ginez Leopoldo Rodrigues de. **Trabalho precário, terceirização e cooperativas de trabalho: quando “estar juntos” se torna uma forma coletiva e precária de inclusão social**. Tese. UFSC, Florianópolis, 2009.
- CARDOSO JR, José C.. **Reforma do Estado e desregulamentação do trabalho no Brasil nos anos 90**. In Revista FEE, Porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 899-922, 2002.
- CARDOSO, Adalberto Moreira; LAGE, Telma. **A inspeção do trabalho no Brasil**. Dados: Revista de Ciências Sociais, v. 48, n. 3, p. 451-490, 2005.
- _____. **As normas e os fatos: desenho e efetividade das instituições de regulação do mercado de trabalho no Brasil**. FGV Editora, 2007.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Notas sobre a reforma do Estado**. Novos Estudos CEBRAP, v. 50, p. 5-12, 1998.
- CARVALHO, Carlos Eduardo. **O governo lula, triunfo espetacular do neoliberalismo**. Texto para discussão. São Paulo, PUC, 2004. Disponível em: <http://www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/Ecopol/2004/TD0204.pdf>. Acesso em 18 mar. 2012.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, Vozes, 1998.
- CASTELLS, Manuel. **A Era da informação: Sociedade em Rede**. VI. Economia, Sociedade e Cultura. Vol. 01. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- CAVALCANTI, Patrícia Barreto; CARVALHO, Rafael Nicolau. **A interdisciplinaridade no programa saúde da família: como articular os saberes num espaço de conflitos?**. Sociedade em Debate, v. 16, n. 2, p. 191-208, 2012.
- CESIT - Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho / UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas. **Termo de Referência: Reforma Trabalhista e Políticas Públicas para Micro e Pequenas Empresas**. Relatório final de pesquisa - Convênio Fundação Economia de Campinas – FECAMP e Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, UNICAMP, Campinas, 2005.
- CHAHAD, José Paulo Zeetano. **Regulação do Mercado de Trabalho, Proteção Social Básica e o Diálogo Social, 2007: a experiência brasileira recente**. Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano, CEPAL/PNUD/OIT, 2006.

CHESNAIS, François. **Mundialização do capital, regime de acumulação predominantemente financeira e programa de ruptura com o neoliberalismo.**

Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, v. 1, p. 7-34, 1997.

CORSEUIL, Carlos Henrique L.; MOURA, Rodrigo L. e RAMOS, Lauro. **Determinantes da expansão do emprego formal: o que explica o aumento do tamanho médio dos estabelecimentos?** Econ. Apl. [online], vol.15, n.1, p. 45-63, 2011.

COSTA, Lúcia Cortes da Costa. **Os impasses do Estado Capitalista. Uma análise da Reforma do Estado no Brasil.** São Paulo, Cortez, Ponta Grossa, Ed. UEPG, 2006.

CUNHA JR, Dirley da. **Curso de direito constitucional.** 2. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2007.

DAZA, José Luis. **Inspeção do trabalho e economia informal, in Os desafios globais da inspeção do trabalho.** Bureau Internacional do Trabalho, em Genebra, p. 18-25, 2008.

DE RESENDE, Vicente de Paula Mendes. **A inserção da cláusula social na organização mundial do comércio: uma análise sobre a associação entre o comércio internacional e os padrões mínimos de condições de trabalho.** Dissertação. Programa de Pós-Graduação Stricto Senso em Direito Internacional, Econômico e Tributário, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.

DEDECCA, Cláudio S. **Desemprego e regulação no Brasil hoje.** Campinas, UNICAMP, Instituto de Economia, Centro de Estudos de Economia Sindical e do Trabalho: 1996.

_____. **O trabalho no setor saúde.** São Paulo em Perspectiva, v. 22, p. 87-103, 2008.

_____. **Flexibilidade e regulação de um mercado de trabalho precário: a experiência brasileira.** In: Nadya A. Guimarães/Helena Hirata/Kurumi Sugita. (Org.). Trabalho flexível, empregos precários?. São Paulo: Edusp, p. 101-122, 2009.

DEDECCA, Cláudio S., Rosandiski, E. N., Carvalho, M. S. e Barbieri, C. V. **A dimensão ocupacional do setor de atendimento à saúde no Brasil.** ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, v. 14, 2004.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho.** São Paulo, Editora LTr, 2010.

