

A RETOMADA DO PROGRAMA NEOLIBERAL NO GOVERNO TEMER E SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS SOBRE A AUDITORIA FISCAL DO TRABALHO BRASILEIRA

Resumo

As reformas neoliberais consolidadas no Governo FHC foram orientadas pelo primado da sujeição ao comando da lógica de ajuste fiscal, da privatização e da desregulamentação do mercado de trabalho. O estudo revelou um estreitamento do foco fiscal com forte caráter arrecadatório e com grave prejuízo às dimensões do contrato de trabalho como jornada e segurança e saúde no trabalho. Evidencia-se ainda que a Reforma Administrativa tornou a auditoria fiscal do trabalho mais flexível e menos punitiva. Verificou-se evidências de que a ruptura com o sistema gerencial pelos Governos Lula e Dilma iniciou um processo de reversão dos efeitos do modelo gerencial sobre a inspeção trabalhista. A partir da análise dos resultados dos períodos anteriores, são analisados os possíveis impactos da retomada neoliberal do Governo Temer sobre a auditoria fiscal do trabalho, uma vez que é a instituição mediadora entre as

dimensões normativa e pragmática do mercado de trabalho, cuja fragilização da atuação pode agravar o processo de precarização do mercado.

Palavras-chave: Auditoria fiscal do trabalho. Governo Temer. Impactos. Neoliberalismo. Reforma Trabalhista.

Roseniura Santos

Mestra em Políticas Sociais e Cidadania, Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, UCSAL, Salvador, BA, Brasil. E-mail: roseniura@gmail.com

INTRODUÇÃO

O presente artigo é baseado nos resultados da pesquisa realizada no âmbito do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, que investigou os efeitos da reforma neoliberal do Estado brasileiro sobre a auditoria fiscal do trabalho a partir do estudo de caso da atuação fiscal no setor de Saúde.

O modelo neoliberal se consolidou através do controle social absoluto pelo mercado e em discursos voltados a justificar reformas políticas, econômicas, sociais e trabalhistas (KREIN, 2011). Todavia, como observa Galvão (2008, p. 155), “o neoliberalismo não torna o Estado e suas instituições irrelevantes, mas as reconfigura, assim como suas práticas”. Ressalta-se que o processo de reestruturação capitalista impôs diversas reformas que afetaram, em especial, a intervenção institucional da fiscalização trabalhista.

Neste quadro, situa-se a inspeção trabalhista submetida a modelos de gestão pública dos Governos FHC , Lula e Dilma. Agora, a auditoria fiscal do trabalho enfrentará a concepção gerencial do Governo Temer, eminentemente comprometido com a visão neoliberal, sendo, portanto, central a gestão da auditoria-fiscal do trabalho e demais instituições responsáveis pelo cumprimento das normas de proteção social e regulação do mercado de trabalho.

O SISTEMA BRASILEIRO DE INSPEÇÃO DO TRABALHO E AS BASES NEOLIBERAIS DA /REFORMA ADMINISTRATIVA BRASILEIRA^{1 (2)}

No cenário de concorrência global, a redução dos custos com a força de trabalho é um pressuposto da recuperação e expansão dos lucros e determina a migração dos grupos empresariais ao redor do mundo, na busca da mão de obra mais barata e explorada em condições desumanas, provocando desequilíbrio na concorrência externa e interna.

Nos anos 90, 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 (CARDOSO JR., 2002).

A reforma administrativa e a reestruturação do sistema de inspeção do trabalho no Brasil foram determinadas pelo projeto neoliberal com o objetivo de tornar as instâncias estatais flexíveis, voltadas a priorizar o capital, este foi o alicerce do projeto, como destaca Pereira:

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).

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 neste período. 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

¹ Todos os dados apresentados neste tópico têm como fonte o SFIT/MTE que consolida as informações de todas as ações fiscalizatórias implementadas pelos auditores. Foram coletados e analisados na pesquisa desenvolvida no Programa de Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania de 2011a 2013.

classificavam o Brasil dentre aqueles de maior rigidez na regulação do mercado de trabalho.

O Plano Diretor/1995 produziu um clima de terror no funcionalismo, 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. Neste período, ressalte-se que a fiscalização trabalhista não estava enquadrada como carreira típica ou exclusiva de Estado, somente incertezas pairavam sobre a categoria.

