

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO



148



A Inspeção do Trabalho no marco da modernização da Administração do Trabalho

Vera Jatobá

ESCRITÓRIO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE
PROJETO CIMT - OIT

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO



148



A Inspeção do Trabalho no marco da modernização da Administração do Trabalho

Vera Jatobá

Projeto financiado pelo Departamento do Trabalho dos Estados Unidos segundo o
Acordo de Cooperação Nº E-9-K-1-0002.

ESCRITÓRIO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE
PROJETO CIMT-OIT

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2002
1ª edição 2002

As publicações da Organização Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos autorais sob o Protocolo 2 da Convenção Universal do Direito do Autor. Breves extratos dessas publicações podem, entretanto, ser reproduzidas sem autorização, desde que mencionada a fonte. Para obter os direitos de reprodução ou de tradução, as solicitações devem ser dirigidas ao Serviço de Publicações (Direitos do autor e Licenças), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Os pedidos serão bem-vindos.

OIT

A Inspeção do Trabalho no marco da modernização da Administração do Trabalho
Lima, Organização Internacional do Trabalho 2002

ISBN 92-2-813197-7
ISSN 1020-3974

Também disponível em espanhol (*Inspección del Trabajo en el marco de la modernización de la Administración del Trabajo*) (ISBN 92-2-313197-9) e inglês (*Labour Inspection within a modernized Labour Administration*) (ISBN 92-2-113197-1) e nos três idiomas na página web: www.oit.org.pe

As designações empregadas nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, e a apresentação de matéria nelas incluídas não significam, da parte da Organização Internacional do Trabalho, qualquer juízo com referência à situação jurídica de qualquer país ou território citado ou de suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade por opiniões expressas em artigos assinados, estudos e outras contribuições recai exclusivamente sobre seus autores, e sua publicação não significa endosso da OIT às opiniões ali constantes.

Referências a firmas e produtos comerciais e a processos não implicam qualquer aprovação pela Organização Internacional do Trabalho, e o fato de não se mencionar uma firma em particular, produto comercial ou processo não significa qualquer desaprovção.

As publicações do Escritório Regional para América Latina e Caribe podem ser obtidas no seguinte endereço: Calle Las Flores 275, San Isidro, Lima 27 – Perú, ou solicitando ao Apartado Postal 14-124, Lima, Perú.

Impresso no Chile

PRÓLOGO

Este documento de trabalho faz parte de uma série de publicações resultantes das atividades desenvolvidas pelo Projeto “Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho no contexto da XI Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho da OEA”. Tal Projeto foi patrocinado pelo Departamento de Trabalho dos Estados Unidos e executado pela Oficina Regional da OIT em estreita colaboração com o Programa Infocus da Declaração, da sede da OIT em Genebra. O senhor Luis Miguel Díaz, junto com uma equipe de colaboradores, foi o responsável pelo Projeto que se desenvolveu no continente americano.

Neste documento a experientada especialista Vera Jatobá se refere ao tema da Inspeção do Trabalho a partir da importância determinante que tem o cumprimento dos direitos trabalhistas básicos como garantia da paz social e que levou a considerar o Convênio Nº 81 como um dos instrumentos mais ratificados da OIT.

Uma útil retrospectiva põe em evidência a racionalidade inicial deste instituto no alvorecer da revolução industrial, passando pelos principais marcos históricos desta instituição na Europa e na América, desde seus primeros embriões até a época atual.

Se apresentam os principais tratados e instrumentos jurídicos internacionais que na região americana dão conta da transcendência que se concede ao bom desempenho da instituição como fator chave para garantir que a lei trabalhista se cumpra e se evite a competição desleal, particularmente sobre a base do não cumprimento de direitos trabalhistas fundamentais.

Com efeito, numerosos tratados consagram o cumprimento da própria legislação nacional em matéria trabalhista como fundamental para estabelecer bases adequadas nos atuais processos de integração e liberalização comercial.

Daí que, à relevância ética do cumprimento da legislação trabalhista fundamental, se agregue o crescente interesse por abordar aspectos clássicos deste instituto no mesmo teor do Convênio Nº 81 e da interessante experiência que sobre a matéria se pode encontrar no próprio continente. Além das reflexões provenientes de outras latitudes e os aspectos destacados do Convênio Nº 150 sobre a Administração do Trabalho.

Muito importante resulta a experiência anotada sobre como abordar a supervigilância de dois temas fundamentais: trabalho forçado e trabalho infantil, desenvolvidos pela Inspeção do Trabalho no Brasil, com enormes desafios a enfrentar e em função do qual, a partir do reconhecimento de realidades impactantes, se colocou em prática programas de interesse que podem servir a outros países, guardando as distâncias culturais, históricas e de desenvolvimento.

A pauta geral da abordagem, consistente na aplicação da lei trabalhista de forma preventiva, pedagógica e de busca de harmonia nos centros de trabalho, cede passo a outra com um claro ênfase punitivo quando se trata de atividades ilícitas, como as que se descrevem no texto. Constata-se que o poder do Estado, como guardião de direitos fundamentais como a liberdade, ou como articulador e animador de coordenações interagenciais, aparece como insubstituível.

A OIT tem destacado estas experiências sobre trabalho forçado e trabalho infantil no Brasil em diversas publicações, e mesmo que não tenha produzido todo o impacto que se poderia esperar delas, aprendemos lições sobre os mecanismos desenvolvidos, muitas vezes com uma cota de heroísmo de atores anônimos, como os inspetores do trabalho que devem enfrentar estas duras realidades.

Esta Conferência foi apresentada e discutida na Reunião do Grupo de Trabalho II da XI Conferência de Ministros de Trabalho realizada em São José da Costa Rica nos dias 5 e 6 de abril de 2001.

O Projeto contou com a assistência de Cecilia Huneeus e, no processo de publicação, tivemos a colaboração de María Inés Opazo. A compilação e edição dos trabalhos foi realizada pelos consultores Mario Velásquez e Pablo Lazo.

*Agustín Muñoz
Diretor Regional da OIT para as Américas*

Lima, junho de 2002

ÍNDICE

	Página
Resumo Executivo	1
Introdução	3
Parte I	
ANTECEDENTES	6
A. <i>Antecedentes históricos</i>	6
B. <i>Evolução normativa da OIT</i>	6
C. <i>A Região Americana</i>	7
D. <i>A Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho</i>	8
E. <i>Processo de cúpulas. A Declaração e Plano de Ação de Québec (2001)</i>	9
F. <i>Processos de integração e a Inspeção do Trabalho. Experiência do MERCOSUL</i>	9
G. <i>O Acordo de Cooperação Laboral da América do Norte</i>	11
Parte II	
A INSPEÇÃO DO TRABALHO. CONTEÚDO BÁSICO	14
A. <i>Administração e Inspeção do Trabalho</i>	14
B. <i>Funções da Inspeção do Trabalho</i>	15
C. <i>Organização, funcionamento, composição e faculdades dos Serviços de Inspeção</i>	20
D. <i>Profissionalização. Carreira funcional</i>	22
Parte III	
A MODERNIZAÇÃO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO	23
A. <i>Elementos de diagnóstico</i>	23
B. <i>Principais elementos a considerar nas políticas de modernização</i>	26
C. <i>Experiências de modernização dos Serviços de Inspeção do Trabalho</i>	27
Parte IV	
SOBRE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO FORÇADO	41
Parte V	
SOBRE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	44
Conclusões	48
Bibliografia	53

A INSPEÇÃO DO TRABALHO NO MARCO DA MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DO TRABALHO

Vera Jatobá*

Resumo Executivo

Na Introdução delinea-se um marco geral das transformações do final de século, marcadas pela globalização econômica e mudanças tecnológicas ocorridas nos diferentes países da região, tornando-se inevitável a modernização da Administração do Estado em matéria sócio-laboral, incluído aí, o controle do cumprimento da legislação trabalhista, através de seu instrumento privilegiado: A Inspeção do Trabalho.

Os processos de modernização da Inspeção do Trabalho se desenvolvem no marco da modernização do Estado e da Administração do trabalho. A atividade da Inspeção do Trabalho objetiva garantir maior eficácia ao fim perseguido: maior e melhor cumprimento da legislação laboral, o que se articula com os objetivos gerais dos Ministérios do Trabalho e com o atual papel do Estado, destinados a promover um desenvolvimento econômico e social dos países com equidade social.

Na Parte I há antecedentes que permitem uma melhor compreensão da Inspeção do Trabalho, começando com um breve resumo histórico sobre a evolução desta instituição desde o alvorecer da revolução industrial, seguida dos avanços que sobre este serviço foram aprovadas na Organização Internacional do Trabalho, a partir dos primeiros intentos regulatórios, em 1919, especialmente com o Tratado de Versalles, dando conta de diferentes convenções, recomendações e um protocolo, entre os quais destaca-se, por sua importância, a Convenção sobre a Inspeção do Trabalho (Nº 81), adotada em 1947.

Também se descreve a evolução normativa na América, onde a institucionalização se inicia em princípios do Século XX, com a criação de Oficinas,

Departamentos ou Secretarias de Trabalho em países como Argentina, Chile e Uruguai em 1907, onde a função controladora da legislação assumiu um papel importante desde seu início. Essa evolução continuou com uma ampliação de funções e a transformação dos primeiros “embriões” em organizações com *status* ministerial no período entre 1930 e 1960. Posteriormente, entre os anos de 1960 a 1990 os ministérios alcançaram seu desenvolvimento máximo, mesmo quando vários países tiveram seus quadros institucionais diminuídos, nos regimes militares. Finalmente, a partir dos anos 90 até os nossos dias, os ministérios, e em especial, seus organismos de Inspeção do Trabalho vivenciam uma etapa de modernização inserida no marco, inicialmente referido, de globalização e mudanças tecnológicas.

Dentro dos processos de integração e tratados de livre comércio firmados por alguns países da região, aparece reiteradamente a intenção de garantir o cumprimento da própria legislação trabalhista. Por essa razão, e atendida a crescente importância desse tema, a Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho, instituto especializado da Organização dos Estados Americanos (OEA), o tema se encontra de forma expressa com parágrafos próprios na Declaração de Viña del Mar, de outubro de 1998, enfatizando, entre as matérias de convergência prioritária, a Inspeção do Trabalho e, do mesmo modo, no Plano de Ação Anexo à Declaração, dispondo sobre a intensificação e exercício das faculdades de Inspeção tanto em matéria laboral como de seguridade social, considerando as formas apropriadas às realidades de cada país.

No marco do Proceso de Cumbres iniciado em Miami, sucessivamente em Santiago e em Québec, Canadá – III Cumbre -

*Advogada, Inspetora do Trabalho, especializada em planificação estratégica (BID-INDES, Instituto Altadir, Universidade Autônoma de Madrid). Pesquisadora do Banco Mundial – BIRD. Ex- Secretária Nacional de Fiscalização do Ministerio do Trabalho do Brasil.

os Chefes de Estado e de Governo das Américas ressaltaram novamente a importância desse instituto ao declarar: “Promoveremos o cumprimento das normas fundamentais do trabalho reconhecidas internacionalmente e incorporadas na Declaração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu seguimento adotado em 1998”.

Diversos instrumentos jurídicos internacionais foram subscritos a nível subregional, dentro dos quais se destacam as experiências do MERCOSUL e do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, quanto ao desenvolvimento e importância da Inspeção do Trabalho para o cumprimento das normas laborais subscritas entre os países de cada bloco.

Na Parte II, abordam-se os conteúdos básicos da instituição, começando com a relação Administração-Inspeção do Trabalho e uma breve referência à Convenção número 150 da OIT sobre a Administração do trabalho, funções e organização, de 1978, salientando-se a idéia da participação dos atores sociais, a complementariedade entre desenvolvimento econômico e social e o imperativo de contar com organismos e funcionários que respondam a um novo papel do Estado em matéria social.

Encaminha-se uma reflexão do que constitui a missão e funções da Inspeção do Trabalho, examinando-se estas, tanto à luz da Convenção número 81 da OIT, como de diferentes legislações do continente, seguida de análise acerca do mister sancionador e pedagógico da Inspeção do Trabalho, e algumas respostas sobre o tema na região americana.

Adiante se descrevem a organização, o funcionamento e a composição dos Serviços de Inspeção, seguidos de uma rápida análise das faculdades dos Inspetores do Trabalho, os que seguem as diretrizes gerais da Convenção número 81, os que experimentam variações e modalidades nacionais, mencionando-se, em especial, os temas de profissionalização e carreira funcional, princípios estes praticados em muitos países mesmo entre aqueles que não tenham ratificado a Convenção número 81 da OIT.

Na Parte III, abordam-se as ações modernizadoras, começando por mencionar os atuais componentes da modernização da

gestão social, o requerimento de planejamento estratégico, com a inclusão de algumas prioridades definidas em alguns países, ilustradas ao largo do texto e, em alguns casos, com mais detalhes e experiências concretas da região. As experiências diferem segundo o ponto de partida de cada uma, porém estão marcadas por um indiscutível desenvolvimento dos recursos humanos e da infra-estrutura, apreciando-se a aplicação dos princípios que fundamentam o planejamento estratégico.

Na Parte IV e V mencionam-se, de forma especial, experiências de fiscalização em trabalho forçado e trabalho infantil, através das quais torna-se possível indicar como se pode utilizar o conjunto de ferramentas disponíveis na instituição para atender situações extremas que necessitam de um procedimento de alta eficácia.

O trabalho culmina com reflexões que a título de conclusão pode ser oferecida à Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho e assim se resume:

- Existe consenso na vigência e atualidade da Inspeção do Trabalho como órgão e como função que garantem o cumprimento da ordem pública em matéria laboral. Destarte os modelos de inspeção variem entre todos os países, adaptados à sua história, geografia e desenvolvimento sócio-econômico.
- É necessário um permanente ajuste e modernização desse instituto, segundo os tipos de desenvolvimento e modos de produção que alcancem os países.
- Sugere-se a conveniência de desenvolver, ou incorporar, conforme o caso, mecanismos de consulta e participação dos atores sociais nos processos de desenho, execução e avaliação das normas e dos planos de fiscalização e, especialmente, nos planos de sua modernização.
- Aparece com importância cada vez maior a atividade preventiva em lugar de atividades reativas. A difusão das normas trabalhistas e de seguridade social, que hoje em dia estão facilitadas com os avanços em telecomunicações (internet e outros) pode ser uma peça destacada para esse fim.
- Dever-se-ia intentar o justo equilíbrio entre as faculdades sancionadoras e atividades pedagógicas dos Inspetores, conforme as distintas realidades nacionais ou regionais. Para esse propósito procedimentos e manuais de inspeção deveriam ser atualizados.

- O processo de modernização supõe métodos de planejamento estratégico, baseado na administração por objetivos. Isto supõe uma adequada identificação da missão e funções próprias da instituição, dos objetivos e metas específicos, e de uma avaliação sistemática dos resultados alcançados, em períodos razoáveis de referência. A vinculação de incentivos de natureza remuneratória com objetivos estratégicos, poderia ser instrumento de apoio para planejar e priorizar, adequadamente, as áreas de maior importância a fiscalizar.

- Sugere-se o desenvolvimento de uma nova e mais eficiente articulação institucional com as demais instituições públicas e privadas relacionadas com a Inspeção do Trabalho.

- A informática e a nova tecnologia deveriam incorporar-se aos processos de modernização da Administração do trabalho. Com efeito, os planos de informatização acompanham as definições de plano geral adotado por cada instituição.

- Resulta de fundamental importância para os processos de modernização da Inspeção do Trabalho o desenvolvimento de seus recursos humanos, com particular ênfase aos critérios e mecanismos de seleção de seus integrantes, adequado treinamento inicial e formação permanente, garantia de carreira funcional com estabilidade no cargo, remunerações que incorporem incentivos de produtividade e outras políticas que garantam um quadro permanente e eficiente.

Introdução

As mudanças políticas e econômicas que afetaram o mundo do trabalho nas últimas décadas do Século XX, implicando muitas vezes em agudos reflexos no mundo da produção e na área da proteção ao trabalho, têm pressionado as suas administrações para agilizarem as respostas frente às demandas internas de sua população. Desses efeitos se originam as crescentes e permanentes necessidades de mudanças nas políticas dos ministérios do trabalho, requerendo uma forma diferente de planejar e administrar programas e projetos de atenção à população, considerando as necessidades do conjunto da sociedade,

especialmente os segmentos mais vulneráveis e a observância dos direitos trabalhistas fundamentais.

Essas transformações, e os efeitos delas decorrentes, na compreensão de Tokman e Martínez,¹ se baseiam em três grandes eixos. Em primeiro lugar, encontra-se a globalização, que envolve o contexto de uma economia muito mais integrada, requerendo dos mercados um avanço significativo no sentido de melhorar sua capacidade de competir internacionalmente. O segundo considera a liberalização dos mercados de bens e serviços, o que traz consigo um processo de desregulação e, portanto, conseqüências para o Estado, redefinindo seu papel. O terceiro eixo está constituído pela democratização dos regimes políticos que conduzem à revitalização das liberdades, e conseqüentemente, à pressão da participação social.