- DE TONI, Miriam. **Para onde vai o mercado de trabalho? A tendência à precarização das relações de trabalho - Um estudo da Região Metropolitana de Porto Alegre**. 1. ed. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística - FEE, 2006.
- _____. **Informalidade**. In: A. Cattani e L. Holzmann (Org). Dicionário de Trabalho e Tecnologia. Porto Alegre: Ed. da Universidade UFRGS, 2011. p. 221-225.
- DAL MOLIN, Rossano Sartori. **O exercício da atividade da enfermeira obstétrica: análise do discurso médico no Rio Grande do Sul**. Dissertação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 2008.
- DIAS, Marcos Augusto Bastos; DOMINGUES, R. M. S. M. **Desafios na implantação de uma política de humanização da assistência hospitalar ao parto**. Ciência Saúde Coletiva, v. 10, n. 3, p. 669-705, 2005.
- DRUCK, Graça. **Terceirização: (Des)Fordizando a fábrica: um estudo do complexo petroquímico**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.
- _____. **Flexibilização e precarização do trabalho: novas formas de dominação social e política**. In Flexibilização e precarização do trabalho: novas formas de dominação social e política, 2005, Porto Alegre. Grupo de Trabajo - 19: Reestructuración Productiva, Trabajo Y Dominación Social, 2005.
- _____. **Flexibilização e precarização do trabalho – um estudo comparativo França-Brasil**. Plano de Estudos / Estágio Pós Doutoral, Paris, Centre De Recherche Sur Les Enjeux Contemporains em Santé Publique-Universidade de Paris XIII/Ehess/Inserm–Paris–France, 2006a.
- _____. **Os sindicatos, os movimentos sociais e o governo Lula: cooptação e resistência**. OSAL/calcsa, v. 6, n. 19, 2006b.
- _____. **Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios?**. Cad. CRH [online]. vol.24, p. 37-57, 2011.
- DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. **Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula**. Revista Katálysis, v. 10, n. 1jan/jun, 2007.
- DUAILIBE, Mônica Damous. **A informalidade das relações de emprego e a atuação da inspeção do trabalho: uma análise para o Maranhão contemporâneo** (Dissertação). UFMA, São Luís, 2010.
- ELIAS, Marisa Aparecida; NAVARRO, Vera Lúcia. **A relação entre o trabalho, a saúde e as condições de vida: negatividade e positividade no trabalho das profissionais de enfermagem de um hospital escola**. Rev Latino-am Enfermagem, v. 14, n. 4, p. 517-25, 2006.

FALEIROS, V. P. **A Reforma do Estado no período FHC e as propostas do governo Lula**. INESC, p. 35 – 55, 2004.

FERRAZ, Marcos Bosi. **A remuneração do trabalho médico**. In **Os médicos e a Saúde no Brasil**. Flávio A de Andrade Goulart e Gilson de Cássia M. Carvalho (org.) . Brasília: Conselho Federal de Medicina, p. 155-180, 1998

FILGUEIRAS, Luiz. **A história do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. São Paulo: Boitempo, 2000.

_____. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico**. In *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique (Orgs.). CLACSO, Buenos Aires, 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>. Acesso em 17 mai. 2012

FILGUEIRAS, Vitor Araújo. **Estado e direito do trabalho no Brasil: regulação do emprego entre 1988 e 2088**. Tese (Doutorado) Salvador, UFBA, 2012.

FILHO, Rômulo Maciel e PIERANTON, Célia Regina. **O médico e o mercado de trabalho em saúde no Brasil: revendo conceitos e mudanças**.

FRANCO, T. M. A. ; DRUCK, G. **Trabalho Contemporâneo: Precarização E Saúde Mental**. In *Seminário Nacional de Saúde Mental e Trabalho - São Paulo, 28 e 29 de novembro de 2008*. Disponível em: <http://www.fundacentro.gov.br>. Acesso em 09 out 2011.

FREY, HOMBERG E OSTERLOH, **Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service**. *Organization Studies* published online, SAGE, 2013. Disponível em <http://www.sagepublications.com>. Acesso em 23 Maio 2013.

FREITAS, Maria Ester de; HELOANI, Roberto; BARRETO, Margarida. **Assédio moral no trabalho**. *PSICOLOGIA POLÍTICA*, v. 8, n. 15, p. 179-182, 2008.