Posteriormente, foi lançado o *Programa de Transformação do Ministério do Trabalho: novo perfil da fiscalização/2001* que diagnosticou a cultura fiscal dominante, marcada pela rigidez de procedimentos fiscalizatório. O Programa destinou-se em conformidade com o programa neoliberal de flexibilidade nas relações de trabalho. É o que se infere da justificativa constante no programa mencionado:

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 obter uma auditoria domesticada, com atitude conciliadora, participativa, educativa e cooperativa, bem como sensibilidade com as questões sociais.

A reforma administrativa implantou no setor público brasileiro 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).

No período, o corpo fiscal trabalhista foi induzido 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 policialesca 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).

E 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).

Por sua vez, Filgueiras V assinala, igualmente, que,

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 [...] (FILGUEIRAS, 2012, p. 59).

Assim, colocou-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 arripio 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).

Um elemento central do modelo gerencial, a fixação de metas, afigura-se marcante no processo de implantação, no âmbito da auditoria-fiscal do trabalho, todavia a Reforma Administrativa desconsiderou as especificidades da inspeção trabalhista ao equiparar a 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 o controle quantificáveis, pois, nestes casos, a fiscalização consiste na verificação documental da regularidade de recolhimento dos valores devidos pelos contribuintes. Enquanto que a atividade do fiscal do trabalho vai muito além das questões meramente arrecadatórias, pois a verificação do recolhimento do FGTS é apenas uma 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 que lhe distingue das demais áreas de fiscalização (KREIN, 2007), 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 complexidade da competência da auditoria é aspecto fundamental, cuja desconsideração das peculiaridades da fiscalização do trabalho pela reforma gerencialista produziu danos institucionais à atuação fiscal. Foi neste cenário complexo que se implantou o sistema de metas e aferição de desempenho fiscal, sem ter em conta a complexidade das atribuições da fiscalização do trabalho, que é de difícil combinação com o sistema de metas estritamente quantitativas. Os dados analisados fornecem evidências da ocorrência de dois efeitos centrais derivados do modelo gerencial sobre o sistema de fiscalização do trabalho:

- a) o estreitamento do foco da ação fiscal com a prioridade arrecadatória; e,
- b) a corrosão da cultura institucional de rigidez na punição das infrações flagradas durante o procedimento fiscal.

Foram, então, concebidos procedimentos fiscais segundo a lógica de controle de eficiência bem como de indução flexibilizadora do *modus operandi* das ações fiscais. Miguel (2006), 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 (MIGUEL, 2006, p. 90-100).

O outro efeito da Reforma Administrativa sobre a auditoria do trabalho foi a corrosão da cultura institucional da inspeção do trabalho configurada historicamente, 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.

Os dados examinados na pesquisa de referência evidenciam que se gerou um estreitamento do enfoque fiscal no fim arrecadatário, com prejuízo de outras condições de trabalho mais relevantes, quando considerados os objetivos do sistema legal de proteção do trabalho.

A INSPEÇÃO JUSLABORAL ENTRE OS PARADOXOS E AVANÇOS DOS GOVERNOS LULA E DILMA

O Governo Lula, inicialmente, deu continuidade ao modelo gerencial, reestruturando a remuneração da auditoria fiscal do trabalho, reforçando o objetivo prioritário de aumentar a arrecadação do FGTS, sendo observada, inclusive, uma radicalização das metas de ajustes fiscal.

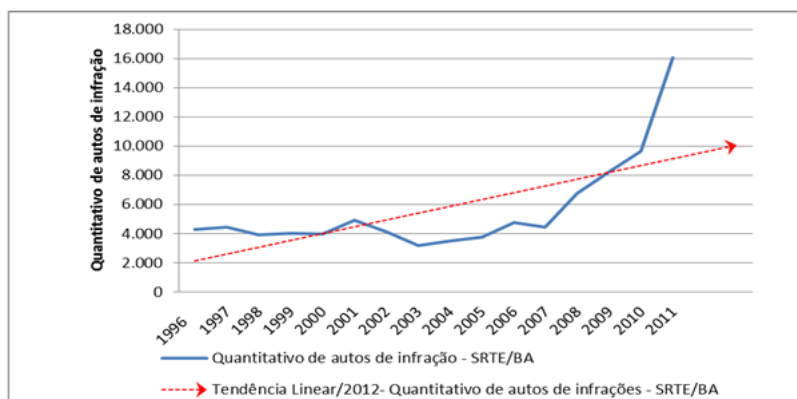
O Governo petista, porém, apresentou paradoxos derivados da formação histórica do Partido dos Trabalhadores vinculada a movimentos sociais e sindicais. Neste panorama, o Ministério do Trabalho e Emprego foi o espaço institucional propício à revelação das contradições do Governo Lula (ANTUNES; DRUCK e FILGUEIRAS, 2007).