Considerando a necessidade de novos conteúdos para Administração do Trabalho, Tokman e Martínez incluem como aspectos relevantes a fiscalização e o controle da aplicação das normas laborais e sugerem que seja aberta a discussão sobre "a eficácia da atual metodologia da fiscalização laboral, que atua como 'polícia laboral', para detectar e sancionar descumprimentos".²

Com efeito, em vários países da Região se registram situações em que os trabalhadores ficam expostos a riscos de diversas naturezas e não contam com alternativas de representações sindicais adequadas, restando-lhes tão somente o Estado para garantir sua proteção. Da mesma forma, há casos extremos como o trabalho forçado, em que os abusos a que são submetidos alguns "trabalhadores", carecem de uma ação fiscalizadora preparada para usar todas as prerrogativas coercitivas conferidas pela Lei, sem as quais a ação do Estado poderia ser ineficaz. Em setores atrasados da economia, particularmente nas pequenas empresas, se verificam importantes índices de inobservância das normas básicas de condições de trabalho, o que se reflete nas sanções aplicadas pelos Serviços de Inspeção. Paradoxalmente, no setor da denominada "nova economia", calcada fundamentalmente em telecomunicações, serviços de computação e de alta tecnologia, muitas vezes de níveis mais elevados de remunerações, observam-se

também, preocupantes níveis de inobservância de normas básicas sobre segurança e saúde no trabalho, excessivas jornadas e informalidade.

São inegáveis as possibilidades geradas pelas novas tecnologias em vários campos da ciência e das comunicações, na denominada "era das redes". Como instrumentos da globalização na economia mundial, tais avanços poderiam acelerar o crescimento econômico e incrementar a produção e a produtividade dos sistemas econômicos, com novas oportunidades de empregos e melhores remunerações. Entretanto, essa capacidade transformadora traz conseqüências diretas ao mundo do trabalho, e o processo de mutação em curso, através de suas duas vertentes principais, mudança tecnológica e globalização, não favorece nem afeta igualmente os diferentes indivíduos, países, empresas ou atividades.

A referência ao mundo do trabalho induz a uma reflexão mais detida sobre alguns fatores, causas ou efeitos, que impactam diretamente nas relações de trabalho e, conseqüentemente, na atuação da Inspeção, a saber: a estabilidade econômica, os avanços tecnológicos, a globalização da economia, a agudização das condições de desigualdade e pobreza de algumas regiões e a incapacidade do Estado, para, isoladamente dar sustentabilidade às políticas sociais que impactem no crescimento econômico. A partir da consideração desses fatores gerais, pode-se detectar a intrincada complexidade do sistema de relações de trabalho com avanços e retrocessos e, nesse contexto aparecem a necessidade e a justificativa das intervenções de fiscalização ex-ante e/ou ex-post.

Pelo exposto se deduz a necessidade de redefinirem-se, adequadamente, os objetivos da atividade fiscalizadora. Os cenários atuais trazem consigo uma dinâmica que leva à necessidade de que a Inspeção do Trabalho conte com diferentes mecanismos que garantam resultados sustentáveis dos serviços prestados. Torna-se então, vital para a Inspeção do Trabalho, contar com uma estrutura e com uma gestão que quantifiquem e qualifiquem suas ações dentro de um padrão de eficiência, eficácia e efetividade requeridas pelas novas relações entre o Estado e a sociedade e dentro desta, o mundo do trabalho. Observa-se uma evidente necessidade de modernizar os ministérios do trabalho,

especialmente seus Serviços de Inspeção, para promover as políticas de crescimento econômico com maior equidade. Tal modernização compreende um processo que requer normas, comportamentos e instrumentos coerentes e complementares. Faz-se necessário elevar a massa crítica de seus administradores ("gerentes sociais") e quadros dirigentes, através de uma capacitação dirigida à compreensão dos novos cenários, novos modelos de gestão e ações ajustadas às novas realidades, estimulando a criatividade, a responsabilidade da planificação e sobretudo, seu compromisso com resultados mais eficazes e sustentáveis.

Von Richthofen³ assinala que, em fins do Século XX, as instituições que desenvolvem políticas sociolaborais, como a Inspeção do Trabalho, e se preocupam com a atividade preventiva, estão na trajetória de conhecer um rápido e profundo câmbio em todo o mundo, o que, em sua concepção, resultará de uma combinação de fatores e evoluções internas e externas identificadas por ele na inovação tecnológica, rápida e complexa, na fragmentação e volume crescente de disposições legais e outras normas trabalhistas, na segmentação do mercado de trabalho e na cada vez maior vulnerabilidade da mão-de-obra. A estes fatores os Inspetores devem agregar outros desafios em suas rotinas, constituídos pela mentalidade e expectativas dos "clientes", as mudanças no elenco de atribuições das organizações de empregadores e sindicatos, uma nova perspectiva do papel do Estado na Administração do trabalho, especialmente em matéria de Inspeção do Trabalho, entre outros. Conclui assinalando que "de fato os Inspetores do Trabalho conhecem bem as situações de emprego e conseqüentemente, se encontram numa posição ideal e estão extremamente qualificados para descrever as situações reais e a propor as regras mais adequadas para o estabelecimento de relações de trabalho harmônicas. Enfim, a aplicação de leis e normas é um fator que contribui para relações de emprego estáveis. Nesse aspecto, a Inspeção do Trabalho é também um ator igual aos outros no conjunto dos demais atores públicos".

O propósito desse trabalho é proporcionar uma visão dos serviços ou sistemas de Inspeção, a partir de sua história, contexto

político, sócio-econômico, os diferentes aspectos que implicam na sua estrutura orgânica e procedimentos e, sob esse aspecto, algumas experiências concretas de modernização ocorridas nos últimos anos. De forma especial, se apresentam duas experiências sobre temas específicos desenvolvidas no Brasil, relativas a trabalho forçado e trabalho infantil, que correspondem a direitos humanos fundamentais e que nos

parece merecerem uma atenção particular. Temos presente que o texto não pode abarcar as experiências de todos e cada um dos países da região, por isso tentamos, num grande esforço de síntese, considerar as informações disponíveis salientando o que entendemos de maior importância, dessa forma, esperando contribuir com um instrumental de reflexão e análise, especialmente para os que desenvolvem atividades nessa área.

Parte I

ANTECEDENTES

A. Antecedentes históricos

Observa-se um forte vínculo entre a criação e o desenvolvimento dos serviços ou sistemas de Inspeção do Trabalho e os processos de desenvolvimento político, social, tecnológico e econômico dos povos.

A criação dos Serviços de Inspeção registra algumas etapas que revelam sua estreita relação com o processo de revolução industrial e com os acontecimentos históricos do Século XX. Dito processo trouxe consigo evidentes conseqüências para as formas e condições de trabalho reinantes na época, tornando patente a necessidade de definir regras para humanizar o trabalho, regulando jornadas, prevenindo acidentes de trabalho e estabelecendo condições mínimas de trabalho⁴.

A Grã-Bretanha, onde começou a Revolução Industrial, caracterizada pelo motor a vapor e a eletricidade, foi o primeiro país a ditar normas trabalhistas⁵ e também considerou a clara necessidade de criar mecanismos para seu controle. Inicialmente, por meio de comissões benévolas integradas por personalidades locais, eclesiásticos, magistrados e industriais aposentados; posteriormente, em 1833, reservou o trabalho a personalidades em nível de localidade, com faculdades próprias de Inspeção (quatro para o país). A partir de 1844, os Inspetores passaram a ser funcionários da Administração do Estado.⁶

Juntamente com a industrialização, os países da Europa, assim como os Estados Unidos foram, progressivamente, desenvolvendo, tanto legislações protetoras dos direitos dos trabalhadores, como serviços de controle ou Inspeção do Trabalho. O processo registra situações muito limitadas com respeito à legislação substantiva do trabalho e às entidades administrativas ou mecanismos de controle.

Em geral, esses mecanismos respondiam à preocupação com as condições de trabalho dos operários de estabelecimentos industriais, excluindo-se daí, as pequenas empresas, ou de caráter familiar ou estabelecimentos em que não se utilizava força motriz. Inicialmente os

Inspetores controlavam fundamentalmente as condições de higiene e segurança. Quanto aos sistemas, encerravam grandes diferenças, desde as funções atribuídas às comissões municipais, como na Noruega, ou comissões locais para verificar segurança e higiene, na Inglaterra, ou, ainda, Inspetores que dependiam de chefia de divisão em nível regional e mantinham escritórios em seus domicílios, na França.

O fim da Primeira Guerra Mundial deu origem a profundas reflexões sobre os temas sociais, fundando-se a Sociedade das Nações e junto com ela a Organização Internacional do Trabalho, em 1919, concebida inicialmente na Parte XIII do Tratado de Versalhes, que, posteriormente, converteu-se na Constituição da OIT. Esta também se incorporava a opinião dos signatários na medida em que estes passavam a adotar os princípios e métodos (contidos nos princípios sociais) e "se mantêm intactos, na prática graças a um corpo adequado de Inspetores que trarão benefícios permanentes para os assalariados de todo o mundo"⁷. Dentro dos novos princípios gerais, inspiradores do Tratado de Versalhes, incluiu-se explicitamente a Inspeção do Trabalho: "Todos os Estados terão de organizar um Serviço de Inspeção do Trabalho para assegurar a aplicação das leis e regulamentos relativos à proteção dos trabalhadores; este se estenderá às mulheres".⁸

B. Evolução normativa da OIT

Nesse devir histórico é importante referenciar como uma primeira conquista normativa internacional, a Recomendação sobre a Inspeção do Trabalho (serviços de higiene), 1919, Nº 5, na qual a Conferência da OIT manifestou votos para que os Estados Membros contassem, com a maior brevidade, com sistemas que garantissem uma inspeção eficaz das fábricas e dos escritórios, bem como resguardassem a saúde dos trabalhadores. Em 1923, adota-se a Recomendação sobre a Inspeção do Trabalho (número 20), com os princípios gerais da organização e

funcionamento desses serviços, definindo-se seu objeto, descrevendo-se as funções, faculdades, normas de organização (de pessoal, qualificações, métodos, cooperação de empregadores e trabalhadores), assim como relatórios a ser elaborados. O Artigo primeiro da Recomendação oferecia as bases que logo dariam lugar a instrumentos futuros: "O Serviço de Inspeção deve organizar-se de acordo com os princípios mencionados no parágrafo nove do Artigo 427 do Tratado de Versalhes e deve ter por objeto especial, assegurar a aplicação das leis e regulamentos relativos às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores, no exercício de suas profissões (duração da jornada de trabalho e descansos; trabalho noturno e proibição da utilização de certos grupos de pessoas em trabalhos perigosos, insalubres ou superiores a suas forças; higiene e segurança; etc.)."⁹

A concepção de uma Convenção sobre Inspeção do Trabalho criando obrigações formais para os Estados Membros foi se desenvolvendo progressivamente e deveria ser discutida em 1940, mas a deflagração da Segunda Guerra Mundial impediu o acontecimento, sendo, finalmente submetida à consideração da Conferência em 1947, data em que se adotou a Convenção sobre a Inspeção do Trabalho (Nº 81), aplicável na indústria e no comércio, bem como a Recomendação Nº 81 que a acompanha. Na mesma Conferência adotou-se outra Convenção sobre a Inspeção do Trabalho (áreas não metropolitanas) (Nº 85), também a Recomendação Nº 82 sobre a Inspeção do Trabalho nas empresas mineradoras e de transportes. Vale salientar que em 1969 nasce outra Convenção, Nº 129, sobre a Inspeção do Trabalho na agricultura e a Recomendação Nº 133, sobre o mesmo tema.

Recordamos ainda o Protocolo de 1995, relativo à Convenção sobre Inspeção do Trabalho, 1947, estendendo as disposições da Convenção Nº 81 às atividades do setor de serviços não comerciais assim como a adoção da Convenção Nº 178, sobre a Inspeção do Trabalho (trabalhadores marítimos), 1996.

Finalmente, devemos apontar outra Convenção de importância, Nº 150, sobre a Administração do trabalho, 1978, junto com a Recomendação Nº 158, que resguarda, como antecedentes, as Convenções Nº 81 e Nº 85, e se orienta no sentido de uma maior

participação dos atores sociais na consulta, cooperação e negociação com as autoridades públicas na formulação, administração, coordenação, controle e revisão da política laboral nacional. Ainda que suas normas não mencionem expressamente a Inspeção do Trabalho, estão nelas contidos os elementos e os novos enfoques que se aplicam perfeitamente nesse campo e permitem apreciar, como veremos mais adiante, algumas mudanças de perspectivas ocorridas entre 1947 e 1978.

C. A Região Americana

No continente americano os temas sociais só alguns anos mais tarde se traduziram em legislações e em desenvolvimento institucional da Administração do trabalho. Excepcionalmente, as normas constitucionais da América em matéria social, precederam as da Europa. Foi o caso da Constituição do México, de 5 de setembro de 1917, que definiu em seu Artigo 123 as bases jurídicas do Direito Social, antes da Europa, quando os constituintes alemães promulgaram a Constituição Imperial de Weimar, 11 de agosto de 1919.¹⁰

Segundo Emílio Morgado¹¹ e Daniel Martínez, distinguiremos quatro etapas ou períodos.¹² No primeiro, de 1900 a 1930, foram criados Escritórios, Departamentos ou Secretarias de Trabalho, podendo-se mencionar entre as primeiras, as do Canadá (1900), Argentina (1907), Chile (1907), Uruguai (1907), México (1911), Estados Unidos (1913) e Brasil (1918). Os restantes países criariam instituições similares nos anos seguintes. São reveladoras as dúvidas iniciais acerca da estrutura ministerial da qual deveriam depender estes escritórios ou oficinas, geralmente vinculados ao Ministério do Interior, porém, também da Indústria, Fomento e Obras Públicas ou até de Relações Exteriores. Emergem vinculados a esforços para construir relações comerciais internacionais duradouras, controlar a conflitividade e atender à questão social mediante regulações, gestão administrativa (fundamentalmente Inspeção do Trabalho) e jurisdicional. Em países como Argentina,¹³ Brasil, Colômbia, Costa Rica, Guatemala e Panamá constavam como matéria específica da intervenção do Estado.

No segundo período, de 1930 a 1960, os embriões iniciais de Administração do trabalho ampliam suas funções e se convertem, progressivamente, em ministérios ou secretarias de trabalho, assumindo, de forma especial, o papel de Inspeção do Trabalho, através de unidades especializadas e, às vezes, descentralizadas.

Durante o terceiro período, de 1960 a 1990, os ministérios alcançam seu máximo desenvolvimento, registrando-se na atividade ministerial muitas normas sobre o tema, bem como leis orgânicas, relativas à administração. Contudo, nesse mesmo período, vários países restringem sensivelmente suas estruturas de Inspeção do Trabalho, reduzindo de maneira ostensiva o número de seus Inspetores (particularmente visíveis os casos da Argentina e Chile).

Finalmente, a partir de 1990, se inicia um período de reestruturação, orgânica e funcional, que intenta responder às profundas transformações produzidas pela internacionalização da economia, pelas mudanças políticas com a democratização e pelo câmbio tecnológico e seus desdobramentos econômicos, políticos e sociais.

D. A Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho

O Continente Americano vem desenvolvendo um processo no sentido da integração, em meio ao qual surgiram comunidades sub-regionais, iniciando-se com a Comunidade Andina de Nações (antes denominado Pacto Andino de Nações), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Comunidade e Mercado Comum do Caribe, o Sistema da Integração Centroamericana e também o Tratado de Livre Comércio da América do Norte, processos estes que começaram a desenvolver mecanismos orgânico-institucionais que respondam à denominada dimensão social da globalização e da integração.

A Organização de Estados Americanos, para atender às suas finalidades, conta com conferências especializadas, uma das quais é a Conferência Interamericana de Ministros do

Trabalho, que integra todos os países membros ativos da Organização e presta consultas, na qualidade de assessoria especial, ao Conselho Sindical de assessoramento Técnico (COSATE) e à Comissão Empresarial de Assessoramento Técnico em Assuntos Laborais (CEATAL).¹⁴

A Conferência realizou onze reuniões ordinárias até a presente data. A primeira foi na Colômbia, em maio de 1963. A penúltima reunião realizou-se na Argentina, em outubro de 1995 e a última, no Chile, Viña del Mar, em 1998. Essa última Conferência, a XI, contou também com uma Reunião de Seguimento, a nível ministerial, na sede da OEA, em Washington, em fevereiro de 2000.

A XI Conferência Interamericana, em sua Declaração e Plano de Ação de Viña del Mar, considerou a importância da Inspeção do Trabalho nos seguintes termos:

"Que, tendo presente entre outros antecedentes, as análises e Recomendações das Primeira e Segunda Cúpula de Chefes de Estado e de Governo das Américas, assim como da X Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho, os avanços verificados desde então, as experiências nacionais na região, e a sugestão dos quatro grupos de trabalho constituídos pela X Conferência e a Declaração da mesma, apresentada aos Ministros de Comércio em Belo Horizonte, em maio de 1997, identificamos as seguintes matérias como objeto de convergência prioritária das políticas de governo e dos Ministérios do Trabalho: O papel dos Ministérios do Trabalho; emprego e mercado de trabalho; formação profissional; relações de trabalho e direitos básicos dos trabalhadores; seguridade social; segurança e higiene; inspeção das leis do trabalho nacionais; administração da justiça do trabalho e diálogo social".