Revista Produção on-line. [on-line]. Edição 1: Rio Grande do Sul, ABEPRO, 2001. [cited 22 Janeiro de 2002]. Disponível na Word Wide Web: <<http://www.producaoonline.inf.br>> ISSN 1676 - 1901

FREEMAN, Richard B. **Labour market institutions without blinders: The debate over flexibility and labour market performance**. *International Economic Journal*, v. 19, n. 2, p. 129-145, 2005.

_____. **Labor market institutions around the world**. National Bureau of Economic Research, 2007.

FEDERAÇÃO ÚNICA DOS PETROLEIROS (FUP). **Greve de 1995**. Boletim sindical, [on line], FUP, Rio de Janeiro, 1995.

GALEAZZI, Irene e HOLZMANN, Lorena. **Precarização do Trabalho**. In: A. Cattani e L. Holzmann (Org). Dicionário de Trabalho e Tecnologia. Porto Alegre: Ed. da Universidade UFRGS, 2011. p. 259-265.

GALVÃO, Andréia. O neoliberalismo na perspectiva marxista. Revista Crítica Marxista nº 27, p. 149-156, Campinas, UNICAMP, 2008.

GIDDENS, Anthony. **Em defesa da sociologia**. Unesp, 2001.

GIRARDI, Sábado Nicolau e CARVALHO, Cristiana Leite. **Configurações do mercado de trabalho dos assalariados em saúde no Brasil**. In Observatório de recursos humanos em saúde no Brasil: estudos e análise / [André Falcão do Rêgo Barros (Org.) et al.]. Brasília: Ministério da Saúde, p. 121-138, 2004.

GIRARDI, Sabado Nicolau; FERNANDES JR, Hugo; CARVALHO, Cristiana Leite. **A regulamentação das profissões de saúde no Brasil**. Revista Espaço para a Saúde, v. 2, n. 1, 2000.

GIRARDI, Sabado Nicolau; MAAS, L. Wan Der. **Informações sobre Mercado de Trabalho em Saúde: Conceitos e bases de dados**. [relatório na Internet]. Belo Horizonte: Estação de pesquisa Sinais de Mercado de Trabalho, 2011.

GIRARDI, Sábado Nicolau; SANTANA, J. P.; CASTRO, J. L. **Aspectos do (s) mercado (s) de trabalho em saúde no Brasil: estrutura, dinâmica, conexões**. Santana JP, Castro JL, organizadores. Capacitação em desenvolvimento de recursos humanos de saúde. Natal (RN): EDUFRN, p. 125-50, 1999.

GIRARDI, Sábado Nicolau; SEIXAS, Paulo Henrique. **Dilemas da regulamentação profissional na área da saúde: questões para um governo democrático e inclusionista**. Formação. maio, v. 1, n. 5, p. 29-43, 2002.

GOMES, Ângela De Castro. **Ministério do Trabalho: uma história vivida e contada**. Rio de Janeiro, CPDOC, 2007.

GOULART, Flávio A de Andrade. **Os médicos e a saúde no Brasil: enfrentando os dilemas de uma transição múltipla e complexa**. In Os médicos e a Saúde no Brasil. Flávio A de Andrade Goulart e Gilson de Cássia M. Carvalho (org.). Brasília: Conselho Federal de Medicina, 1998, p. 21-50.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. Edições Loyola, São Paulo, 1992.

_____. **A brief history of neoliberalism**. Nova York: Oxford University Press, 2005.

_____. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** Tradução: Adail Ubirajara e Maria Stela Gonçalves. 5ª. Ed., S. Paulo: Edições Loyola, 2006.

_____. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo.** Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

HOFERLININ, Isabelle. **Tempos difíceis para a inspeção do trabalho, in Os desafios globais da inspeção do trabalho.** Bureau Internacional do Trabalho, em Genebra, p. 26-32, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas da Saúde: Assistência Médico-Sanitária 2009.** Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de Populações e Indicadores Sociais, 2010.

IVO, Anete B. L. **Viver por um fio: pobreza e política social.** São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.

KAWAY, Mina; VIDAL, Pedro Walter G. Tang. **Dumping social: as normas de trabalho e sua relação com o comércio internacional.** 2011. Disponível em: <<http://www.declatra.com.br>. Acesso em: 4 jul. 2012.

KLARE, Karl E. **The public/private distinction in labor law.** University of Pennsylvania Law Review, v. 130, n. 6, p. 1358-1422, 1982.