No que tange à inspeção do trabalho, passa a fiscalização trabalhista a integrar o núcleo de carreira típica ou exclusiva de Estado e, com a Lei nº 11.890 de 24 de dezembro de 2008, foi instituído novo sistema remuneratório, baseado em sistema de parcela única ou de subsídio, que é incompatível com o modelo de avaliação de desempenho típico do modelo gerencial. Inicia-se, assim, uma nova fase de redirecionamento do modelo de gestão que, a partir de 2008, se manteve em linhas gerais durante o Governo Dilma.

No gráfico subsequente, verifica-se a evolução, no período gerencial (1996/2007) e no período de mudança do padrão de gestão da auditoria trabalhista (2008/2011), de uma linha evolutiva do volume de autuações, evidenciando 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.

Gráfico 1 - Evolução do quantitativo de autos de infração. SRTE/BA. 1996/2011²



Fonte: SFIT/MTE. Elaboração própria

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 do período de 2008 a 2011, com projeção 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.

Os dados levantados demonstraram que a auditoria, em muitos casos, mesmo flagrando descumprimento à lei, não punia 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 (SANTOS, 2013).

Tabela 1 – Taxas fiscais de 1996/2011³

² Foi calculada a tendência linear simples no 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.

³ Parâmetros das taxas apuradas.

- i. Taxa de flagrantes fiscais – calculada a partir do coeficiente de estabelecimentos com flagrante de irregularidade e o total de estabelecimentos fiscalizados.
- ii. Taxa de autuação – estabelecida a partir do coeficiente de autos lavrados e o total de estabelecimentos com flagrante de irregularidade.
- iii. 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;
- iv. Taxa de defasagem de regularização – correspondente ao coeficiente de estabelecimentos não regularizados pela ação fiscal e o total de estabelecimentos com flagrante de irregularidade.

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/MTE. Elaboração própria

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.

A mudança no modelo de gestão da fiscalização gerou o desafio de construir uma nova metodologia de planejamento, execução, avaliação e monitoramento das ações e dos resultados da atuação fiscal (PIRES, 2010). Como descrito abaixo:

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. (PIRES, 2010, p. 7)

Instaurou-se assim um modelo, qualificado por Pires(2010) como burocrático reflexivo, em que o foco central é a 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 passa a ser contextual e substantiva.

Com a ruptura do modelo gerencialista, inaugurou-se a tendência de mudanças estruturais na organização, gestão e atuação da inspeção do trabalho nos governos Lula e Dilma, que se revelam positivos para a inspeção do trabalho.

O PROGRAMA DO GOVERNO TEMER E AS AMEAÇAS AO SISTEMA DE INSPEÇÃO TRABALHISTA

A plataforma do Governo Temer assimila as diretrizes do documento peemedebista *Ponte para o Futuro*, que foi renomeado, passando a *Para reconstruir o Brasil*, que constitui simples retomada da agenda neoliberal dos anos 1990.

O que está se propondo é completar o que não foi completado nas propostas neoliberais que se tornaram hegemônica no momento em que o Brasil se inseriu no processo de globalização que internalizou as características desse capitalismo contemporâneo. Nos anos 90 se mexeu em elementos centrais do emprego, a terceirização avançou muitíssimo, assim como a relação de emprego disfarçada, ou seja, muitas formas de flexibilização. (KREIN, 2016).

O programa do Governo Temer apresenta cinco eixos:

- a) o *econômico* (reequilíbrio fiscal, melhoria do ambiente de negócios, reforma previdenciária e reforma trabalhista);
- b) o *de infraestrutura* (programas de concessões, privatizações e atração de investimentos);
- c) o *social e cidadania* (pacto social pelo emprego, programa fazer mais com menos na Saúde, salto de qualidade e gestão na educação, melhora das políticas de transferência de renda);
- d) a *reconexão do Brasil com o mundo* (gestão de crise, emergência e grandes eventos);
- e) a *gestão pública* (programa de modernização do Estado e programa nacional anticorrupção).