Por seu lado, o Plano de Ação de Viña del Mar assim dispôs: "A intensificação e exercício de suas funções de inspeção, tanto no campo laboral, quanto da seguridade social, considerando as modalidades apropriadas às realidades institucionais de cada país. No contexto da integração internacional e regional, o cumprimento da própria legislação constitui uma garantia básica que os Ministérios devem assegurar em colaboração

com outras agências de Governo, com os sindicatos e empregadores”.

E. Processo de cúpulas. A Declaração e Plano de Ação de Québec (2001)

A Conferência teve um respaldo especial da Cúpula de Chefes de Estado e Governo realizada em Québec, Canadá, que culminou em 22 de abril do ano de 2001, em cuja Declaração e Plano de Ação reforçou a preocupação para que se respeitem e façam cumprir os direitos trabalhistas na região, enfatizando a importância dos mecanismos que a Administração do trabalho possa desenvolver para estes resultados, particularmente quando se trata dos direitos fundamentais no trabalho.

A Declaração formulada pelos Chefes de Estado e Governo, em 22 de abril de 2001, reitera: "nosso compromisso com a integração hemisférica e a responsabilidade nacional e coletiva com o fim de melhorar o bem estar econômico e a segurança de nossos povos e em criar maior prosperidade e incrementar as oportunidades econômicas, e ao mesmo tempo, fomentar a justiça social e desenvolver o potencial humano". E mais adiante: "Promoveremos o cumprimento das normas fundamentais do trabalho reconhecidas internacionalmente e incorporadas na Declaração da Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotada em 1998. Consideraremos a ratificação ou adesão às convenções fundamentais, segundo o caso". Culmina a Declaração, nessa parte, afirmando: "A fim de avançar no nosso compromisso de criar maiores oportunidades de emprego, incrementar as capacidades dos trabalhadores e melhorar as condições de trabalho em todo o Hemisfério, reconhecemos a necessidade de considerar, em foros hemisféricos e internacionais pertinentes, as questões da globalização relacionadas com o emprego e o trabalho. Instruímos a Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho que continue considerando os temas relacionados com a globalização que afetam o emprego e o trabalho”.

Por seu lado, o Plano de Ação prossegue, em seu parágrafo 11, titulado "Trabalho e Emprego", com várias referências quanto ao

compromisso dos Primeiros Mandatários sobre a proteção e respeito efetivo aos direitos básicos dos trabalhadores, valorizando especialmente a Conferência, acolhendo "com beneplácito seus avanços e ordenando a seus Ministros fazer novos progressos no sentido da Declaração de Viña del Mar”.

F. Processos de integração e a Inspeção do Trabalho. Experiência do MERCOSUL

Com o Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, que criou o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, iniciou-se oficialmente um processo de integração regional de base econômica, que tem como Estados membros a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Da mesma forma que outras experiências similares, o MERCOSUL traz conseqüências que afetam também as relações de trabalho. Vale destacar que em todos os países membros do MERCOSUL a Convenção Nº 81 foi ratificada e existem mecanismos de Inspeção do Trabalho em funcionamento, apesar de assumirem formas diferentes.¹⁵

Na trajetória do MERCOSUL, desde a sua criação em 1991, as mudanças foram sendo incorporadas à medida em que os interesses e demandas pressionavam nesse sentido. Assim é que, em 1991 ditou-se a Resolução MERCOSUL / GMC / RES Nº 11/91, que criou o Subgrupo de Trabalho Nº 11- "Assuntos Laborais" - Essa Resolução foi modificada em 1992, passando a denominar-se "Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social". Esse Subgrupo de Trabalho contava inicialmente com as seguintes oito Comissões Temáticas: Comissão de Relações Individuais de Trabalho; Comissão de Relações Coletivas de Trabalho; Comissão de Emprego e Migrações Laborais; Comissão de Formação Profissional; Comissão de Higiene e Segurança no Trabalho; Comissão de Seguridade Social; Comissão de Princípios, e Comissão de Setores Específicos (nenhuma delas incluía o tema Inspeção do Trabalho de forma explícita).

Com as modificações de 1996, o Subgrupo Nº 11, transformado em Nº 10 e sob o título de "Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social", se concentrou em três Comissões Temáticas: Relações de Trabalho;

Emprego, Migrações, Qualificação e Formação Profissional, Saúde e Segurança no Trabalho, Inspeção do Trabalho e Seguridade Social com o que contemplou pela primeira vez o tema de Inspeção do Trabalho deixando-o radicado na Comissão Temática III.

O passo seguinte foi a discussão, para sua implementação, de uma pauta negociadora prioritária do Subgrupo Nº 10. A Comissão Temática III, Saúde e Segurança no Trabalho, Inspeção do Trabalho e Seguridade Social, definiu as atividades para a área de Inspeção do Trabalho, orientadas para o intercâmbio de experiências e informações para melhorar os mecanismos de cumprimento das normas laborais dos países membros.

As atividades previstas foram:

- Estabelecimento de mecanismos permanentes de intercâmbio de informações e de cooperação na área de Inspeção do Trabalho entre os países do MERCOSUL, com vistas a assegurar o cumprimento das legislações trabalhistas nacionais.
- Propostas de sistemas de inspeção eficientes para enfrentar temas de interesse comum, tais como enfrentar fraudes trabalhistas, otimizar a utilização dos recursos humanos e materiais, procurar a manutenção de postos de trabalho, fomentando a priorização do trabalho preventivo e educativo da Inspeção do Trabalho.
- Proposição de coordenação de mecanismos de controle, no âmbito das Inspeções de Trabalho, capazes de melhorar o cumprimento das normas trabalhistas.

Para tratar dos mecanismos de informação e de cooperação, foram realizados Seminários Técnicos Tripartites sobre Inspeção do Trabalho, sediados no Brasil e no Paraguai, dos quais participaram funcionários dos serviços de ambos os países que nessa oportunidade intercambiaram informações nacionais em detalhes.

O passo seguinte revestiu-se de um caráter mais experimental, com finalidade e metodologia distintas das práticas habituais, sendo sua natureza fundamentalmente didática. Foram programadas visitas conjuntas de Inspeção do Trabalho nos quatro países. A primeira operação foi no Uruguai, no setor da construção. A escolha da atividade econômica a ser inspecionada foi feita pelos membros da Comissão Tripartite e as empresas

inspecionadas se ofereceram voluntariamente para a experiência.

Essa vivência foi importante para o intercâmbio de conhecimentos e pela riqueza que a realidade adiciona à compreensão e ao aprendizado dos Inspetores. Por outro lado, esses eventos que reuniram Inspetores dos quatro países, também foram oportunos para a sensibilização e informação de alguns temas ligados aos direitos fundamentais que merecem um tratamento especial. No caso, abordou-se de forma prioritária o tema do trabalho infantil.

As experiências avançaram para um acordo entre Brasil e Argentina, dirigido a inspecionar o setor de transporte de carga na região fronteiriça, onde as condições são especialmente preocupantes.

Cada país pôde dar maior relevância a temas específicos, não obstante, os países do MERCOSUL tenham demonstrado em seu conjunto, preocupação com os direitos fundamentais e a melhoria dos sistemas de inspeção.

A importância da experiência conjunta das Inspeções do Trabalho no âmbito do Subgrupo Nº 10 do MERCOSUL, também cumpre uma finalidade integradora e articuladora, com potencialidades futuras ainda não determinadas.

Cabe agregar que na data de 10 de dezembro de 1998, os Presidentes dos quatro países do MERCOSUL subscreveram, no Rio de Janeiro, a denominada “Declaração Sociolaboral do MERCOSUL”. Esse importante instrumento mantém a constância dos direitos individuais e coletivos no trabalho devendo-se destacar que o Artigo 18, do título “Inspeção do Trabalho”, estabelece: “1) Todo trabalhador tem direito a uma proteção adequada no que se refere às condições e ao ambiente de trabalho, e 2) Os Estados Parte se comprometem a instituir e a manter Serviços de Inspeção do Trabalho, com a função de controlar em todo seu território o cumprimento das disposições normativas que se referem à proteção dos trabalhadores e às condições de segurança e saúde no trabalho”.

Para efetivar sua aplicação e acompanhamento, no Artigo 20 da Declaração, os Estados Parte se comprometem a respeitar os direitos fundamentais inscritos na Declaração e a promover sua aplicação de

conformidade com a legislação e as práticas nacionais e as convenções e acordos coletivos. Para esse fim, recomendam instituir como parte integrante da Declaração uma Comissão Sociolaboral, de caráter tripartite, auxiliar do Grupo Mercado Comum (GMC), de caráter promocional e não sancionador, dotado de instâncias nacionais e regionais, com o objetivo de fomentar e acompanhar a aplicação do instrumento, através de memórias preparadas pelos Estados Parte. O GMC criou a Comissão Sociolaboral do MERCOSUL por meio da Resolução Nº 15/99 de 9 de março de 1999 e nessa mesma data foram aprovados o seu Regulamento Interno, o das Comissões Nacionais, as propostas metodológicas e de procedimentos sobre a elaboração de memórias e os formulários das memórias. Ficou previsto para o ano de 2001 o exame dos temas referentes a trabalho infantil e de menores, promoção de igualdade entre mulheres e homens, diálogo social, fomento de emprego e formação profissional.

G. O Acordo de Cooperação Laboral da América do Norte

O Tratado de Livre Comércio da América do Norte, também conhecido pelas siglas “TLCAN” ou “NAFTA”, foi negociado em 1992 e finalmente aprovado com mais dois acordos firmados em paralelo, um sobre cooperação ambiental e outro sobre cooperação laboral. O Acordo de Cooperação Laboral foi subscrito em 14 de setembro de 1993. Os três acordos entraram em vigor em primeiro de janeiro de 1994.

A preocupação subjacente dos Estados Unidos¹⁶ e também do Canadá se centrava em que os baixos níveis normativos e de fiscalização do cumprimento das leis trabalhistas, em países de menor desenvolvimento, poderiam impulsionar fortes incentivos para mudança do investimento para esses países, com menores salários, sindicatos mais frágeis e com menor regulação. As negociações finais foram tensas com o México, especialmente em torno das questões trabalhistas, onde discussões e negociações se desdobraram no referido Acordo Paralelo.¹⁷

A partir do Preâmbulo do Acordo, os Governos dos três países ressaltam a determinação de “proteger, ampliar e tornar efetivos os direitos básicos dos trabalhadores”, afirmam “seu respeito permanente pela Constituição e a legislação de cada Parte”, reconhecem “que a proteção dos direitos básicos dos trabalhadores propiciará a adoção de estratégias competitivas de alta produtividade nas empresas”, e se declaram “Decididos a promover, no marco das suas próprias leis, o desenvolvimento econômico com base nos altos níveis de capacitação e produtividade da América do Norte, mediante: (...) o estímulo aos patrões e aos trabalhadores em cada país, a cumprir a legislação trabalhista e a trabalhar conjuntamente para manter um ambiente de trabalho progressista, justo, seguro e saudável.”

O texto, propriamente dito, do Acordo, dentro dos objetivos definidos no Artigo 1º, letra f, assim declara: “promover a observância e a aplicação efetiva da legislação laboral de cada uma das Partes;”e, na letra g, “promover a transparência na administração da legislação laboral.”

O Artigo 3º estabeleceu compromissos concretos que as partes deverão adotar nesse Acordo sobre “Medidas governamentais para a aplicação efetiva da legislação laboral”. Menciona este Artigo: “1. Cada uma das Partes promoverá a observância de sua legislação laboral e a aplicará efetivamente através de medidas governamentais adequadas, tais como: a) nomear e capacitar Inspetores; b) vigiar o cumprimento das leis e investigar possíveis violações, inclusive mediante visitas ‘in loco’; c) buscar obter compromisso de cumprimento voluntário; d) requisitar registros e relatórios; e) estimular o estabelecimento de comissões obreiro-patronais para tratar da regulamentação laboral no local de trabalho; f) prover e estimular o uso de serviços de mediação, conciliação e arbitragem, ou; g) iniciar de maneira oportuna procedimentos para procurar sanções ou soluções adequadas por violações a sua legislação laboral. 2. Cada uma das partes garantirá que suas autoridades competentes outorguem a devida consideração, de acordo com sua legislação, a qualquer solicitação dos patrões, dos trabalhadores ou de seus

representantes, assim como de outros interessados para que se investigue qualquer possível violação à legislação laboral da Parte”.

Adicionalmente, em seus Artigos 4º, 5º e 6º, o Acordo consagra algumas garantias básicas como o acesso das partes aos procedimentos administrativos, judiciais ou extrajudiciais, garantias processuais de dado processo e amplas medidas de publicidade, sobre atos administrativos ou legislação tanto sobre aspectos trabalhistas como de procedimentos.

Para os efeitos da implementação do acordo ficou estabelecida uma Comissão para a Cooperação Laboral integrada por um Conselho Ministerial e um Secretariado. Complementarmente foram criadas Oficinas Administrativas Nacionais em cada uma das Partes para colaborar com a Comissão. Dentro das funções do Conselho, o Artigo 10º menciona: “h) promover a recompilação e a publicação de informação comparativa sobre a aplicação das leis, as normas do trabalho e os indicadores do mercado laboral”.

Desse modo se revela que a linha central adotada pelo acordo estabelece o compromisso das partes em cumprir com sua própria legislação e normas trabalhistas, e o compromisso das administrações de velar pelo respeito de tais normas, implementando mecanismos eficientes para esse objetivo. Ainda que não mencione explicitamente a inspeção do trabalho, não há dúvida de que a referência básica é a essa função e ao organismo que a mantém.

Cabe acrescentar que o Acordo contempla um Anexo sobre “Princípios Laborais” que trata de onze linhas que as partes se comprometem a promover de acordo com as condições estabelecidas em sua legislação interna, referentes a: Liberdade de associação e proteção do direito de organizar-se; Direito a negociação coletiva; Direito de greve; Proibição do trabalho forçado; Restrição sobre o trabalho de menores; Condições mínimas de trabalho; Eliminação da discriminação no emprego; Salário igual para homens e mulheres; Prevenção de lesões e enfermidades ocupacionais; Indenização nos casos de lesões de trabalho ou enfermidades ocupacionais, e; Proteção dos trabalhadores migratórios.

A quarta parte do Acordo estabelece diferentes formas de iniciar a interpretação e aplicação do mesmo, considerando em primeiro lugar as consultas que podem referir-se à legislação laboral e à administração, implicando que a OAN, quando consultada, deverá responder sem demora (Artigo 21). Por outro lado o Artigo 22, refere-se as consultas ministeriais que podem versar sobre “qualquer assunto no âmbito deste acordo”.

Quando um caso não é solucionado após as consultas ministeriais e, se este caso está relacionado com o comércio e se encontra amparado por leis trabalhistas mutuamente reconhecidas, pode-se convocar um Comitê Avaliador de Peritos, a quem se encomenda um relatório que será submetido ao Conselho.

O Acordo menciona na quinta parte, sob o título de “Solução de controvérsias”, um mecanismo de consultas escritas acerca de reiteradas omissões da outra Parte na aplicação efetiva de normas relacionadas com o tema geral tratado no relatório do Comitê Avaliador de Peritos. Esse mecanismo só é válido no caso de se tratar da aplicação das normas técnicas trabalhistas de uma Parte em matéria de: segurança e higiene no trabalho, trabalho de menores ou salários mínimos (Artigo 27 ponto 1). Caso esse processo de consultas não solucione o caso, abre-se o mecanismo de denúncias mencionado no Artigo 28, que pode dar origem à formação de um painel arbitral. Se, depois de todos os trâmites mencionados no acordo, ficar comprovado ter havido, efetivamente, um padrão persistente de descumprimento sobre as matérias mencionadas, o Painel ordenará que o relatório se cumpra e que a Parte demandada pague uma contribuição monetária em favor de um fundo estabelecido em nome da Comissão pelo Conselho, o que se utilizará “para melhorar ou fortalecer a aplicação da legislação laboral da Parte demandada, em conformidade com o seu direito” (Anexo Nº 39 “contribuições monetárias”, Nº 3). Finalmente, de acordo com o Artigo 41, se a referida contribuição monetária não for paga dentro dos prazos respectivos, as Partes reclamantes poderão suspender, da Parte demandada, os benefícios decorrentes do TLC, num montante nunca superior ao necessário para cobrar a contribuição monetária (Artigo 41).

Do exposto se observa a crescente importância que adquirem os mecanismos destinados à verificação do cumprimento da legislação laboral, nos quais a inspeção do trabalho ocupa um papel central e por isso mesmo fica submetida a um atento e, às vezes, muito crítico exame internacional.¹⁸

Por último, cabe lembrar que existe um Acordo similar subscrito entre Canadá e Chile, firmado em 6 de fevereiro de 1997, em Ottawa, Canadá, no qual os sistemas de inspeção do trabalho foram tratados com ênfase especial nos programas de cooperação efetuados entre os dois países.