KON, Anita. **Sobre as atividades de serviços: revendo conceitos e tipologias.** Revista de Economia Política, v. 19, n. 2, 1999, p. 64-83.

_____. **Atividades terciárias: induzidas ou indutoras do desenvolvimento econômico. Liberalização econômica e desenvolvimento: modelos, políticas e restrições,** v. 1, p. 180-202, 2003.

_____. **Sobre a economia política do desenvolvimento e a contribuição dos serviços.** Revista de economia política, v. 27, n. 1, 2007, p. 130-146.

KREIN, José Dari. **Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil: 1990-2005.** Tese, Unicamp, Campinas, 2007.

_____. **Neoliberalismo e Trabalho.** In: Dicionário de trabalho e tecnologia. A. Cattani e L. Holzmann (Org). Porto Alegre: Ed. da Universidade UFRGS, p. 245-250, 2011.

KREIN, José Dari e BIAVASCHI, Magda Barros. As instituições públicas e o processo de flexibilização das relações de trabalho no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31, 2007, Campinas. Anais... Campinas, set. 2007.

- KREIN, José Dari e OLIVEIRA, Marco Antônio. **Mudanças institucionais e relações de trabalho: as iniciativas do governo FHC no período 1995-1998.** Anais do VI Encontro Nacional de Estudos do Trabalho, v. 1, 1999
- MACHADO, Maria Helena. **A profissão médica no contexto de mudanças.** In **Os médicos e a Saúde no Brasil.** Flávio A de Andrade Goulart, Gilson de Cássia M. Carvalho (org.) . Brasília: Conselho Federal de Medicina, 1998, p. 181-198.
- MACHADO, Maria Helena; OLIVEIRA, E. S.; MOYSES, Neuza Maria Nogueira. **Tendências do mercado de trabalho em saúde no Brasil.** In: Conferência Internacional sobre Pesquisas em Recursos Humanos em Saúde. Rio de Janeiro, Brasil. 2010. <http://www.cosemsg.org.br>. Acesso 2012
- MACHADO, José Manoel. **A fiscalização do trabalho frente à flexibilização das normas trabalhistas.** Jus Navigandi, Teresina, n. 644, 2005.
- MARTINS, Humberto Falcão. **Em busca de um regime contratual de gestão: a recente implementação de contratos de gestão na administração pública brasileira.** In Reforma e modernização do Estado: aspectos da experiência brasileira recente. Joao Paulo M. Peixoto (org.). Sobral - Edições UVA, 2000.
- MARTINS, Luiz Antônio Nogueira; BOTEGA, N. J. **Saúde mental dos profissionais de saúde. Prática psiquiátrica no hospital geral: interconsulta e emergência,** p. 130-144, 2002.
- MARTINS JR., Moizés. **Ação ergonômica aplicada à inspeção do Trabalho: proposta de estratégia de intervenção para melhoria dos locais de trabalho.** Tese. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2011.
- MÉDICI, André César et al. **El mercado de trabajo en salud: Aspectos teóricos, conceptuales y metodológicos.** In The work force in health: Methodological and conceptual aspects. Educación Médica y Salud (OPS), v. 25, n. 1, p. 1-14, 1991.
- MENEZES, Cláudio Armando Couce de. **Novos contornos das relações de trabalho e de emprego – Direito do trabalho e nova competência trabalhista estabelecida pela emenda nº 45/2004,** in repertório de jurisprudência IOB, v. 2, nº 14/2005.
- MEIKSINS, Peter. **Trabalho e capital monopolista para os anos 90: uma resenha crítica do debate sobre o processo de trabalho.** Crítica marxista, v. 1, n. 3, 1996.
- MÉSZÁROS, István. **Para além do capital.** Tradução de Paulo César Castanheira, Sérgio Lessa, 1ª ed. revista. Boitempo, São Paulo, 2011.

MIGUEL, Antônia Celene. **A inspeção do trabalho no governo FHC: uma análise sobre a política de fiscalização do trabalho** (Dissertação). UFCAR, São Carlos, 2006.

MIRANDA, Carlos Roberto; DIAS, Carlos Roberto. **PPRA/PCMSO: auditoria, inspeção do trabalho e controle social**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, Feb. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 27 Jul. 2012.

MORAES, Reginaldo C. **Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade**. Educação e Sociedade, v. 23, n. 80, p. 13-24, 2002.