Dentre os eixos mencionados, o *núcleo econômico* é o que mais diretamente afeta a fiscalização do trabalho, na medida em que, uma vez mais, o Direito do Trabalho é retratado no discurso empresarial como obstáculo ao crescimento econômico, cujas

bases da reforma trabalhista, encampada pelo Governo Temer, constam nas 101 propostas de reforma trabalhista da CNI (2012) das quais se destacam:

Proposta 1 - Ementa: propõe a valorização e o fortalecimento da negociação coletiva.

Proposta 2 - Ementa: propõe o maior espaço para a negociação individual das condições de trabalho de empregados que não sejam hipossuficientes.

Proposta 19 - Ementa: propõe a regulamentação para permitir a terceirização de qualquer atividade da empresa, desde que garantida a proteção do trabalhador.

Proposta 52 - Ementa: propõe a dilatação de prazos para implantação das exigências da Norma Regulamentadora (NR) 12 e sua revisão técnica para padrões adequados de segurança, a serem exigidos em um prazo mais compatível com a substituição de máquinas e equipamentos (CNI, 2012).

Como modelo da propalada modernização do mercado de trabalho, o atual Governo sustenta a ampliação da jornada semanal e adoção do sistema de contratos de trabalho de zero hora, em que não se tem uma jornada fixa, mas tem que ficar à disposição dos chamados. Se num dia não se recebe nenhum chamado, não tem trabalho e não tem salário. Tendo assim disponibilidade total para o trabalho, só percebendo a remuneração quando e se efetivamente trabalhar. As tecnologias da informação asseguram disponibilidade plena para o trabalho e, deste modo, a massa de trabalhadores inclusive e, especialmente, nos níveis de maior qualificação profissional, é posta à mercê de sua própria sorte, tornando-se os trabalhadores, premidos pelas necessidades, mais domesticáveis e suscetíveis a aceitar o trabalho zero hora porque não têm outra alternativa menos degradante. Aliada à proposta de terceirização em toda e qualquer atividade empresarial, busca-se impulsionar uma flexibilização total do mercado de trabalho (KREIN, 2016; ANTUNES, 2016b).

Por isso o projeto é nefasto, e ele é uma imposição dos interesses financeiros que comandam a economia do país. Isso atinge bancários, metalúrgicos, trabalhadores de call center, jornalistas, professores, o conjunto de trabalhos acaba tendo como resultante o enfraquecimento. (ANTUNES, 2016a)

Nos grandes veículos de comunicação, o Ministro do Trabalho, Ronaldo Nogueira, anunciou as bases da reforma trabalhista, pretendida pelo Governo Temer, que se harmonizam com as propostas da CNI:

A mudança nas regras trabalhistas elaborada pelo governo Temer, informou o ministro, manterá a jornada de trabalho de 44 horas semanais, mas irá prever a possibilidade de quatro horas extras, chegando, portanto, a 48 horas na semana. Nogueira revelou ainda que o projeto contemplará a possibilidade de contrato de trabalho por horas trabalhadas e por produtividade.

Ainda de acordo com o titular do Trabalho, a proposta deve prever que trabalhadores e empregadores possam negociar, em convenção coletiva, como essa jornada semanal será feita. Com isso, o governo esperar conferir segurança jurídica para esses acordos.

"Nós vamos ter dois outros tipos de contrato. Por jornada [modelo atual], por hora trabalhada e por produtividade", disse Ronaldo Nogueira durante a reunião da executiva nacional da Central dos Sindicatos Brasileiros, em Brasília.

O ministro destacou que, no caso do contrato por horas trabalhadas, haverá pagamento proporcional do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), férias e décimo terceiro salário (NOGUEIRA, 2016a).

O depoimento do Ministro do Trabalho noticiado é síntese do discurso do Governo Temer, que é reprodução das diretrizes do Consenso de Washington dos anos 1990, que afirma a necessidade de privatização e desregulamentação como condição para o crescimento e a expansão capitalista. Todavia, o que se verificou no governo FHC foi a destruição do emprego protegido e o maior empobrecimento da população (KREIN, 2016; ANTUNES, 2016b)