Parte II

A INSPEÇÃO DO TRABALHO. CONTEÚDO BÁSICO

A. Administração e Inspeção do Trabalho

A Convenção Nº 150 sobre a Administração do trabalho, encargos, funções e organização de 1978, da Organização Internacional do Trabalho, OIT, assim como a Recomendação Nº 158, são instrumentos internacionais que estabelecem um marco institucional para a Administração do trabalho. Oferecem as bases orientadoras para a elaboração, aplicação, coordenação, controle e avaliação da política nacional do trabalho. Constituem suas principais esferas de atividades: normas trabalhistas, emprego, investigação laboral e relações de trabalho.

De acordo com o Artigo 1º da Convenção Nº 150, “a expressão ‘Administração de trabalho’ compreende todos os órgãos da administração pública – sejam departamentos dos ministérios ou organismos públicos, inclusive os organismos paraestatais e regionais ou locais, ou qualquer outra forma de administração descentralizada – responsáveis ou encarregados da Administração do trabalho, assim como toda estrutura institucional para a coordenação das atividades desses órgãos e para a consulta e participação dos empregadores e dos trabalhadores e de suas organizações”. Desse modo, um dos campos de ação da Administração do trabalho é constituído pela inspeção do trabalho, cujo objeto, por estar tratado na Convenção Nº 81 não conta com referência expressa na Convenção Nº 150.

Desse modo distinguem-se claramente os objetos das diferentes funções da administração, ao mesmo tempo em que se percebe o seu caráter complementar, característica que tem conquistado um espaço cada vez maior na nova concepção do trabalho em rede e com os sistemas de planejamento estratégico.

Se é certo que, em seu início, as normas sobre Administração do trabalho se centravam no âmbito do cumprimento da Lei, cada vez mais se constata um novo enfoque, em que a Administração do trabalho, como um

conjunto, enfrenta os desafios do crescimento econômico e do desenvolvimento social, como elementos indissociáveis. A Convenção Nº 150 reflete essas novas preocupações, que tendem a outorgar novas responsabilidades aos Ministérios do Trabalho. É possível que resulte dessa idéia o fato de vários Ministérios do Trabalho terem se tornado titulares dos problemas de emprego, temas que antes ficavam, geralmente, a cargo exclusivamente de ministérios da área econômica. Também vale assinalar o aparecimento de Ministérios de Desenvolvimento de Recursos Humanos, como é o caso do Canadá, que envolve uma filosofia e uma abordagem claramente diferenciadas do tradicional papel limitado ao conflito laboral que prevalecia inicialmente.

Os fatores que impulsionam essa nova administração laboral, são as profundas mudanças que a atividade humana está experimentando, com relação ao modelo revisto das antigas funções do Estado planejador e regulador.

Um recente estudo da OIT, dirigido por Normand Lecuyer¹⁹ destaca como um dos elementos dessa realidade em mutação, o papel repensado do Estado, com uma paradoxal ampliação do seu papel nos níveis de proteção do cidadão em campos tais como: a proteção do consumidor, do meio ambiente e de direitos trabalhistas, tendo como contrapartida um gradativo aumento dos gastos públicos. Agrega-se ainda, a crescente exigência de avaliação de resultados (planejamento por objetivos) e de uma orientação aos usuários dos diferentes sistemas. O autor faz também referências às mudanças por que passam os atores sociais, com novas categorias de trabalhadores e novas formas de emprego, novo tipo de empresas, importância crescente dos níveis de educação e de informação, ou seja, tudo que leva à necessidade de se contar com novos funcionários da Administração do trabalho, capazes de enfrentar estes novos desafios: serem protagonistas do desenvolvimento nacional e enfrentarem os problemas que podem frear ou paralisar o desenvolvimento.

B. Funções da Inspeção do Trabalho

No âmbito normativo específico da Inspeção do Trabalho, a Convenção Nº 81 descreve quais suas funções, configurando sua missão:

- Velar pelo cumprimento das disposições legais relativas às condições de trabalho e proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão, tais como as disposições sobre as horas de trabalho, salários, segurança, higiene e bem-estar, emprego de menores e demais disposições afins.
- Facilitar informação técnica e orientar os empregadores e trabalhadores sobre a maneira mais efetiva de cumprir as disposições legais.
- Levar ao conhecimento da autoridade competente as deficiências ou os abusos que não estejam especificamente cobertos pelas disposições legais existentes.

Portanto, observa-se que não ficaram incluídas as normas cujo conteúdo considere o trabalhador fora de seu local ou jornada de trabalho ou que regule questões que não sejam originadas pelo trabalho e seu regime de proteção.

Cabe também mencionar que o Artigo 27 da Convenção esclarece que a expressão “disposições legais” inclui, além da legislação, os laudos arbitrais e os contratos coletivos, aos quais se confere força de lei e por cujo cumprimento cuidam os Inspetores do Trabalho.

A amplitude dessa missão varia entre os países, segundo a natureza da legislação do trabalho de cada um, segundo a extensão da competência que tenham os Inspetores e o campo de aplicação do sistema.

Conforme um estudo de Benadon²⁰ há países como o Canadá ou o Chile que outorgam à inspeção do trabalho uma ampla prerrogativa como agente para a promoção da paz nas relações industriais, com o encargo de familiarizar empregadores e trabalhadores com a legislação do trabalho, explicar seus dispositivos e prevenir conflitos, intervindo como mediadores e, com isso assumindo uma autoridade de proteção dos representantes das partes.

No caso da Argentina, uma legislação editada em junho de 1996²¹ que introduziu o sistema integrado de inspeção do trabalho e seguridade social, composta de instituições federais e provinciais, dispõe que a inspeção

do trabalho deve velar pelo respeito das normas internacionais do trabalho. O Uruguai também contempla, entre suas funções, a aplicação dessas Convenções.

No caso do México, existe apenas uma Lei Federal do Trabalho, ditada pelo Congresso da União, que se aplica em todo o país em trinta e três jurisdições, de maneira compartilhada entre os trinta e um Estados um Distrito Federal (situado na Cidade do México) e a Federação ou Governo Federal, cabendo a este, por exceção, a jurisdição sobre as atividades industriais, serviços de relevância de caráter nacional assim como certas matérias federais como capacitação e uma aplicação, compartilhada com os Estados, em matéria de higiene e segurança ocupacional.²² Um recente Regulamento Geral para a Inspeção e Aplicação de Sanções por Violações à Legislação Laboral, de 6 de julho de 1998, regula os procedimentos e sanções de maneira uniforme para todo o país, evitando a dispersão normativa existente até aquela data. Adicionalmente e de forma a atender a autonomia das Entidades Federativas, o Governo Federal Mexicano subscreveu, com todos e cada um de seus Estados federados, convênios de coordenação sobre a inspeção do trabalho no intuito de uniformizar procedimentos e estratégias de inspeção sobre segurança e higiene, capacitação e adestramento e trabalho de menores, como também para a obtenção de informações relativas a cobrança de multas em caso de descumprimento.

Chama também atenção, no caso da Argentina, o número de acordos firmados entre os atores sociais com disposições relativas à prevenção. Para esse fim foi criado um programa no âmbito provincial, com objetivos, métodos e parcerias para alcançar metas preventivas, utilizando-se a negociação coletiva como procedimento habitual, para adaptar as condições de trabalho e emprego às mudanças introduzidas no sistema de produção.

No caso do Chile, foi introduzido um procedimento administrativo de conciliação para conflitos individuais de trabalho, que tem uma grande aceitação por parte da sociedade. Igual procedimento também se observa no Peru.

No Canadá, as atividades de inspeção se dividem em quatro categorias: A super

vigilância das disposições legais; a informação, orientações e comunicações; a utilização de todos os meios possíveis para evitar conflitos e, finalmente, a participação em comissões tripartites para a prevenção e solução de conflito em três níveis, empresa, ramo ou setor de atividade e nacional.

Os Inspetores podem também receber instruções da autoridade central para atuar com plenas faculdades em qualquer lugar do território do país, mediante atos administrativos pertinentes, em caso de deslocamento para lugares distintos dos que normalmente cobrem (Brasil, Chile e Uruguai). Em outros países se definem competências compartilhadas de âmbitos federal, provincial ou estadual, casos em que as faculdades atribuídas aos Inspetores de nível federal ficam restritas às matérias e tipo de empresas que fazem parte da competência federal (Argentina, Canadá, México) em que as Províncias ou Estados detêm as restantes.

Especificamente no caso do Canadá, estão sujeitos à jurisdição federal os trabalhos, as obras e as empresas que excedam os limites de uma província, passando para um nível interprovincial ou internacional. Desse modo, se reconhecem como empregadores de jurisdição federal, aqueles das empresas ferroviárias, transporte rodoviário, gasodutos e oleodutos, canais, barragens, túneis e pontes, telefonia, telegrafia e sistemas de cabos, embarque e navegação, rádio e televisão, transporte aéreo, aeroportos e aeródromos e serviços e bancos. Considera-se, adicionalmente, sujeitos a essa jurisdição, mesmo quando estejam situados em províncias, os empregadores dedicados à extração e enriquecimento de urânio, elevadores de grãos, moinhos de sementes e alimentos e determinadas estradas de ferro, comunidades indígenas e corporações da Corona, a Corporação de Portos do Canadá e o Museu de Belas Artes do Canadá.

Outro caso de país com estrutura federal é o da Argentina, onde sucessivas e recentes reformas buscaram uma maior uniformidade de critérios através de um Pacto Federal do Trabalho destinado a assegurar a unidade e a segurança jurídica da Nação em matéria laboral e unificar formas de sanções das infrações, entre outras disposições e de um Sistema Integrado de Inspeção do Trabalho e

da Seguridade Social, criados pelas leis Nº 25.212 de 1999 e Nº 25.250 de 2000.

Ao longo da história dessa instituição verificaram-se, com relação às suas funções, dois estilos bipolares de inspeção: um de caráter mais sancionador das violações à legislação trabalhista e outro de caráter pedagógico, em que o Inspetor presta orientações, propondo atitudes positivas, concedendo inclusive assessoria, orientada para a conciliação, em ocasiões francamente hostis às sanções.²³

Um terceiro enfoque dentre os estilos já mencionados, sugere o equilíbrio e o manejo adequado dos instrumentos de intervenção pedagógica e uma atitude sancionadora. A propósito, Galín, nos aponta que, segundo a concepção da Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações da Organização Internacional do Trabalho, existe complementaridade recíproca entre as funções de assessoramento e punitiva, nos seguintes termos: “a função de assessoramento não poderá substituir a função de controle além do limite que ponha em risco a perda de toda a força de convicção. Do estabelecimento de um equilíbrio entre ambas funções, dependerá em grande medida o êxito da ação dos Serviços de Inspeção. É importante, pois, que os agentes da inspeção não privilegiem exageradamente sua função consultiva em detrimento de sua função de controle. Sua tarefa se facilitará quando o sistema de sanções adotado encontre-se eficazmente estruturado (...)”.²⁴

A função de controle resume o papel essencial de um Inspetor. Alguns a encaram como uma função fundamentalmente repressiva e policialesca. Sem dúvida, se tem entendido que esta função não constitui uma meta em si mesma, e sim, um meio para o cumprimento de um objetivo maior: Velar pelo cumprimento da legislação. Considera-se assim, que o controle ou uma atividade repressiva tem mais o sentido de instrumento para obter uma determinada conduta orientada para a prevenção, (mediante a observação discussão e promoção das disposições protetoras da legislação). Nas diversas situações o Inspetor poderá recorrer às instruções formais ou sanções adequadas à gravidade do caso concreto, que, em último caso, também têm uma função pedagógica tanto para os envolvidos como para terceiros.

No caso do Canadá, o Ministério de Desenvolvimento dos Recursos Humanos tem se esforçado por garantir que o cumprimento das normas seja voluntário e o México adota fundamentalmente, um critério pedagógico. Não obstante, os mais diversos países mantêm um sistema de atendimento oriundo de denúncias e reclamações que lhes são apresentadas e adotam planos programados ou visitas de ofícios. No caso do Brasil, a Secretaria de Inspeção do Trabalho²⁵ menciona que: “O objetivo central é encontrar alternativas para a regularização. Isso não quer dizer que, necessariamente, devemos dirigir toda a solução para a negociação. Como já disse, é apenas uma alternativa se assim entende a fiscalização(...) Temos que atuar com vigor enquanto guardiões dos direitos do trabalho, bem como com habilidade, serenidade, em busca da regularização”.

Muito se tem insistido que deveria ser enfatizado o caráter preventivo da inspeção,²⁶ em contraposição à sua função de velar pela aplicação da Lei. Jean Courdouan²⁷ reflexiona, todavia, que não existe contraposição entre essas duas formas já que a Lei foi escrita para que não existam riscos ou consequências nefastas no trabalho, o que, por definição, é também, o objetivo da prevenção.

A distinção parece estar na ênfase posta entre atividades preventivas e reativas, de onde efetivamente a prevenção ocupa a maior importância no afã de evitar danos ou perigos. Esse enfoque de antecipação deveria ser cada vez mais importante na medida em que o câmbio tecnológico e a modernização dos processos produtivos introduzem novos riscos, tornando indispensável desencadear processos de maior aproveitamento na capacitação dos trabalhadores e na prevenção de riscos trabalhistas.

Na perspectiva acima indicada, torna-se importante uma visão estratégica de inspeção, já que uma política de prevenção exige mais de que um simples trabalho rotineiro ou uma simples programação de visitas.²⁸ Requer mobilizar os atores sociais e prover uma maior informação, uma tarefa de convencimento sobre a razão de ser das disposições legais, particularmente aquelas disposições que regulamentam saúde e segurança do trabalho e propostas adaptadas a cada realidade como modo de ação, o que certamente resulta num

difícil empreendimento, particularmente quando se conta com meios limitados.

As visitas aos estabelecimentos são essenciais para o controle. O Inspetor tem como centro de suas atividades aquele onde se realiza o trabalho: As empresas, canteiros de obras ou tarefas e escritórios. Por isso é importante manter um padrão de número de visitas, do tempo destinado a elas, da distribuição dessas visitas por categoria de empresas, dos planos de visitas, do acompanhamento, dos relatórios e das sanções correspondentes. A frequência das inspeções de acordo com a Convenção Nº 81 será “com tanta frequência e atenção quanto seja necessário”, o que certamente dependerá em cada caso das possibilidades humanas e materiais para realizá-las.

Nessas visitas é possível, através das informações documentais, comparar as versões dos empregadores com a dos trabalhadores e seus respectivos representantes. Um Inspetor pode, desde logo, atuar em conjunto com outros agentes ou organizações, especialmente de caráter técnico, de maneira a assegurar um serviço de controle de maior eficiência. As legislações em geral contemplam essas funções dando faculdade aos Inspetores para atuar de ofício ou mediante denúncias ou reclamações. A redação dessas faculdades apresenta fórmulas similares, é o caso da Costa Rica em recente “Regulamento da Organização e Serviços da Inspeção do Trabalho”, Decreto Nº 28578-MTSS de 21/03/2000, em seu Capítulo X, acerca das “Funções, competências, atribuições e proibições dos Inspetores do Trabalho”, Artigo 24 que estabelece: “Visitar os centros de trabalho, de qualquer natureza, em horas diurnas ou noturnas, segundo se requeira para verificar o cumprimento das normas relativas as condições salariais, de trabalho e seguridade social. Em particular, velarão para que se acatem as disposições legais e regulamentares sobre saúde ocupacional e prevenção de riscos de trabalho”.

O controle está estreitamente vinculado às atividades de informação e assessoramento que normalmente ocorrem durante as visitas, cujo objetivo específico é “indicar a maneira mais efetiva de cumprir as disposições legais”, conforme a Convenção Nº 81, Artigo 1º. Sem embargo, deve-se complementar essa idéia

com aquela contida no Artigo 17, Nº 2: “Os Inspectores do Trabalho terão a faculdade discricionária de advertir e de aconselhar, antes de iniciar ou recomendar um procedimento”.

Relatórios da OIT²⁹ demonstram que os modelos de inspeção apresentam muitas diferenças. Distinguindo três, o primeiro caracterizado por um modelo generalista que abarcaria funções de segurança e saúde dos trabalhadores, condições de trabalho (com inclusão de trabalho de menores e mulheres), duração de trabalho e remunerações. Com frequência também se exerce controle nas relações individuais e coletivas de trabalho, emprego e formação profissional e seguridade social. Esse tipo de inspeção, centrada no conhecimento de leis e regulamentos, valoriza mais a aplicação das decisões administrativas que a assessoria ou a orientação aos atores. O modo de organização geográfica tem como base uma instituição central da administração do trabalho.

Um segundo tipo de sistema, caracteriza-se pela presença de várias inspeções especializadas. Os serviços de segurança e saúde algumas vezes intervêm em temas relacionados com a duração de trabalho. Os Inspectores são especialistas e em geral privilegiam o assessoramento e a informação em detrimento das decisões administrativas. Menciona-se a Argentina dentro dessa categoria.