MOURE, Maria de Lourdes. **Inspeção do trabalho – a experiência brasileira**. In **Os desafios globais da inspeção do trabalho**. Bureau Internacional do Trabalho, em Genebra, p.41-47, 2008.

NOGUEIRA, Roberto P., BARALDI, Solange e RODRIGUES, Valdemar de. **Limites críticos das noções de precariedade e desprecarização do trabalho na administração pública**. In Observatório de recursos humanos em saúde no Brasil: estudos e análise / [André Falcão do Rêgo Barros (Org.) et al.]. Brasília: Ministério da Saúde, p. 81-104 2004.

NICKELL, William. **The CEP-OECD institutions data set (1960-2004)**. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, 2006.

NORONHA NETO, Francisco Tavares. Noções fundamentais de Direito do Trabalho. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 904, 24 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7686>>. Acesso em: fev 2013.

Frey, Bruno S., Fabian Homberg, and Margit Osterloh. "Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service." Organization Studies (2013).

Ordóñez, Lisa D., Maurice E. Schweitzer, Adam D. Galinsky, and Max H. Bazerman. "Goals gone wild: The systematic side effects of overprescribing goal setting." The Academy of Management Perspectives 23, no. 1 (2009): 6-16.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). **Employment Protection Regulation and Labour Market Performance** in: Employment Outlook/2004, Paris, 2004.

OFFE, Claus; et al. **Trabalho e Sociedade: Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da “Sociedade do Trabalho**. Trad. Gustavo Bayer e Margit Martincic. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1991.

OLIVEIRA, Juliana Maria Oriá de. **Análise da implementação da Política de Gestão do Trabalho na Saúde no município de Recife-PE**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Saúde Pública) - Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Estratégias e Práticas para a Inspeção do Trabalho / Políticas de Inspeção do Trabalho**. Relatório de Discussão do Conselho de Administração do BIT / Comissão do Emprego e da Política Social (versão eletrônica em pdf). Geneva, Organização Internacional do Trabalho, 2006.

_____. **As boas práticas da inspeção do trabalho no Brasil: a inspeção do trabalho no Brasil pela promoção do trabalho decente**. Organização Internacional do Trabalho, Brasília, 2010.

_____. **Informe V: Administración Del trabajo e inspección Del trabajo**. In: Conferencia Internacional del Trabajo, 2011a. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011a.

_____. **Actas provisionales de la 100a reunión quinto punto de lordendeldía: Administración e Inspección Del Trabajo. Informe de La Comisión de La Administración del Trabajo**. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011b.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: Revista do Serviço Público n° 47. Brasília, 1996a.

_____. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996b.

_____. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público, v. 1, n. 1, 1997.

_____. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. Revista de Administração Pública, v. 34, n. 4, p. 7 a 26, 2002.

_____. **Burocracia pública e reforma gerencial**. In: Revista do Serviço Público n° comemorativo dos 50 anos. Brasília, 2007.

_____. O modelo estrutural de gerência pública. Rev. Adm. Pública [online]. 2008, vol.42, n.2, pp. 391-410. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034>. Acesso em 09 maio 2012.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. **Relações de Trabalho na Sociedade Contemporânea**. 1. ed. São Paulo: LTR, 2009.

_____. **A sociedade pós moderna e a evolução histórica do direito do trabalho no Brasil e no mundo**. Evocati Revista, n. 72, Aracaju, 2011a. Disponível em: <http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=504>. Acesso em 12 mar. 2013.

_____. **Conteúdo e significado do trabalho humano na sociedade pós industrial**. Evocati Revista, n. 72, Aracaju, 2011b. Disponível em <http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=504>. Acesso em 29 abr. 2012.

PICOLI, Fiorelo. **A violência e o poder de destruição do capital na Amazônia**. Florianópolis: Ed. Em Debate, 2012.

PIERANTONI, Celia Regina. **As reformas do Estado, da saúde e recursos humanos: limites e possibilidades**. Cien Saude Colet, v. 6, n. 2, p. 341-360, 2001.

PIERANTONI, Célia Regina, VARELLA, Thereza Christina e FRANÇA, Tania Recursos humanos e gestão do trabalho em saúde: da teoria para a prática. In Observatório de recursos humanos em saúde no Brasil: estudos e análise / [André Falcão do Rêgo Barros (Org.) et al.]. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

PIRES, Denise. Reestruturação produtiva e trabalho em saúde no Brasil; São Paulo; Annablume; 2008.