Primeiro ponto, o preceito, o princípio fundamental do governo Temer é o princípio do “negociado sobre o legislado”. O projeto “Ponte para o Futuro”, que na verdade é um atalho para o abismo social, diz que vai haver negociado sobre o legislado sem a perda de direitos. Só que é impossível estabelecer o primado negociado sobre legislado que não seja para reduzir direitos. A ideia do governo não é estabelecer o negociado sobre o legislado para avançar nos direitos, é para reduzir os salários, é para flexibilizar a jornada de trabalho, é para intensificar o banco de horas, é para fazer com que haja redução da jornada com redução do salário. O resultado disso é que, junto com o negociado sobre o legislado, vem a ideia de avançar na terceirização do trabalho. A terceirização do trabalho é também dita pelo governo como um caminho para criar empregos, mas isso é de uma falsidade enorme. (ANTUNES, 2016a)

Contudo, em seguida, o Ministro recuou:

Diante da repercussão de suas declarações sobre a reforma trabalhista, o ministro do Trabalho, Ronaldo Nogueira, recebeu uma ligação do presidente Michel Temer no início da noite desta quinta-feira (08), por volta das 19h. "O presidente me ligou, me orientou a reafirmar que o

governo não vai elevar a jornada de oito horas, nem tirar direitos dos trabalhadores", disse o ministro. (NOGUEIRA, 2016b).

Passou-se, a partir de então, a negar a reforma trabalhista com flexibilização de direitos, anunciando o adiamento da reforma (NOGUEIRA, 2016b, 2016c, 2016d).

Estamos no pior momento. Governo nenhum que destrói direitos diz que vai destruir direitos", ressalta Antunes. "Se o governo dissesse 'eu vou devastar', 'eu vou fazer uma verdadeira devastação social' ele teria o repúdio. Então, a grande alquimia, a falácia que é profunda falsidade, é dizer que eu vou criar direitos destruindo direitos. (ANTUNES, 2016a)

O segundo eixo do programa de Temer com maior potencialidade de afetação é o *eixo relativo à gestão pública*, que indica a execução de um programa de modernização do Estado.

A sistematização do percurso brasileiro nos períodos anteriores revela que o mercado de trabalho regulado sofreu e está mais uma vez suscetível a reformas institucionais para adaptar-se ao ideário neoliberal. Observou-se uma trajetória de forte concentração da fragilização das instituições de regulação do trabalho (sindicatos, fiscalização, Ministério Público e Justiça do Trabalho) como mecanismo indireto de precarização das condições de trabalho (SANTOS, 2013).

Como ícone do sistema de tutela do trabalho, imanente à lógica do Estado de Bem-Estar Social com cultura institucional tutelar e predominantemente punitiva, que foi retomada no final do Governo Lula e ampliada no Governo Dilma, a auditoria fiscal do trabalho põe-se no epicentro da onda neoliberal, cuja reconfiguração modeladora aos fins da reforma neoliberal (assim como da Justiça do Trabalho) é fundamental para o projeto de flexibilização neoliberal no Governo Temer. Esta questão está evidenciada por nove propostas apresentadas pela CNI diretamente voltadas à intervenção na atuação da auditoria fiscal:

Proposta 89 - Ementa: propõe a criação de cartilha de direitos e deveres das empresas para servir como guia no atendimento das inspeções do trabalho realizadas pela fiscalização.

Proposta 90 - Ementa: propõe a ampliação do prazo para apresentação de defesa e recursos administrativos, bem como recolhimento das multas administrativas impostas pelo MTE.

Proposta 91 - Ementa: propõe a criação de um conselho tripartite para analisar e julgar defesas e recursos oriundos de autos de infração lavrados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Proposta 92 - Ementa: propõe a instituição de sistema eletrônico para que empresas e o próprio MTE possam acompanhar os procedimentos de inspeção do trabalho.

Proposta 93 - Ementa: propõe alteração nos procedimentos para determinar que as fiscalizações do trabalho sejam acompanhadas pelo empregador ou seu preposto designado.

Proposta 94 - Ementa: propõe a extensão do princípio da dupla visita da fiscalização do trabalho.

Proposta 95 - Ementa: propõe que durante o prazo concedido ao empregador para a adequação das suas atividades à legislação vigente, a partir da celebração de um termo de compromisso, suspenda a aplicação de outras penalidades pelos demais órgãos fiscalizadores (CNI,2012).

No Governo Temer, esta tendência poderá se evidenciar através da retomada do modelo gerenciaista do período FHC e pela possibilidade de adoção das propostas da CNI que unificam o empresariado em torno de uma agenda comum representada, no ponto específico, pelas propostas da CNI assinaladas.