Um terceiro sistema é descrito como aquele organizado com equipes multidisciplinares, que têm por base promover a segurança e a saúde no trabalho que, via de regra, se transforma em sua missão quase exclusiva. A competência sobre condições de trabalho fica limitada a aspectos muito específicos (trabalho de menores, proteção à maternidade, aprendizagem e discriminação). Esse modelo prima pela concertação e o assessoramento técnico, as decisões jurídicas aparecem somente em caso de resistência manifesta. O modelo repousa na responsabilidade dos atores sociais e conta muitas vezes, com uma autoridade central de caráter tripartite.

O Artigo 3.1.a) da Convenção Nº 81 da OIT permite de alguma forma o debate e a interpretação sobre as funções da inspeção ao citar as áreas temáticas não taxativas acrescentando “na medida em que os

Inspectores do Trabalho estejam encarregados de velar pelo cumprimento de referidas disposições”, o que tem levado a controvérsias no sentido de que toda a legislação sociolaboral deveria ou poderia ser controlada pela inspeção do trabalho (interpretação ampla). Por outro lado, a interpretação restrita reduz o campo de atuação do que está estabelecido no Artigo 3.1.a) já citado. Assim sendo, observa-se que existem países em que os Inspectores têm competência geral e abarcam todas as condições e meio-ambiente de trabalho (Uruguai e Brasil), e outros que só permitem certos aspectos de segurança e higiene aos seus Inspectores do Trabalho, conferindo faculdades a outros serviços e inspeções (Chile).

Cabe destacar, em todo caso, que há Inspectores que dedicam a maior parte de seu tempo a trabalhos de natureza educativa, de difusão com empregadores e organizações de trabalhadores e obtêm os melhores resultados no sentido de garantir a segurança ao explicar as exigências legais, como ocorre nos Estados Unidos, especialmente na atividade mineradora.³⁰

A informação e a assessoria podem ocorrer seja durante as visitas a empresas, como nos escritórios da inspeção ou em outros lugares ou eventos. O Inspetor do trabalho se vê, na prática, obrigado a explicar as razões técnicas da legislação, a conveniência de adotar medidas de segurança, com opiniões e exemplos, o que pode ocorrer quando o Inspetor se desloca ao estabelecimento, como também em seu próprio local de trabalho, que deve ser acessível a todos que tenham dúvidas ou reclamações devendo sempre ser indicada a melhor maneira de se fazer cumprir as normas legais. É, certamente, compatível com essa função, a instalação de centros de atenção ao público (Estados Unidos). Isso resulta mais adequado para a otimização e a racionalização do tempo de trabalho do Inspetor, que pode, dessa forma, realizar uma adequada programação do seu trabalho. Palestras, exposições, cursos, oficinas, são, certamente, atividades que podem reforçar essa iniciativa de informação e assessoramento. A essa tendência de utilizar formas pedagógicas, se atribui o condão de construir uma inteligência sobre as leis e regulamentos do trabalho.

A disseminação das normas trabalhistas, especialmente sua utilidade, pode revelar-se

muito importante para atender o freqüente desconhecimento da legislação social, particularmente quando esta é muito detalhada ou densa, deficiência apontada em recente relatório do Banco Mundial, que destaca a América Latina como uma região onde o mercado de trabalho, ainda que fortemente regulado, falha na proteção dos trabalhadores, sugerindo a simplificação da legislação para assegurar seu cumprimento com realismo. Segundo o citado banco, os ministérios deveriam sair das buscas irrealistas de cumprimento de minúcias regulatórias para a difusão de informação massiva na busca de novas bases de auto-regulação.³¹

A informação prestada pela Inspeção do Trabalho não exclui, certamente, a possibilidade que os próprios atores sociais para desenvolver outros mecanismos com esse fim, seja em conjunto ou em atividades separadas ou com entidades especializadas.

Cabe também enfatizar que os ministérios podem desenvolver programas de maior intensidade ou importância, de acordo com parâmetros de gravidade dos direitos envolvidos, como no caso dos direitos trabalhistas fundamentais. Ou ainda, em temas definidos como prioritários em determinados contextos, para atender necessidades nacionais incluídas em um planejamento de maior envergadura. Que podem ser potencializados se acompanhados com atividades de difusão.

Algumas administrações assumem essa tarefa de difusão da norma trabalhista como meio de prevenção de conflitos. Muitos países começaram a desenvolver essas atividades através de páginas da web, atendimentos telefônicos com oferta de serviços, de normas legais, de decisões administrativas e outras informações. Proporcionam esses serviços, países como Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Estados Unidos, México, Peru e Uruguai, com informação diária para o público.³²

A Costa Rica oferece, igualmente, uma ampla gama de serviços de divulgação da legislação trabalhista. De acordo com a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e Seguridade Social, N° 1860 de 21/04/1955, alterada pelas leis N° 3095 de 18/02/1963, N° 4076 de 06/02/1968 e N° 4179 de 22/08/1968, o trabalho de promover a difusão de obrigações trabalhistas à população é iniciativa do ministério, coordenada com seus

departamentos, seções e oficinas, função que se encontra completamente distribuída de acordo com a competência de cada um desses setores. Os objetivos e as medidas específicas de divulgação são os seguintes: Prevenir conflitos entre trabalhadores e empregadores mediante orientação, assessoramento e capacitação dos empregadores e trabalhadores, bem como as suas respectivas organizações no que se refere a seus direitos e obrigações (Direção Nacional de Inspeção); assessorar e aconselhar empregadores e trabalhadores sobre a natureza efeitos e vantagens dos diversos regimes salariais (Depto. Salários); informativos (Secretaria Maior); dirigir e manter uma revista de publicação periódica sobre informação social denominada “Revista Jurisprudência Laboral”; campanhas de divulgação e orientação de prevenção de acidentes do trabalho através dos meios de comunicação (Conselho de Saúde Ocupacional articulado com a Caixa de Seguro, o Instituto Nacional de Seguros e o Ministério da Saúde), e, finalmente; atividade do Conselho Superior do Trabalho que emite informações de acordos, entre os quais destaca Acordo 4° que refere-se a “Liberdade Sindical” estabelecendo para as partes (Trabalhadores, Empregadores e Governos) a realização de um processo de divulgação da legislação trabalhista nacional.

Dentro das funções da inspeção, podemos destacar aquelas desempenhadas pelos Inspetores do Canadá (nível federal) sobre inspeções relativas à segurança, especialmente na prevenção de incêndios, que obviamente em países desenvolvidos podem ter consequências imprevisíveis, sobretudo em ambientes com produtos químicos, florestas, ou outros estabelecimentos ou locais semelhantes.

Mesmo não sendo proibido aos Inspetores realizar outras funções, as Convenções N° 81 (Art. 3.2) e N° 129 (Art. 6.3) coincidem em estabelecer que “nenhuma outra função que se exija aos Inspetores do Trabalho(...) deverá entorpecer o cumprimento efetivo de suas funções principais ou prejudicar (ou reduzir de alguma maneira) a autoridade e imparcialidade que os Inspetores necessitam em suas reações com os empregadores e os trabalhadores.”

Essa restrição é bastante óbvia. Caso os Inspetores recebam outros tipos de encargos que não sejam aqueles previamente indicados,

será difícil que possam cumpri-los junto com a carga de trabalho normal. Entretanto, como veremos de forma cada vez mais crescente, aparecem funções a ser desempenhadas pelos Inspetores, e estas se definem em planejamento estratégico e em planos de ação que não consideram os meios de otimizar sua atividade.

C. Organização, funcionamento, composição e faculdades dos Serviços de Inspeção

Dentro dos aspectos estratégicos cabe mencionar a organização do sistema, o que deve ser compatível com as funções primárias da inspeção, de forma a atender ao maior número possível de trabalhadores e setores da economia. A organização dos Serviços de Inspeção deve ficar sob a dependência da autoridade central e cooperar com outros serviços públicos ou privados, assim como empregadores e trabalhadores e suas organizações.

O quadro de pessoal deve ser composto por funcionários públicos que tenham garantia de estabilidade em seus respectivos estatutos orgânicos e assegurada a sua independência para atuar em caso de mudanças de governo e diante de qualquer outra interferência externa. A seleção desse pessoal deve ser feita dentro de critérios técnicos. Quando selecionados, devem receber informação técnica adequada e garantir a eficiência através da colaboração de peritos e técnicos qualificados. Deve ainda contar com um número suficiente de Inspetores, especialmente de campo ou terreno, deve contar com meios materiais adequados para a função de inspeção, assim como com facilidades de transporte, garantindo-se os gastos necessários para o cumprimento de suas missões.

Numerosos países da Região contam com pessoal de fiscalização estável, porém há outros que tal estabilidade inexistente. Isso, a nosso ver constitui um problema básico tanto para o bom funcionamento da instituição quanto para a sua modernização, uma vez que os Inspetores ficam passíveis de ser removidos a qualquer momento ou podem ter afetada sua independência e critério, o que dificulta também o desenvolvimento de políticas de formação e capacitação destinadas a pessoal de

caráter transitório. Acrescente-se, que poderiam ser estudadas formas de incentivos para que os Inspetores e funcionários qualificados não migrem para outros setores.

Vale lembrar que as faculdades concebidas pela Convenção Nº 81 são geralmente acolhidas pelas diversas legislações, mesmo em países que não hajam ratificado a Convenção (casos de Chile e México).³³ No caso, as legislações incluem o poder de livre acesso, de dia ou de noite, nos estabelecimentos submetidos à inspeção, poder para entrar em qualquer lugar quando tenham um motivo razoável para supor que está sujeito a inspeção; realizar exames, inspeções ou pesquisas, interrogar empregadores sozinhos ou com presença de testemunhas; solicitar da empresa, livros, registros ou documentos que a lei ordena confeccionar e apreender amostras de matérias ou substâncias utilizadas. Também lhes é dada a faculdade de tomar medidas que garantam a salvaguarda da saúde e da segurança dos trabalhadores, ordenar para que, em prazo determinado, sejam feitas as correções necessárias e inclusive tomar medidas em casos de perigo iminente.

Numerosas legislações conferem aos Inspetores faculdades de interditar e inclusive embargar obras ou serviços, especialmente em caso de perigo para a vida ou segurança das pessoas. É o caso da Argentina³⁴ e do Chile,³⁵ entre outros.

No caso do Canadá, devemos assinalar que o próprio trabalhador tem o direito de se recusar a trabalhar caso tenha motivos razoáveis para pensar que está exposto (o trabalhador e/ou outra pessoa) a perigos. Entretanto, fica impedido de exercer esse direito quando essa prática ponha em perigo a saúde ou a segurança de outra pessoa, ou quando as condições de execução de sua tarefa são normais para o tipo de trabalho que executa. Quando o trabalhador decide exercer esse direito, deve comunicar a seu superior imediato ou a seu empregador e justificar as razões da recusa, porém, deve permanecer disponível no local de trabalho para executar outras tarefas. O empregador deve, então, convocar representantes da comissão de prevenção, ou, na sua falta, um representante sindical, ou, ainda, um trabalhador designado por quem alega ser o trabalho perigoso, para examinar a situação e discutir as correções do

caso. Não se chegando a um acordo sobre a existência do perigo ou sobre as retificações necessárias, qualquer uma das partes pode solicitar a intervenção de um Inspetor, o que também pode ocorrer se o trabalhador não ficar satisfeito com a solução a que chegaram seu representante e o empregador. Nesse caso o Inspetor deve definir o quanto antes se existe perigo. Sua decisão deve ser cumprida ainda que as partes não estejam de acordo. Esta decisão poderá sofrer impugnação apresentada às instâncias de Direção. Nenhuma sanção pode ser imposta a um trabalhador no caso em que este exerça o direito de recusa ao trabalho, salvo no caso de atuação abusiva, quando o ônus da prova recai sobre o empregador.

A Convenção Nº 81 também estabelece a obrigação têm os empregadores de informar à inspeção do trabalho os acidentes no trabalho e doenças profissionais.

Como contrapartida de suas faculdades, o Inspetor não deve ter interesse algum nas empresas sujeitas ao seu controle. Deve resguardar o sigilo diante das empresas no que se refere a procedimentos de fabricação e de comércio. Igualmente está obrigado ao sigilo quanto à origem das denúncias, queixas ou reclamações dos trabalhadores.

Quanto ao poder de decisão do Inspetor, a Convenção lhe outorga liberdade de decisão no leque de possibilidades que se abre desde advertir ou aconselhar até recomendar o início de ações judiciais. Existem diversos tipos de sistemas atualmente em funcionamento. Entre eles, os que permitem ao Inspetor prestar instruções, aplicar multas, denunciar a outras instâncias, informar aos tribunais ou informar às autoridades superiores para que considerem a aplicação de multas administrativas.

Conforme a Convenção Nº 81, também se devem estabelecer sanções para o caso de violação das disposições legais vigentes e, em especial, no caso de obstrução da ação fiscal.

Os Inspetores devem apresentar relatórios periódicos à autoridade central que, por sua vez, deverá publicar um documento anual sobre esses temas com as estatísticas definidas na Convenção.

A Recomendação Nº 81 sugere também evitar que os Inspetores tenham a função de conciliadores ou árbitros em conflitos laborais.

Quanto aos procedimentos, em muitos serviços, a atuação de inspeção se faz, via de regra, mediante denúncias (Canadá e Uruguai), e outros o fazem de forma programada, em setores pré-selecionados (Brasil, Chile, Estados Unidos). Os níveis de liberdade ou autonomia que detêm os Inspetores são também diferentes. Vão desde aqueles nos quais os Inspetores somente visitam os lugares que lhes são indicados como o caso do México, até outros em que os Inspetores têm autonomia e competência geral sobre determinadas áreas geográficas ou setoriais (Brasil, Chile). Da mesma forma, denotam-se diferenças sobre o procedimento durante a visita. No caso do Uruguai o Inspetor atua e, se necessário, emite notificação para regularização ou apresentação de justificativa, no prazo que, em geral, é de três dias úteis. Caso não se cumpra a notificação e não se apresentem justificativas, emite-se despacho com a sanção respectiva. Caso seja apresentada a documentação, o Inspetor encarregado e, posteriormente, a Divisão Jurídica, qualificam o caso e a decisão que procede, que passa a ser referendada pelo Inspetor Geral do Trabalho. A notificada pode interpor recursos administrativos no prazo de dez dias.

O procedimento anterior é similar a outros existentes na Região. No caso do Chile, admite-se um recurso judicial contra a decisão que impõe uma multa. O recurso poderá ser apresentado ao juiz do trabalho que também adota um procedimento especial denominado Recurso de Proteção, apresentado a um tribunal de hierarquia superior (Corte de Apelações) quando se presume que existam violações das garantias constitucionais.

Quanto aos procedimentos especiais, merece citar o caso de denúncias sobre violação de liberdade sindical no Uruguai, que se iniciam com a respectiva denúncia da qual se dá vista (traslado) à empresa e, de sua contestação, se dá vista aos trabalhadores. Posteriormente, abre-se prazo para apresentação de prova testemunhal ou documental, após o que, se toma uma decisão. Caso se conclua que houve violação à liberdade sindical, se impõem multas. Essa decisão pode ser recorrida na esfera

administrativa e, em sucessivo, na esfera judicial. Outro procedimento similar é adotado nos casos de denúncia de assédio sexual.

D. Profissionalização. Carreira funcional

Um dos elementos básicos de um sistema de inspeção do trabalho é garantir a competência e eficiência de seus recursos humanos. Por isso torna-se indispensável estabelecer sistemas adequados de seleção de pessoal, incorporando profissionais ou técnicos multidisciplinares de bons níveis, com estudos compatíveis para desempenho da fiscalização em locais de trabalho, em que todos os funcionários sejam admitidos através de concurso público, processo sobre o qual faremos referências de vários países da Região, como Canadá, Chile, Brasil, Uruguai e, mais recentemente, Argentina e República Dominicana. No caso do Brasil, seus Inspetores têm competência federal, autoridade central e fazem parte do núcleo estratégico da Administração Pública Federal, sendo mantido um grupo específico de médicos e engenheiros para atender à área de segurança e saúde do trabalho. Este é também o caso do Uruguai, que conta com pessoal especializado em segurança no trabalho.

Essa concepção tem que estar complementada com adequados sistemas de formação, capacitação, atualização e treinamento sistemático para o desempenho de suas tarefas. No caso do Brasil, cabe mencionar-se um interesse na transformação do perfil da fiscalização do trabalho, implementado através de um projeto dirigido a estimular o Inspetor para ampliação de suas práticas na busca de soluções para as infrações da legislação do trabalho, com eficácia e criatividade. O programa, realizado conjuntamente com a Escola de Administração Fazendária, conta com um conjunto de ações que incluem capacitação, treinamento, pesquisa, consultorias em procedimentos, formação de equipes e desenvolvimento gerencial destinado a dirigentes responsáveis pelas atividades de inspeção, enfim tudo o que evidencia uma estratégia voltada para enfatizar os aspectos da negociação na atividade fiscalizadora objetivando a regularização de situações irregulares.³⁶

O desenho das políticas de capacitação dos Inspetores deve ter como objetivo habilitar para garantir maior eficácia ao trabalho de fiscalização e proporcionar ao Inspetor conhecimentos e habilidades, formação sistemática e capacidade de adaptação ao contexto.