PIRES, Roberto. Compatibilizando Direitos Sociais com Competitividade: fiscais do trabalho e a implementação da legislação trabalhista no Brasil. Texto para Discussão (IPEA), Brasília, v. 1354, p. 1-41, 2008.

_____. Estilos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), v. 52, p. 735-769, 2009.

_____. 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. (Working Paper). Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2010.

_____. **Gestão do Desempenho da Inspeção do Trabalho no Brasil: Reformas recentes e subsídios para seu aprofundamento.** Mercado de Trabalho (Rio de Janeiro). In Mercado de trabalho: conjuntura e análise. IPEA, p. 27-34, 2011.

_____. **Labour inspection and development: Some reflections.** Genebra: International Labour Office, Labour Administration and Inspection Programme (LAB/ADMIN), 2011b.

PINTO, Isabela C. de M.. **Reforma gerencialista e mudança na gestão do sistema nacional de vigilância sanitária.** IN COSTA, E. A., org. Vigilância sanitária: temas para debate [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso abr 2013.

POCHMANN, Márcio. **O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu.** São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. **Política social na periferia do capitalismo: a situação recente no Brasil.** Ciênc. saúde coletiva [online]. Vol.12, n.6, pp. 1477-1489, 2007.

_____. **A crise internacional e seus efeitos no Brasil.** In Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no mercado de trabalho / Carlos Roberto Bispo, Juliano Sander Musse, Flávio Tonelli Vaz, Floriano José Martins (Organizadores). Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP, Brasília, 2009.

POSNER, Eric A. **The regulation of groups: The influence of legal and nonlegal sanctions on collective action.** The University of Chicago Law Review, p. 133-197, 1996.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: As origens da nossa época.** Tradução Fanny Wrobel. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1980.

ROCHA, Frederico. **Composição do crescimento dos serviços na economia brasileira: uma análise da matriz insumo-produto-1985/92.** Texto para Discussão nº 522 – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. IPEA: Brasília, 1997. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 20 jul. 2012.

RODRIGUES, P. F. V. ; BELLINI, M. I. B. **A Organização do Trabalho e as Repercussões na Saúde do Trabalhador e de sua Família.** Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 09, p. 345-357, 2010.

ROMÃO, Frederico Lisbôa. **A greve do fim do mundo: petroleiros 1995 - Expressão fenomênica da crise fordista no Brasil.** Dissertação, UNICAMP, Campinas, 2006

ROSSO, Sadi Dal. **A inspeção do trabalho**. Revista de Administração Pública, v. 30, n. 2, 1996, p. 107-136,.

RICHTHFEN, von W. Labour Inpsection: A guide to the profession. Geneva, International Labour Organition Oiffice, 2002.

SADER, Emir. **Neoliberalismo versus pós-neoliberalismo: a disputa estratégica contemporânea**. Margem Esquerda, n. 16, p. 123-127, 2011.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Editora Record, 2000.

SANTOS, Roseniura. **A competência da auditoria fiscal do trabalho pra desconsiderar negócios jurídicos e reconhecer a existência ou não da relação de emprego**. Juris Plenum Trabalhista e Previdenciária, v. 15, p. 59-71, 2007.

_____. **O perfil constitucional da competência da auditoria fiscal do trabalho**. In: XX Encontro Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho, 2002, Maceió. Revista do Enafit. Brasília: Sinait, 2002.

SANTOS, Isabela Soares; UGÁ, Maria Alicia Dominguez; PORTO, Silvia Marta. O mix público-privado no Sistema de Saúde Brasileiro: financiamento, oferta e utilização de serviços de saúde. Cien Saude Colet, v. 13, n. 5, p. 1431-1440, 2008.

SANTOS, João Bosco F. ; UCHOA, José de Freitas e NETO, José Meneleu. Precarização do trabalho de nível técnico em saúde no Nordeste: um enfoque nos auxiliares e nos técnicos de enfermagem In Observatório de recursos humanos em saúde no Brasil: estudos e análise / [André Falcão do Rêgo Barros (Org.) et al.]. Brasília: Ministério da Saúde, p. 163-182, 2004.

SILVA, Alice Rocha da. **Dumping e Direito Internacional Econômico**. Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB, v. 2, n. 2, p. 390-417, 2005.