É neste diapasão que se situa a avaliação do efeito do modelo de gestão a ser implementado pelo Governo Temer. Aspecto que ecoa o discurso e as propostas formatados no Governo FHC, que consistem na difusão da ideia de que a atuação mais rigorosa dos órgãos do sistema de proteção do trabalho – Auditoria fiscal, Ministério Público e Justiça do Trabalho - poderia inviabilizar o empreendimento e gerar desemprego é fortemente retomado.

Tais proposições visam atingir o núcleo vital da atuação da fiscalização trabalhista. Retoma-se em certa lógica de racionalização dos procedimentos fiscais, todavia, a inspeção trabalhista distingue-se das auditorias da Receita Federal e Previdenciária por ir além da análise do cumprimento ou não de obrigação meramente arrecadatória que possui como instrumento central de apuração das condutas dos fiscalizados a análise documental. A auditoria laboral tem um plexo de competências que alcança as diversas dimensões do contrato de trabalho (formalização, controle de jornada, salário, FGTS), bem como aspectos do meio ambiente de trabalho (proteção à saúde e segurança).

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 includentes e socialmente sustentáveis de crescimento econômico (PIRES,R. 2010, p. 7). [Grifos nossos].

Para desempenhar tais atribuições, os auditores-fiscais são dotados de prerrogativas funcionais marcadas pela autonomia. Este conjunto de prerrogativas está previsto na Convenção nº 81 da OIT (arts. 12, 13 e 17), bem como no Regulamento de Inspeção do Trabalho (art. 18):

- 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 os exames, controles e inquéritos julgados necessários para assegurar que as disposições legais sejam 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 a determinar a adoção imediata de medidas executivas no caso de perigo iminente para a saúde e a segurança do trabalhador, podendo, inclusive, determinar a 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 fragilização destas prerrogativas está no cerne das propostas da CNI de número 92, 93 e 94 que visam, especialmente, atingir o núcleo vital da atuação da fiscalização

trabalhista, que é ponto de equilíbrio entre os valores da justiça social e da concorrência econômica justa.

A proposta 92 pretende que os procedimentos de inspeção do trabalho passem a ter controle eletrônico para permitir aos empregadores fiscalizados o acompanhamento do andamento das etapas da fiscalização e das notificações para apresentação de informações e documentos. Além do mais, a proposta 93 visa assegurar o acompanhamento por preposto da empresa do procedimento fiscal, a pretexto de que a ausência do acompanhamento por um representante pode levar o auditor a cometer erros de interpretação que poderão ser esclarecidos de modo a evitar autuações desnecessárias. Estas propostas afetam a surpresa do procedimento fiscal que é indispensável ao flagrante das infrações do empregador, inibindo também o contato primordial com os trabalhadores, que é fonte de indicações das desconformidades inerentes a um dado ambiente de trabalho.

No mesmo passo, a proposta 94, de fiscalização do trabalho, passa a ter caráter fundamentalmente educativo. Para permitir a possibilidade de corrigir possíveis irregularidades, busca-se substituir multas trabalhistas por advertências de cunho educativo.

O que se pretende e poder-se-á implementar é a normatização de mecanismos que tornem maleável e flexível a inspeção do trabalho e as sanções administrativas. Objetivo que fortemente é retomado nas propostas da CNI (2012) e que podem afetar vitalmente o sistema de inspeção do trabalho brasileiro no Governo Temer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se, nesta primeira fase do Governo Temer, o uso do recurso estratégico de retratar discursivamente o sistema de proteção ao trabalho como obstáculo ao crescimento econômico e à geração de empregos.

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 Auditoria Fiscal do Trabalho.

A pesquisa de referência 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 as expectativas dos empregadores sobre riscos aceitáveis em caso de serem alcançados pela inspeção. Isso ocorre porque é alta a probabilidade de não ser punido se as infrações forem regularizadas durante a ação fiscalizatória. Todavia, como ressaltado, há indicativo de reorientação dos procedimentos da auditoria trabalhista, a partir do rompimento do modelo gerencial de administração pública, podendo sofrer inflexão a partir da execução do programa do Governo Temer.

Sendo a auditoria trabalhista a instituição mediadora cotidiana e direta entre as dimensões normativa e pragmática do mercado de trabalho, o estudo buscou contribuir para a análise do processo político em curso e os possíveis efeitos sobre a auditoria fiscal de trabalho para que a atuação fiscal não venha a se tornar um instrumento do processo de precarização do mercado.