Parte III

A MODERNIZAÇÃO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO

A. Elementos de diagnóstico

O Diretor Geral da OIT³⁷, descreve sinteticamente, a conjuntura em que se encontra a inspeção do trabalho. “A rápida evolução e as contínuas inovações que se produzem no entorno laboral seguem apresentando graves problemas em todas as partes para as inspeções do trabalho. Ao mesmo tempo, as inspeções de trabalho têm sido submetidas às mesmas pressões que recaem sobre a administração pública em geral. As limitações que sofrem se referem às reduções do gasto público, à tendência a uma administração pública ajustada, aos apelos em favor de uma maior responsabilidade e transparência e à descentralização das responsabilidades. Em resposta a tudo isso, as inspeções do trabalho têm sido obrigadas a inovar e a buscar novas articulações. O elemento chave para as respostas dadas pelas inspeções do trabalho, em muitos países, tem sido o incremento de suas atividades de prevenção, em lugar do seu papel tradicional de reação aos acontecimentos e de adotar medidas após ocorridos os acidentes e as infrações à legislação.

Uma importante Reunião Tripartite Latino-americana, sobre os Sistemas de Inspeção de Trabalho, celebrada no Panamá em novembro de 1998, a cargo da OIT, oportunizou aos principais responsáveis governamentais dos Serviços de Inspeção assim como a uma importante representação de empregadores e de organizações sindicais, fazer um amplo diagnóstico desses serviços.

Sobre a referida reunião, em seu relatório, Daza sistematizou os principais fatores que têm influído na formação e evolução dos sistemas de inspeção do trabalho, identificando os cinco mais importantes, a saber:

- A organização e estrutura da Administração do Estado: federal ou unitário; Administração do trabalho em um ou vários ministérios ou entidades administrativas; órgãos ou agências.

- As normas laborais e suas fontes: legislação estatal e normas convencionais; importância relativa da lei e das convenções.

- O sistema de relações do trabalho: organizações de empregadores e de trabalhadores de representação ampla ou reduzida; sindicalização por empresa ou por setores; níveis da negociação coletiva; conteúdo da negociação coletiva.

- O sistema de solução de conflitos: procedimentos judiciais e extrajudiciais; procedimentos administrativos, procedimentos tripartites e procedimentos bipartites.

- O sistema sancionador das infrações às normas do trabalho: Tipificação de infrações e sanções; sanções administrativas e sanções penais; iniciativa e poder sancionador.

A partir das exposições dos representantes governamentais se pôde perfilar a situação da inspeção do trabalho, nos seguintes termos:

- Quanto ao âmbito setorial e territorial: Todos os países dispõem de sistemas de inspeção que se ocupam de todos os setores produtivos e aos quais se aplicam as normas trabalhistas, excetuando os serviços não comerciais da administração pública. Por sua vez, o setor agrícola é considerado de difícil inspeção em quase todos os países, identificando-se uma insuficiente cobertura territorial e uma escassez de Inspetores. O setor marítimo não conta com acompanhamento habitual, salvo raras exceções.

- Quanto ao conteúdo, âmbito de pessoal de aplicação das normas e funções exercidas pelos Inspetores: A missão e encargos da inspeção do trabalho se encontram geralmente previstos em normas legais, que definem a competência para atuar em toda empresa onde existam relações de trabalho, não se estendendo essa competência ao trabalho autônomo ou por conta própria nem ao trabalho familiar, salvo exceções.

- Quanto à estrutura orgânico-funcional e à eficácia do sistema: A autoridade central da inspeção é definida de formas muito diferentes

sendo esta, por vezes, apenas uma declaração de supervisão ou de subordinação, o que repercute na gestão e no estabelecimento de objetivos do sistema. Apenas dois países admitiram dispor de recursos apropriados, porém, em geral, a opinião mais corrente deu conta da falta e da necessidade de meios econômicos, de instalações e número de Inspetores adequado à quantidade de estabelecimentos a ser visitados. Tem sido progressiva a incorporação, nos últimos anos, dos Inspetores ao regime jurídico da função pública, porém em alguns países não existe a garantia de estabilidade. O planejamento de atividades em função de objetivos se estende de forma desigual, percebendo-se que nos países com baixos contingentes e meios a atividade de inspeção se limita a dar respostas às denúncias e a promover algumas campanhas ou programas por setores ou localidades determinadas. Apenas existe consulta direta aos atores sociais, mesmo que em alguns países a legislação preveja a existência de órgãos consultivos. Em alguns países os Inspetores do Trabalho só podem entrar nas empresas quando estão munidos de uma ordem de serviço.

- Quanto à intervenção da inspeção do trabalho nas empresas no contexto de uma realidade em evolução: a tendência generalizada ressalta o caráter preventivo da inspeção do trabalho sobre o punitivo. Os procedimentos têm sido orientados, em muitos casos, no sentido de advertir antes de sancionar. Não obstante a importância da capacidade informativa para fins de prevenção esta não alcança toda a incidência desejada por falta de capacitação em alguns casos ou por falta de meios ou métodos em outros. Não existe estratégia especialmente destinada à pequena empresa nem tão pouco ao setor não estruturado ou informal. Somente em alguns casos, ainda assim, em parte, se incumbe a inspeção do trabalho, da proteção dos direitos de sindicalização e negociação coletiva.

Complementarmente e em meio a outras considerações importantes, os representantes governamentais posicionaram-se na ocasião sobre: a importância do tripartismo para o diálogo social, como meio de prevenção e para formular programas e normas; maior ênfase na atividade informativa e formativa da inspeção do trabalho, sem prejuízo da ação sancionadora, quando for necessária; a

necessidade de dotar as inspeções de maiores recursos humanos, econômicos e materiais para o desenvolvimento da instituição e o desenvolvimento de cooperação horizontal como instrumento útil para a melhoria institucional.

Um aspecto especialmente destacado pelos representantes governamentais foi a conveniência de se incrementarem as atividades de inspeção de forma planejada, para tanto se devendo considerar, entre outros, os seguintes insumos: Estatísticas; dados levantados em registros públicos; informação oriunda da colaboração institucional; prioridades manifestadas pelos interlocutores sociais, através de pesquisas e consultas realizadas com os cidadãos. Também devem considerar-se os recursos humanos, econômicos e materiais disponíveis e as peculiaridades dos distintos setores produtivos e matérias a inspecionar. O objetivo identificado nessa proposta é elevar o nível de cumprimento da legislação para o qual a atividade fiscalizadora constitui um meio. Para conhecer o grau de satisfação dos usuários do sistema foram sugeridas pesquisas e auditorias externas e para melhorar seu atendimento, uma organização territorial adequada, que aproxime a administração do cidadão. Através de pesquisas, implantação de sistemas de atendimento de queixas de usuários, visitas realizadas por dois ou mais Inspetores, auditoria aleatória de atividades, controle de atividades pelo responsável do sistema e por uma controladoria externa ao sistema se pretende conhecer a qualidade do trabalho e controlar os desvios da atividade de inspeção. Finalmente, acrescentou-se que devem ser fomentadas aquelas atividades inspecionadoras que fortaleçam a ação preventiva do sistema.

A título de conclusões o setor de empregadores mencionou: Que a forma mais conveniente de organizar o serviço é através de um órgão único, que atue em todos os setores e âmbitos territoriais, com Inspetores de perfil e especialização adequados, assistidos por assessores técnicos em áreas deficitárias ou específicas; a necessidade da participação dos interlocutores sociais na formulação de normas; que, em particular as organizações de empregadores deveriam colaborar na formulação de normas, na elaboração de políticas de inspeção, nas tarefas de informação, difusão e conscientização de seus

membros e trabalhar no assessoramento e conscientização dos Inspetores; que, em geral, as organizações de empregadores não são consultadas, nem formal nem informalmente pelos órgãos de direção dos Serviços de Inspeção, sendo limitadas suas participações, e que não lhes são informados devidamente os resultados da atuação da inspeção, do desenho de políticas e avaliação da atuação do serviço; que, em alguns casos, deveria ser conveniente atribuir (a título auxiliar) funções de inspeção a outros setores governamentais, sempre que estes não cumpram ou respondam por funções políticas; que as funções dos Inspetores do Trabalho não deverão ir além daquelas previstas na Convenção Nº 81 da OIT; que a inspeção do trabalho deveria intervir cada vez menos naqueles temas de relações de trabalho que podem ser objeto de negociação, deixando maior autonomia para as partes e limitando-se a uma função preventiva, assessora, informativa e garantidora do cumprimento das normas e que em nenhum caso seja recomendável que os Inspetores tenham faculdades interpretativas das normas laborais, próprias do órgão judicial; que em matéria de conflitos coletivos de trabalho, a autoridade laboral só deve intervir quando esgotado o diálogo e não se tenha conseguido acordo, sendo recomendável um procedimento pré-judicial de conciliação sem intervenção da inspeção e realizado por mediadores profissionais; que existam conflitos entre as competências administrativas e judiciais, mesmo que, de modo geral, elas estejam devidamente delimitadas; que deverá institucionalizar-se o tripartismo na matéria – e especialmente análises periódicas tripartites por ramo de atividade, setores ou regiões geográficas, em matéria de acidentes do trabalho e doenças profissionais, com o objetivo de criar uma cultura de prevenção de riscos, requerendo-se uma maior informação quanto as estatísticas e índices de acidentes; que deve evitar-se a pluralidade de inspeções de organismos diferentes, sobre um mesmo objeto; que deverá existir uma atitude proativa da administração e dos interlocutores sociais para facilitar o conhecimento das normas, com ênfase na pequena e média empresa; que o trabalho informativo e pedagógico não tem sido eficaz e que na maioria dos casos é inexistente e a inspeção atua de forma meramente sancionadora e punitiva e não

preventiva e educadora, o que não resulta em efeitos positivos; que se faz necessário Inspetores capacitados e bem remunerados a fim de evitar corrupção, resultando muito inconveniente que um Inspetor determine e aplique a sanção e mais ainda que seja beneficiado com participação na multa, e que os Inspetores devam possuir conhecimentos jurídicos e técnicos para garantir a eficácia de suas atuações e também capacidade para discernir com bom critério.

Por outro lado, os representantes dos trabalhadores mencionaram a importância de que cada país mantenha legislações laborais vigentes e a importância que têm os sistemas de inspeção do trabalho para que isso ocorra com eficiência, agilidade e honradez; que é importante assegurar a participação de representante dos trabalhadores e empregadores para que o tripartismo opere nos níveis de controle e de acompanhamento de resultados; que o âmbito de aplicação dos sistemas deve ser nacional, sem exceções, mesmo quando se particularize por ramos de atividade ou ciclos produtivos (agricultura); que o corpo de Inspetores requer capacitação permanente; que se requer um orçamento maior e otimizado, que permita, entre outras coisas, um maior número de inspetores e que estes sejam melhor remunerados; que as sanções mais enérgicas, que não possam ser burladas, e que tenham adequada sustentação legal; que é importante que as organizações de trabalhadores disseminem o funcionamento da inspeção; que em alguns países existe duplicidade de funções, o que constitui um desperdício de esforços e recursos e que seria conveniente estandardizar os sistemas; que existe um fenômeno de “regulamentites” por normas legais conflitantes o que favorece o seu descumprimento, violando-se inclusive direitos humanos fundamentais; que na agricultura deveria-se realizar um esforço maior e que as organizações sindicais devam manter uma vigilância permanente do cumprimento da legislação trabalhista; que no marco da economia globalizada farão uso dos instrumentos normativos nacionais e internacionais; que a corrupção administrativa e dos Inspetores do Trabalho estimulam os patrões ao descumprimento da lei; que a inspeção do trabalho nos termos permitidos por cada legislação, realize maiores esforços para o acesso ao emprego e sua estabilidade,

valor dos salários e poder aquisitivo, jornada de trabalho, segurança e higiene, atenção à saúde, habitação, participação em utilidades, assistência para o trabalhador e sua família; que deverão ser executadas ações de difusão permanente e massiva, pelos meios de comunicação, e que se deverá garantir uma maior eficácia nos resultados do serviço, evitando procedimentos burocráticos.

Os elementos de diagnósticos, antes assinalados, permitem estabelecer subsídios importantes para a formulação das respostas que a modernização dos serviços podem implementar a partir das distintas realidades de cada país.

B. Principais elementos a considerar nas políticas de modernização

No âmbito mais geral da modernização das instituições sociais, Bernardo Kliksperg levanta alguns pontos a partir de um diagnóstico sombrio das administrações sociais e propõe as seguintes linhas de ação: desenvolvimento de redes de caráter horizontal, fundadas na sinergia e evitando hierarquias (ou gerência intergovernamental); articulação das políticas econômica e social, abordando o desenho das políticas públicas e a compartimentalização das mesmas, até o uso de sistemas de medição diversos; hierarquização organizacional do setor social, com tecnologia modernizada, próxima aos níveis de decisão governamental e com projeção de imagem de peso, aberta e flexível; descentralização através de uma gerência adaptativa; impulso à participação social; concertação ativa com a sociedade civil; profissionalização da gerência social; que a reforma do setor social deva reconhecer as lutas de poder e preparar a instituição para enfrentá-la; cooperação regional e inter-regional para reforma, com intercâmbio de experiências, detectando progressos associados.³⁸ Agrega ainda que, o sentido da equidade como essência e ferramenta de trabalho, em especial naquele de natureza pública, é indispensável para o desenvolvimento.

Nessa linha de idéias, Vilma Farias,³⁹ com muita propriedade nos convida a reflexionar sobre “(...) como os avanços na equidade e na justiça social são importantes para o desenvolvimento, sobretudo em uma economia

em que o capital humano e o capital social se tornam elementos essenciais”. Nesse campo as normas sociais têm um grande peso nos processos econômicos, o que aumenta a responsabilidade do Estado para promover essa tendência integradora.

Sobre as bases sociais genéricas anteriormente descritas e os novos cenários em que deve atuar a inspeção do trabalho, surge a necessidade de desenvolver mecanismos de adaptação. Para tanto dever-se-iam propor estratégias de ação em ambientes de diversidade e incertezas, para cujos resultados o planejamento estratégico outorga um instrumental extremamente importante. Caberá a inspeção executar-se nos mais diferentes níveis, a partir da identificação dos seguintes componentes:

- Identificação do método de planejamento para implementação e avaliação de cada ação, seja nos níveis centrais, regionais, estaduais, provinciais ou locais, segundo a realidade de cada Estado.
- Identificação dos elementos que impulsionam a tomada de decisão nos diferentes cenários (cadeia lógica mais eficiente).
- Determinação das modalidades de operação diante da complexidade e diversidade das relações trabalhistas atuais.
- Identificação de medidas simples a tomar nos diferentes níveis, que traduzam resultados positivos de eficácia imediata, sem induzir grandes alterações nas estruturas funcionais.
- Identificação de medidas mais complexas necessárias a uma maior efetividade de ação que resultem em uma maior credibilidade do serviço e para o conjunto das políticas públicas diante da população.

Dependendo dos recursos de cada país é possível introduzir-se apoio tecnológico especialmente de informática. Ademais, é importante ter presente que os planos de informatização se constroem a partir de processos de planejamento estratégicos previamente desenhados. Da mesma forma cabe acrescentar que uma adequada política de desenvolvimento dos recursos humanos deve incluir mecanismos de capacitação e formação sistemática em todos os níveis, especialmente dos Inspectores do Trabalho.

Com Inspectores adequadamente remunerados, aí se incluem incentivos por desempenho baseados em sua maior

produtividade, propiciam-se maiores garantias de probidade no sistema, tanto para os trabalhadores quanto para os empregadores e de mais profissionalismo em sua forma de atuar.

Os sistemas de informação permanente, dotados de adequados sistemas de estatísticas, dados levantados em outros órgãos do Estado, informação proporcionada por entidades privadas, prioridades requeridas pelos atores sociais, pesquisas, consultas aos cidadãos, podem contribuir para uma maior eficiência da atividade institucional, atendendo necessidades objetivas e subjetivas da sociedade.

Sem reduzir o amplo espectro de competências atribuídas à inspeção do trabalho, incluídas aí as atividades de rotina, as fórmulas de condução de ações que se reflitam em medidas planejadas que racionalizem e otimizem os esforços da administração deverão ser privilegiadas.

O objetivo dessa racionalização destina-se de maneira focalizada ou universal, a estabelecer metas possíveis dentro das opções estratégicas. Ressalte-se que, os objetivos estratégicos devem sempre incorporar os valores justiça e equidade aos requisitos de eficiência, eficácia e sustentabilidade. Dentro desse sistema, quando se trata de atividades focalizadas em temas mais complexos, a regra é que estes sejam distinguidos por gerência própria e se apresentem como projetos especiais.