SILVA, Eveline de Andrade Oliveira. **A cláusula social no direito internacional contemporâneo**. 2008. <http://www.repositorio.uniceub.br>. Acesso 10 abr 2013.

SILVA, Ítala Maria Bazzareli Pereira. **A relação conflituosa entre médicos e enfermeiras no contexto hospitalar**. Tese. São Paulo: Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontífice Universidade Católica de São Paulo, 2006.

SILVA, Francislene Lucia Martins; VALLE, Sofia Alves. O mínimo existencial como instrumento de garantia da eficácia das normas programáticas: um estudo do direito à saúde. PÓS EM REVISTA DO CENTRO UNIVERSITÁRIO NEWTON PAIVA, p. 123-129, 2012. Ver se inclui citação

- SILVA, Itala Maria B. P. **A relação conflituosa entre médicos e enfermeiras no contexto hospitalar. Tese** (Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais), Pontífice Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.
- SILVA, Luiz Marcos de Oliveira. (Des) estruturação e (des) regulamentação do trabalho: uma análise preliminar dos impactos sobre o setor de saúde. Relatório de pesquisa do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP), 2004.
- SILVA, Luiz Marcos de Oliveira; DEDECCA, Cláudio Salvadori. **Dimensão e características do mercado de trabalho no macrocomplexo da saúde brasileira.** Revista da ABET, v. 6, n. 2, 2006.
- SIMÃO, Anna Rosa Alux. **Sistema de vigilância e fiscalização do trabalho no Brasil: efeitos sobre a expansão do emprego formal no período 1999-2007.** Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, Brasília, Ipea, n. 39, maio 2009.
- SOARES, Laura Tavares. **Questões pendentes na configuração de uma Política Social: uma síntese.** 2004. Disponível em: www.outrobrasil.net. Acesso em: 20 mar. 2012.
- SOBRINHO, Carlito Lopes Nascimento; NASCIMENTO, M. A.; CARVALHO, Fernando Martins. **Transformações no trabalho médico.** Rev Bras Educ Med, v. 29, p. 129-35, 2005.
- SOBRINHO, Carlito Lopes Nascimento, CARVALHO, Fernando Martins, BONFIM, Társcy Antônio Silva, CIRINO, Carlos Adriano Souza e FERREIRA, Isis Sacramento. **Condições de trabalho e saúde mental dos médicos de Salvador, Bahia, Brasil.** Cad. saúde pública, v. 22, n. 1, p. 131-140, 2006.
- SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. de. **Reforma do Estado, descentralização e desigualdades.** Lua Nova, São Paulo, n. 48, Dec. 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000300011&lng=en&nrm=iso. Acesso em 06 Mai 2012.
- STIGLER, George J. **The optimum enforcement of laws.** In: **Essays in the economics of crime and punishment.** UMI, . p. 55-67, 1974.
- TENORIO, Fernando G.. **A unidade dos contrários: fordismo e pós-fordismo.** Rev. Adm. Pública [online]. Vol. 45, n. 4, p. 1141-1172, 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122011000400011>. Acesso em 17 mar. 2012.
- TOURAINE, Alain. **Crítica da Modernidade.** Tradução de Elia Ferreira Edel. Petrópolis: Vozes, 2002.

VENDEMIATTI, Mariana; SIQUEIRA, Elisabete Stradiotto; BINOTTO, Erlaine. **A liderança e o embate das subculturas: um estudo do setor hospitalar**. XII Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais, v. 7, p. 1-15, 2009.

VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. IUPERJ, Univ. Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2000.

XAVIER, Ana Isabel. **ONU: A Organização das Nações Unidas**. In **A Organização das Nações Unidas** (Ana Isabel Xavier et. Al. (org.) HUMANA GLOBAL, Rio de Janeiro 2007.

WACQUANT, Loïc. **Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente**. Cad. CRH [online]. Vol. 25, n. 66, p. 505-518, Salvador, 2012, Disponível em: <http://www.cadernocrh.ufba.br>. Acesso em 12 jan 2013.

WEIL, David. **A strategic approach to labour inspection**. **International Labour Review**. Nº 4, Vol. 147, p. 349-375, 2008.

ZARIFIAN, Philippe. **Mutação dos sistemas produtivos e competências profissionais: a produção industrial de serviço**. In M. Salerno (Org.). **Relação de serviço: produção e avaliação**, Senac, São Paulo, p. 67-94, 2001.