A RESUMPTION OF NEOLIBERAL PROGRAM IN TEMER'S ADMINISTRATION AND ITS POTENTIAL IMPACTS ON THE BRAZILIAN LABOR INSPECTION

Abstract

The consolidated neoliberal reforms in government FHC were guided by the rule of subjection to control of the logic of the tributary adjustment, privatization and labor market deregulation. The study revealed a narrowing of the tributary focus with strong damages to contract dimensions as hours and safety and health at the labor. It shows also that the Administrative Reform transform the labor inspection more flexible and less punitive. However, there was evidence that the disruption of the management system by Lula and Dilma governments initiated a process of reversing the effects of the management model of labor inspection. From the analysis of results of previous periods, we analyze possible impacts of neoliberal resumption of Government Temer on labor inspection because it is the mediating institution between the normative and pragmatic dimensions of the labor market whose weakening its activity can exacerbate the market precariousness process

Keywords: Labor Inspection. Temer's Administration. Impacts. Neoliberalism. Labor Law Reform.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória 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.

ALBRACHT, Gerd. Globalização, locais de trabalho e saúde. In. **Os desafios globais da inspeção do trabalho**. Bureau Internacional do Trabalho, em Genebra, p. 01-10, 2008b.

ANTUNES, Ricardo. Professor Ricardo Antunes analisa mercado de trabalho no Brasil e no mundo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, Edição on line, [04 set. 2016a] Entrevista concedida a Pamela Mascarenhas. Disponível em <http://www.jb.com.br/pais/noticias>. Acesso em 21 out. 2016.

_____. SEMINÁRIO DIREITOS TRABALHISTAS – 100 ANOS DE RETROCESSO, 6, **Revista Le Monde Diplomatique Brasil**, 2016b Disponível em <http://plataformapoliticasocial.com.br>. Acesso em 21 out. 2016.

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.

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.

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.

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.

Confederação Nacional da Indústria (CNI) . 101 propostas para modernização trabalhista / Emerson Casali (Coord.) – Brasília : CNI, 2012.

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.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. **Política social focalizada e ajuste fiscal**: as duas faces do governo Lula. *Revista Katálysis*, v. 10, n. 1jan/jun, 2007.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo. **Estado e direito do trabalho no Brasil**: regulação do emprego entre 1988 e 2088. Tese (Doutorado) Salvador, UFBA, 2012.

GALVÃO, Andréia. **O neoliberalismo na perspectiva marxista**. *Revista Crítica Marxista* nº 27, p. 149-156, Campinas, UNICAMP, 2008.

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 . SEMINÁRIO DIREITOS TRABALHISTAS – 100 ANOS DE RETROCESSO, 6, **Revista Le Monde Diplomatique Brasil**, 2016. Disponível em <http://plataformapoliticasocial.com.br>. Acesso em 21 out. 2016.

MIGUEL, Antônia Celene. **A inspeção do trabalho no governo FHC**: uma análise sobre a política de fiscalização do trabalho (Dissertação). UFCAR, São Carlos, 2006.

NOGUEIRA, N. Governo quer formalizar jornada diária de até 12h com limite de 48h semanais. [8 de set. 2016]. **Brasília, G1 Economia**. Entrevista concedida a Alexandro Martello, 2016a. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia>. Acesso em 22 out. 2016.

_____. Após ligação de Temer, ministro diz que jornada normal continua sendo de 8 horas. [9 de set. 2016]. **Brasília, Estadão Economia**. Entrevista concedida a Antônio Araújo, 2016b. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia>. Acesso em 22 out. 2016.

_____. Governo vai deixar reforma trabalhista para o 2º semestre de 2017, diz ministro. [21 de set. 2016]. **Brasília, Estadão Economia**. Entrevista concedida a Antônio Araújo, 2016c. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia>. Acesso em 22 out. 2016.

_____. Reforma trabalhista fica para o 2º semestre de 2017, diz ministro. [21 de set. 2016], **Brasília, G1 Economia**. Entrevista concedida a Alexandro Martello, 2016d. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia>. Acesso em 22 out. 2016.

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.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. 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 nº 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.

PIRES, Roberto. **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.

ROSSO, Sadi Dal. A inspeção do trabalho. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, 1996, p. 107-136.

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/ Dissertação. Salvador, 2013.