Dentro das priorizações definidas pelos sistemas de inspeção se verificam diferenças entre os países: A Argentina prioriza ações de combate ao trabalho clandestino e de combate à evasão provisional; o Brasil, além de assegurar, genericamente, o cumprimento da legislação de proteção ao trabalho, desenvolveu programas especiais sobre o trabalho forçado e o trabalho infantil, formalização do vínculo empregatício, o recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (uma modalidade alternativa da perda da estabilidade); Canadá: A maioria das queixas estão relacionadas com pagamentos de salários e demissões injustas; Chile: Jornada de trabalho e Estados Unidos: Indústria de baixos salários com ênfase em trabalho infantil, e alguns setores como agricultura, confecção, saúde, vigilância, restaurantes, hotéis e motéis.

Outra fórmula alternativa se constitui na seleção temática ou focalizada, em situações de grande impacto na sociedade e nas garantias de direitos especialmente os direitos fundamentais no trabalho. Como casos de projetos especiais, com essas características pode-se mencionar a experiência do Brasil com relação ao trabalho forçado e ao trabalho infantil.

C. Experiências de modernização dos Serviços de Inspeção do Trabalho

Existem diversos processos e experiências de modernização dos serviços ou sistemas de inspeção do trabalho no continente, o que reflete uma preocupação generalizada de como modernizar os sistemas. Apresentaremos, na continuação, algumas experiências concretas que respondem aos diferentes problemas que têm enfrentado os países e que vêm se reproduzindo nos últimos anos. Como medida de precaução geral, devemos ter claro que cada uma delas responde a pontos de partida, estados de desenvolvimento econômico e social, histórias e contextos absolutamente distintos e, por isso, o valor de cada experiência está relacionado ao avanço alcançado sobre sua própria *performance*, mais que em termos comparativos.

Argentina. Recentes reformas legislativas se traduziram na criação do Sistema Integrado de Inspeção do Trabalho e da Seguridade Social, tendentes a melhorar a coordenação e uniformidade de critérios para tratar os temas trabalhistas, apesar das competências que são outorgadas pela Constituição ao âmbito federal e às províncias. Dentro dos objetivos do referido sistema está o de vigiar o cumprimento das normas trabalhistas e da seguridade social, garantir os direitos dos trabalhadores, previstos constitucionalmente e nas Convenções Internacionais ratificadas pela Argentina, eliminar o emprego sem registro e demais distorções que o descumprimento da norma trabalhista e da seguridade social provocam nos mercados.

Brasil. A partir do momento em que se aprovou a Constituição de 1988, instalou-se um novo processo de vigilância social e participação da sociedade civil, com menção expressa no texto constitucional à Inspeção do

Trabalho e à competência federal da instituição.

Nesse contexto foi produzido o sistema, que foi concebido e operacionalizado pela Secretaria de Relações do Trabalho, com assessoria técnica da Universidade Federal de Santa Catarina, através da Fundação de Apoio à Investigação e Extensão Universitária (FAPEU). O objetivo principal era “produzir informações da situação das condições de proteção do trabalho em cada atividade econômica do país”.

As informações cadastrais previstas eram as fontes nas quais o sistema estava assentado. A base de dado seria o registro de empresas, o registro de fiscalizações ou o de empresas infratoras. A alimentação e a retroalimentação dos principais processos contariam com suporte computacional centralizado na FAPEU.

Naquela época o sistema foi considerado um avanço, por se tratar de uma tentativa de dotar as ações de fiscalização de componentes de maior planejamento com base em um diagnóstico prévio e por produzir uma nova base de dados a partir da alimentação do sistema através dos Inspetores do Trabalho.

Entretanto, alguns fatores relacionados a essas idéias e instrumentos quebraram a cadeia lógica que poderia ter levado ao objetivo de “produzir informações sobre a situação de proteção dos trabalhadores”. As dificuldades do sistema em grande parte demonstraram a ineficiência na obtenção dos dados cadastrais, assim como a insuficiência ou inadequação dos elementos neles contido. Outro ponto crítico residia na base computacional restrita e na baixa capacidade institucional de equipar-se e trabalhar com novas tecnologias e gerar informações mais dinâmicas. Finalmente, sua concepção avançada para os padrões da época limitou-se unicamente a uma funcionalidade mecânica, sem considerar a realidade em movimento como princípio de planejamento. Entretanto, um dado que deve ser destacado quanto ao sistema é que este, mesmo com as falhas já descritas introduziu alguns componentes que passaram a ser reconhecidos como insumos para o planejamento e a gestão.

O ano de 1995 constituiu outro momento significativo da modernização do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), agregando qualidade e agilidade a suas estatísticas. Com o início da operacionalização

em 1996, começou-se a construir a série histórica dos resultados da Inspeção do Trabalho. O objetivo do sistema consistia em normalizar o sistema de comparação dos resultados para fins de planejamento; estabelecer critérios uniformes para a compatibilização da produção individual dos servidores que integram o SFIT; propiciar a otimização de resultados e componentes de controle.

O sistema produz um registro para simplificar o processo de planejamento geral das chefias na eleição das empresas a ser fiscalizadas, de acordo com a atividade econômica com número de trabalhadores por município, ou por código postal.

Desse modo, escolhida uma empresa pela chefia, o Inspetor do trabalho recebe uma ordem de serviço para executar sua atividade, podendo utilizar-se dos dados cadastrais postos à sua disposição em forma analítica e sintética para extrair informações acerca de fiscalizações anteriores, com a finalidade de elaborar seu planejamento individual.

A produção individual do Inspetor está vinculada a uma gratificação de produtividade e desempenho que, somada à produtividade global da Delegacia Regional do Trabalho, alcança o total de 100%. Isto significa que, caso não se logre a meta global definida pela Secretaria de Inspeção do Trabalho, os Inspetores só receberão uma gratificação proporcional à meta alcançada.

As chefias têm acesso a duas formas de controle de produtividade e de produção da fiscalização através de documentos gerenciais e estatísticos. O primeiro informa a produção individual do Inspetor e o segundo informa o desempenho global da delegacia, a partir dos atributos escolhidos e de um período determinado.

Convém ressaltar que mediante esse instrumento, a fiscalização pode ser dirigida de acordo com as metas previamente estabelecidas, tanto pelo nível central, como das delegacias, uma vez que os relatórios de inspeção contêm critérios de pontuação de acordo com a prioridade institucional ou com a gravidade da infração.

As atividades contempladas no sistema e suscetíveis de pontuação estão previstas de modo a assimilar um grande elenco ou menu de situações em que participam os auditores fiscais do trabalho: Fiscalização dirigida,

fiscalização indireta, fiscalização imediata, fiscalização por denúncia, atividade especial, monitoramento e treinamento, exercício de cargo em comissão e mediação em negociação coletiva. Atualmente, a fiscalização está orientada para a formalização de contratos de trabalho e recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.⁴⁰ Portanto, a ênfase de produtividade se relaciona com estas linhas de inspeção.

Adicionalmente se tem desenvolvido uma atividade denominada “Mesa de Entendimento”, oferecida como um novo instrumento para a inspeção do trabalho dentro da proposta do Programa de Transformação adotado pelo Ministério, para tratar de negociações de caráter individual. Consiste em uma ferramenta de negociação exclusiva da fiscalização, que se dirige à “regularização da situação de empresas em desacordo com a legislação trabalhista”. Cabe ressaltar que a decisão de abertura de negociação é, neste caso, de iniciativa do Inspetor, sendo, todavia, adotado em casos especiais e, quando se faça necessário, contará com a presença do sindicato respectivo. Finalmente, fracassada a negociação o Inspetor deverá aplicar os instrumentos sancionatórios de sua competência.⁴¹

Outra alternativa de negociação, é o caso marítimo-portuário, atividade para a qual se organizou, dentro da estrutura fiscalizadora, o denominado “grupo especial de fiscalização móvel de trabalho portuário”, para organizar inspeções em trabalhos portuários, aquamárítimo, fluvial, de pesca, de mergulho e em plataformas marítimas.

A existência desse grupo especial se justifica pelas características temporárias do trabalho portuário com múltiplos empregadores e em razão da importância econômica da atividade. As bases orientadoras da Lei de Modernização dos Portos⁴² consagram o princípio negociador e arguem aspectos inerentes ao trabalho portuário transitório, delegando às partes implicadas – empregador e trabalhador – a negociação para o estabelecimento das condições de trabalho adequadas à localidade em que serão executados os trabalhos, através de convenções coletivas de trabalho (resguardados os limites do interesse público, o princípio de equidade, o princípio da multifuncionalidade e agregando o princípio da

modernização). Portanto, a ênfase outorgada aos Serviços de Inspeção nesse caso se dirige à promoção da negociação entre as partes e ao acordo autônomo. Em grande medida, os Inspetores participam como mediadores, procurando dar apoio e sustento aos acordos e prestando orientação em matérias de legislação.

Canadá. Neste país, a legislação e Administração do trabalho detêm competências compartilhadas entre o governo federal e o de suas dez províncias e três territórios, cujas relações estão profundamente ancoradas na história de seu desenvolvimento econômico-social. Relatórios oficiais apresentados à OIT⁴³ demonstram que a inspeção das condições de trabalho se fundamenta na Lei Relativa às Normas de Trabalho, que estabelece as condições mínimas para os setores da atividade econômica. A Comissão de Normas de Trabalho é o órgão encarregado de supervisionar a aplicação das referidas normas e tem como funções informar ao público sobre as regulações, receber queixas dos trabalhadores para que sejam indenizados de acordo com a lei e tratar de conquistar acordos entre trabalhadores e empregadores (Artigo 5º). Depois de receber uma queixa, a Comissão realiza um cuidadoso estudo (Artigo 105) o que também pode ser feito por iniciativa própria (Artigo 106).

No caso de violação da lei, a ofensa será objeto de sanções (multas) entre 600 e 1.200 dólares americanos e, em caso de reincidência entre 1.200 e 6.000 dólares americanos (Artigo 140).

A Lei sobre a segurança e saúde no trabalho tem por objetivo a eliminação das causas dos perigos para a saúde, segurança e integridade física de todos os trabalhadores (Artigo 2º), estabelecendo-se sanções que vão de 500 a 1.000 dólares americanos, no caso de pessoas físicas e de 5.000 a 20.000 no caso de corporações, podendo aumentar no caso de reincidência até o máximo de 50.000 no caso de uma corporação (Artigo 237).

Paralelamente, no Canadá, existe o Centro Canadense de Higiene e Segurança no Trabalho, criado em 1978 como instituto nacional para promover a saúde e a segurança nos locais de trabalho, com a administração a cargo de trabalhadores, empregadores e governos provinciais, territoriais e federal,

promovendo a investigação, mecanismos de consulta e proporcionando informações mediante forte demanda pública. O Centro e seu Conselho prestam conta aos respectivos ministros.

No âmbito provincial podemos mencionar em Québec, a Comissão de Saúde e Segurança no Trabalho (*Commission de la Santé et de la Sécurité du Travail – CSST*)⁴⁴, que, também com estrutura tripartite, gerencia o regime de saúde e segurança provincial. Enfatizando a prevenção, funciona de acordo com princípios de ação e modelo de gestão adaptados à evolução das necessidades dos usuários. As atividades de inspeção estão orientadas estrategicamente para a prevenção na empresa, buscando apoiá-la no sentido de que assuma esse procedimento, exigindo a correção de situações perigosas e garantindo o respeito à lei e regulamentos. Seu enfoque está dirigido a convencer, apoiar e exigir, proporcionando um serviço de confiança para os empresários, existindo uma forte preocupação com um serviço de qualidade traduzido em uma mudança que passa, desde o intercâmbio de informações por carta ou formulários até a comunicação telefônica ou visitas; desde o depósito de documentos até a consideração de um co-partícipe privilegiado; desde muitos interlocutores com quem o cliente apresenta conflitos até uma atuação em colaboração com outros organismos e desde um tratamento de casos até uma verdadeira “relação de negócios” com o cliente empregador. O Inspetor intervem quando se formula uma reclamação ou quando ocorre um acidente grave. Pode também se dirigir à empresa para aconselhar o empregador ou os trabalhadores, para emitir uma decisão quando o trabalhador se recusa a trabalhar alegando um perigo; para efetuar uma verificação geral da situação de saúde e de segurança ou para avaliar o programa de prevenção no local de trabalho. No caso de disputa, o Inspetor pode desempenhar o papel de conciliador se as partes desejarem. Os meios que pode utilizar o Inspetor vão desde a notificação para correção até a suspensão dos trabalhos ou o fechamento do local de trabalho, aplicando-se multas no caso de contravenção à lei ou de não acatamento às decisões ou ordens expressas de acordo com a lei.⁴⁵

No caso de outra província, Manitoba, a inspeção do trabalho se exerce através da Divisão de Normas de Emprego (*Employment Standards Branch*), direcionadas ao cumprimento de salários mínimos, horários de trabalho, descanso e outros benefícios trabalhistas. O procedimento admite que qualquer trabalhador possa prestar uma queixa ante seu empregador e, não sendo resolvida, a prestará ante a Divisão de Normas e Emprego, onde um oficial chamará o empregador por telefone, por escrito ou através de uma visita solicitando uma resposta à reclamação. Nestes casos o empregador deve cuidar em manter os comprovantes de pagamentos do trabalhador para o caso de uma inspeção e em prestar sua cooperação ao funcionário. O funcionário pode requerer os comprovantes e examinar todos os livros, registros de pagamento e outros comprovantes que de alguma forma se relacionem com salários, horários de trabalho ou condições de emprego dos trabalhadores. Quando não se consegue resolver o conflito, uma Ordem de Pagamento de remunerações pode ser emitida ao empregador ou aos seus diretores. Estes podem apelar por escrito à Oficina de Trabalho de Manitoba, fundamentados em detalhes.

Chile. As funções estão sob a responsabilidade de uma instituição denominada Direção do Trabalho, criada conforme DFL N° 02 de 1967. Desde o início do governo democrático, em 1990, se tem verificado um forte impulso à modernização desse serviço, aumentando-se substancialmente o número de Inspetores do Trabalho, escritórios instalados em todo país, veículos e infraestrutura, redefinições de manuais e procedimentos, precisão das faculdades, especialmente em matérias de normas de segurança e higiene. Desenvolveu-se um importante processo de capacitação e formação de todos os funcionários. Estes são estáveis e permanentes e uma lei definiu um novo quadro de pessoal. Adicionalmente se têm implementado sistemas de qualificação dos funcionários ligados a sistemas de incentivos remuneratórios de acordo com as metas alcançadas. O suporte informático está bem desenvolvido. O serviço conta com controladoria interna para assegurar a probidade funcional e, além disso, se conta

com um importante Departamento de Estudos que realiza interessantes publicações permanentes, entre as quais um dos produtos de interesse se constitui numa “pesquisa de qualidade das relações de laborais” (ENCLA).

Atualmente, o serviço deve implantar uma execução orçamentária que obriga a explicar diante das autoridades financeiras (Direção de Orçamento do Ministério da Fazenda) e diante do Congresso Nacional os fundamentos dos gastos com projetos para o orçamento de ano seguinte. Este exercício obriga a um esforço de planejamento estratégico que se soma a memórias anuais que o serviço disponibiliza e são visualizados como parte do exercício democrático da Administração. Dentro dos resultados positivos, por exemplo, em 1999 alcançou-se um aumento de recuperação das dívidas aos trabalhadores de 25.35% em relação a 1998.

A instituição tem como missão “contribuir para modernizar e fazer mais equitativas as relações laborais, velando pelo cumprimento normativo, promovendo a capacidade das próprias partes para regulá-las, com base na autonomia coletiva e desenvolvimento de relações de equilíbrio entre os atores, favorecendo desse modo o desenvolvimento do país”.⁴⁶

O serviço atua por iniciativa própria ou mediante denúncias que formulam geralmente, os trabalhadores ou organizações sindicais. Realiza atividades programadas e atua também reativamente diante de queixas que se apresentem. Os trabalhadores cujos contratos terminaram podem apresentar reclamações caso não lhes tenham sido pagas todas as somas a que têm direito.

Sua estrutura está composta pelos departamentos jurídico, de fiscalização, de Relações Laborais, de projetos, de Informática, de estudos, Administrativo e de Recursos Humanos. Adicionalmente, conta com a Oficina de Comunicação e Difusão, o Boletim Oficial e a Oficina de Controladoria Interna. Existem 13 Direções Regionais e 70 Inspeções (oficinas) de Trabalho em todo o país.

O serviço realiza suas funções de acordo com um detalhado programa estratégico que na área de inspeção se baseia na fiscalização programada cujo objetivo é melhorar o nível de cumprimento da legislação trabalhista, de seguridade social e de segurança e higiene industrial naqueles setores econômicos,

localidades e postos de trabalho em que por diversas razões esta se cumpre em menor grau e cujas irregularidades são menos denunciadas. Uma avaliação anual dessa linha de trabalho permite extrair lições de melhoria de seu resultado.

Costa Rica. Com a colaboração do projeto MATAAC-OIT tem sido conduzido um processo de fortalecimento e modernização dos sistemas nacionais de inspeção do trabalho, com a finalidade de dotá-los de um marco normativo, competências, estrutura, funções e meios que permitam uma atuação mais eficaz. Uma iniciativa regulatória constitui-se no Decreto Nº 28578- MTSS de 03.02.2000 que emite o Regulamento de Organização e de Serviços da Inspeção do Trabalho. O seu objetivo consiste em modernizar a estrutura e o funcionamento da Inspeção do Trabalho, a fim de alcançar uma suficiente regionalização e desconcentração de sua estrutura para que, dessa forma, nas diferentes circunscrições territoriais, os assuntos encomendados sejam recebidos e resolvidos nas Oficinas Regionais respectivas. De sua parte, o Decreto Nº 29477-MTSS de 18.04.2001 modifica o Artigo primeiro, a alínea b do Artigo 36 do Regulamento de Organização e de Serviços da Inspeção do Trabalho estabelecendo, como requisito para exercer o cargo de inspetor do trabalho, a qualidade de Bacharel em Direito, em Seguridade Social ou em Administração do Trabalho ou qualquer outra carreira afim. Seu Artigo 2º modifica o Artigo transitório referido no Regulamento, estabelecendo a aprovação por parte da Direção Geral do Serviço Civil do Manual Institucional de Classe da Inspeção do Trabalho, para efeito de introduzir as classes referidas no mencionado Regulamento. Finalmente, o Artigo 3º agrega um Artigo transitório – oitavo - ao mencionado corpo normativo, no sentido de autorizar a criação de uma classe de nível técnico e profissional, unicamente para os funcionários que no momento que entrar em vigência esse direito e que estejam nomeados como Inspetores, não tenham os requisitos que foram estabelecidos no Manual Institucional para as categorias profissionais que ocuparão os cargos de Inspetores do Trabalho. Dentro dessa linha modernizadora inclui-se também, o “Manual de Procedimentos” da Inspeção Geral, Diretriz Ministerial Nº 1677 de 03.01.2001, cujo

objetivo é adaptar-se ao novo contexto econômico e laboral a fim de atuar com maior agilidade e efetividade na tarefa de velar pelo cumprimento da legislação do trabalho, com novos conteúdos e formas de modernização mais eficientes. Outra legislação que dá conta desses enfoques de modernização é a prevista pelo “Regulamento de Organização e Serviços da Inspeção do Trabalho”, contidas no Decreto Nº 28578 do MTSS de 21.03.2000 cujo Capítulo X, com título “Funções, competências, atribuições e proibições dos Inspectores do Trabalho. Estabelece, no Artigo 24, que os inspetores colaborarão com a chefia ou respectiva coordenação na elaboração, execução e avaliação dos Planos Anuais de sua Oficina” (Lei Orgânica do MTSS, título 5º Inspeção Geral do Trabalho).

Estados Unidos. Nesse país os Serviços de Inspeção estão radicados na Administração de Normas de Emprego (*Employment Standards Administration – ESA*), a agência mais numerosa do Departamento de Trabalho (USDOL), que conta com mais de 4000 funcionários em todo país e cujas funções principais consistem em fazer cumprir e administrar a legislação relativa a remunerações e condições de trabalho, incluindo trabalho infantil, salários mínimos e horas extraordinárias e igualdade de oportunidades em empresas que mantêm contratos ou subcontratos com o Governo Federal. Formada em 1971, sob o nome de Administração de Normas em Centros de Trabalho (*Workplace Standards Administration*) uma de suas divisões principais, a Divisão de Salários e Jornadas (*Wage and Hour Division*) já tinha sua origem em 1938.⁴⁷

Um episódio interessante de mencionar é que a lei que criou o Departamento de Trabalho dos Estados Unidos foi promulgada no dia 4 de março de 1913, pelo Presidente William Howard Taft, tão somente horas antes de o novo Presidente, Woodrow Wilson assumir o cargo, criação que atendeu a uma grande campanha das organizações sindicais para ter “Uma Voz no Gabinete”, como símbolo visível de uma série de reivindicações e conquistas trabalhistas da época. Com efeito, o primeiro Secretário do Trabalho, William B. Wilson enunciou uma filosofia que teve eco por longo tempo na história da instituição, conferindo o sentido de que, o Departamento

criado no interesse dos assalariados, devia ser administrado com equidade, em relação com trabalhadores, empresários e público em geral.

Complementarmente, existe a agência especializada de Segurança e Saúde Ocupacional (OSHA), cujos critérios implementados nos últimos anos têm sido no sentido de adotar mecanismos menos punitivos em decisões e sanções e impulsionar uma Inspeção programada e concentrada em locais de trabalho com baixos meios de segurança e saúde no trabalho e promover o cumprimento voluntário por parte dos empregadores.

Segundo se faz constar de informação oficial do Departamento de Trabalho, desde o mandato do Secretário Brock, até 1985 se desenvolveram grupos de trabalho para melhorar a eficiência do Departamento e os serviços ao público, que deram lugar a uma série de recomendações apontando para um sistema de gerência com um plano para o futuro imediato, porém, na iminência da grande transformação tecnológica e econômica, em curso, no mundo, previu-se que o Departamento deveria levantar as necessidades de um horizonte maior de tempo a fim de promover um adequado planejamento de atividades. A Lei sobre Rendimento e Resultados do Governo (*Government Performance and Results Act – GPRA*) motivou que o Departamento de Trabalho e suas agências comesçassem a implementar o planejamento estratégico de uma nova forma e a ter mais de uma visão dentro da perspectiva do público americano e os trabalhadores que a Agência ESA atende.

O Plano Estratégico para os anos fiscais 1999 a 2004 da ESA,⁴⁸ resulta do maior interesse para aferir o desenvolvimento de um planejamento estratégico elaborado como política de Estado, com objetivos de curto e médio prazo, metas para os diferentes anos e a forma como estas se encadeiam com aquelas do Departamento de Trabalho e a Administração em geral. Nos últimos anos a ESA vem implementado e ajustando seu plano estratégico para os anos de 1997 a 2002 e apoiando as metas da Secretaria de Trabalho, com as quais estão diretamente relacionadas. O Plano foi ajustado de maneira a cobrir os anos fiscais de 1999 a 2004, considerando os comentários feitos por membros do Departamento de Trabalho e revisores externos tais como a Oficina de Administração

e Orçamento (*Office of Management and Budget – OMB*), Oficina de Contabilidade Geral (*General Accounting Office – GAO*) e o Congresso. O progresso nas metas iniciais subsidiou o planejamento na concepção de metas para o ano de 2004.

A ESA administra programas de implementação de, aproximadamente, cem leis que protegem direitos básicos dos trabalhadores, incluindo salários mínimos, trabalho infantil, regulações sobre horas extraordinárias, igualdade de oportunidades para empregados de contratantes e subcontratantes do Governo Federal, benefício de compensação para trabalhadores em caso de acidente de trabalho ou doenças profissionais, assim como direitos dos trabalhadores enquanto membros de sindicatos. A missão da ESA está definida como “melhorar o bem-estar e proteger os direitos dos trabalhadores americanos” e desenvolver sua atividade através de quatro programas:

- Divisão de salários e jornadas (*Wage and Hour Division – WHD*), que supervisiona diversas leis, sobre temas como salário mínimo (nível federal), pagamento de hora extra, trabalho infantil, licenças médicas e familiares, proteção de trabalhadores migrantes temporários da agricultura, proteção de trabalhadores expostos a polígrafo, segurança e saúde ocupacional.

- Oficina de Cumprimento de Programa de Contratos Federais (*Office of Federal Contract Compliance Programs – OFCCP*), que vela pelo cumprimento das normas sobre igualdade de oportunidades para mulheres, veteranos do Vietnã, deficientes e da lei de imigração e nacionalidade por parte de contratantes e subcontratantes do Governo Federal (mais de 200.000 contratantes).

- Oficina de Programas de Compensação de Trabalhadores (*Office of Worker’s Compensation Program – OWCP*), que ameniza os problemas financeiros dos trabalhadores e seus dependentes ou familiares, resultantes de acidente de trabalho, suprimindo seus salários, proporcionando tratamento médico e reabilitação.

- Oficina de Normas Sobre Relações Laborais (*Labor-Management Standards – OLMS*), que promove a democracia sindical interna e a integridade financeira e protege certos direitos dos membros de sindicato através da administração e cumprimento da

legislação pertinente. Essa oficina decide sobre queixas relativas a eleições de dirigentes sindicais, administração fiduciária dos sindicatos e outras matérias para salvaguardar a democracia sindical.

Com base no que foi apreciado, a “visão” da ESA está concebida no sentido de “alcançar práticas justas de aplicação universal nos centros de trabalho americanos”. A ESA assume, em sua definição pública, o compromisso de trabalhar para proteger os direitos dos trabalhadores e alcançar o cumprimento da legislação que administra, o que se desenvolverá em colaboração com líderes empresariais, industriais, sindicais, da cidade, estado ou governo local, público e outras agências federais para melhorar a efetividade de seus esforços, promovendo o cumprimento voluntário e assegurando equidade e justiça nos locais de trabalho.

Para a implementação dos programas da ESA, são realizadas metas anuais em cada oficina, avaliadas com regularidade em relação aos programas e as melhorias devem se basear nos resultados alcançados. Periodicamente se discute a efetividade das estratégias seguidas para alcançar as metas e avaliar as correções ou intervenções que sejam necessárias. Para enfatizar a importância de atingir essas metas estratégicas e da *performance* de bons resultados de todos os gerentes, são incluídos elementos de medição que representam a contribuição de cada um no logro das metas estratégicas e anuais.

Para formular o planejamento estratégico da Oficina de Estatísticas Laborais (*Bureau of Labor Statistics – BLS*) foi realizada uma análise da profunda transformação que está ocorrendo no mundo do trabalho, aumentando o número das atuais minorias de origem africana, hispanofônica, asiáticas, assim como mulheres, na força de trabalho, projetados para atingir 65% da força de trabalho em 2006. Outro antecedente é que em torno de vinte e seis milhões de trabalhadores são empregados por contratantes e subcontratantes de nível federal. A natureza do trabalho também está mudando com esse aumento, por exemplo, o trabalho a domicílio. A tecnologia igualmente produz um impacto de proporções consideráveis.

Com esses antecedentes, a ESA vem dando ênfase aos itens salários-mínimos e pagamentos de horas extraordinárias, trabalho

infantil doméstico, trabalhadores de baixos salários, imigração, benefícios de compensação dos trabalhadores, discriminação no trabalho, igualdade de remuneração e integridade sindical. A ESA equilibra programas educativos e de extensão com os esforços de fazer cumprir a legislação através de variadas técnicas, priorizando indústrias de baixos salários, dando ênfase particular ao trabalho infantil e à correção das infrações. Detectou-se uma maior dificuldade na agricultura, confecção, saúde, vigilância e conservação, restaurantes, hotéis e motéis onde existem muitos trabalhadores vulneráveis, incluindo imigrantes, tanto legais como ilegais que, como se sabe, são comumente explorados e dificilmente podem reclamar. No sentido do cumprimento da igualdade de oportunidades, foram promovidos programas de assistência técnica relacionada com os planos de ação afirmativa que garantem tal igualdade, com atenção especial à brecha salarial, todos associados à Resolução Alternativa de Disputas, para promover soluções mais flexíveis, conciliadoras e ágeis.

É importante observar que as metas da ESA se definem a partir daquelas mais genéricas do Departamento de Trabalho, dentro das quais, figura, como meta estratégica, “promover a segurança econômica dos trabalhadores e suas famílias”, através de metas específicas para aumentar o cumprimento da legislação protetora dos trabalhadores e proteger os benefícios desses trabalhadores. A segunda meta estratégica consiste em incrementar a qualidade dos ambientes de trabalho tornando-os seguros, saudáveis e justos, na tentativa de conseguir “reduzir os acidentes, enfermidades e óbitos no trabalho, fomentar a igualdade de oportunidades nos locais de trabalho, aumentar a disponibilidade e a efetividade de programas que proporcionem um maior equilíbrio entre trabalho e família, reduzir a exploração do trabalho infantil e dar acompanhamento às normas trabalhistas fundamentais”. Atendido o que foi definido anteriormente pelo departamento de trabalho e dentro da premissa de que a mudança no local de trabalho é realizada com uma assistência que induz ao cumprimento, colaboração, educação e reconhecimento das atividades de Inspeção, o

resultado último consiste em criar melhores locais de trabalho, o que a ESA definiu como sua primeira meta estratégica. Para apoiar as oficinas de Programas, a fim de que estas alcancem suas metas, o planejamento de ESA estabelece um marco gerencial que articula suas operações de programa, administração e gerência. Ou seja, através de uma gerência efetiva e uma prestação de serviços que integra seus variados programas, a ESA pretende apresentar um impacto positivo no bem-estar e direito dos trabalhadores o que assegurará a confiança pública (na instituição), que é a segunda meta estratégica da Agência.

As duas metas estratégicas antes mencionadas foram definidas para um período de aproximadamente seis anos, e desenvolvem um plano detalhado que contempla os resultados esperados, geralmente indicados sob a fórmula de percentuais de maior cumprimento de normas nos estabelecimentos inspecionados pela ESA. A estratégia a ser aplicada consiste, basicamente, em fiscalizar aquelas empresas onde existem baixos salários e onde a informação computacional e os antecedentes registram as infrações mais graves e em maior quantidade. Com base nessas informações determinar-se-ão as ações a ser seguidas, especialmente no caso de infrações reiteradas, as que contemplam previsões derivadas do procurador do trabalho (*Solicitor of Labor*) para que instrua ações civis ou criminais, conforme o caso, inclusive para a Força de Trabalho e Exploração de Trabalhadores (*Worker Exploitation Task Force*). Esses programas se combinam com outros de corte educativo, dirigidos aos trabalhadores, advogados trabalhistas, organizações comunitárias, empregadores e associações de empregadores para difundir as disposições legais especialmente as aplicadas pelo Programa de Salários e Jornadas.

O planejamento estratégico da ESA evidencia o estreito relacionamento na implementação de sistemas e procedimentos que permitam uma aliança com a “comunidade financeira” (fiscal) e outras oficinas do Departamento de Trabalho. Tudo o que revela a necessidade de processar qualquer debilidade identificada. Particular ênfase tem sido dada aos programas de capacitação, especialmente com técnicas computadorizadas para cujo resultado são realizados seminários anuais,

contando com as melhores práticas e avançadas técnicas, no desenvolvimento de materiais de computação.

Vale destacar, também, que essa planificação estratégica tem contemplada e definida a possibilidade de que fatores-chaves de origem externa possam afetar a *performance* da Agência, considerando a complexidade da economia dos Estados Unidos, sobre a qual se prevêem algumas possíveis mudanças. Dentre outros, a ESA identifica os seguintes fatores: Economia cambiante que se traduz na dificuldade de conseguir emprego com boas remunerações ou as desigualdades entre trabalhadores, o que supõe estratégias para incrementar a assistência, as atividades de extensão, educação e formação com uma maior focalização nos contratantes e subcontratantes do nível federal; mudanças na legislação e regulações; mudanças na atitude pública com relação a temas como raça, gênero e deficiente; cooperação com o setor privado, grupos de interesse e outros; informação acumulada; mudanças demográficas.

Para atingir um melhor cumprimento das metas se realiza um programa de consultas com outros atores, incluindo trabalhadores, empregadores e suas organizações, outras agências federais ou estaduais, organizações profissionais, grupos de interesse público e o Congresso. As atividades com esses representantes, contemplam programas de educação para empregadores, quando as infrações possam ter como causa a ignorância das disposições legais; seminários e palestras para os mais diferentes grupos; página da web na Internet que inclui regulações, comunicados da imprensa e outras informações de interesse e um serviço de assistência em legislação trabalhista, interativo (*e-laws*) desenhado para que empregadores e trabalhadores se informem mais detalhadamente de algumas legislações importantes. Quanto à avaliação, esta se expressa de acordo com a legislação dos Estados Unidos que manda avaliar o desempenho em termos de resultados de programas e custos associados, confrontando-se as metas estratégicas e as metas do plano anual e o efeito por elas produzidas sobre os resultados. Estas avaliações são realizadas interna e externamente. No caso de a ESA reconhecer em seu relatório, que não possui qualificação técnica para conduzir avaliações

formais de impacto, internas, em seu lugar são feitos relatórios periódicos que apresentam antecedentes de cumprimento comparados com o plano anual de desenvolvimento e diagnóstico anuais feitos por dirigentes acerca do rendimento do programa, a fim de identificar o realizado e o que não pôde ser alcançado. Dessa forma, se faz uma avaliação da qualidade dos sistemas gerenciais e da consistência dos programas para alcançar as metas. A avaliação externa é realizada pela Oficina de Contabilidade Geral com diversas auditorias, assim como pelo Departamento de Trabalho da Oficina do Inspetor Geral, cujos relatórios têm servido de maneira importante para a formulação do plano estratégico da ESA.

Conclui o plano estratégico assinalando que sobre o seu desempenho a ESA deverá prestar contas tanto ao Departamento de Trabalho, como ao Congresso e ao Público, reconhecendo, todavia, que o processo de planejamento estratégico continua evoluindo e que subsistem desafios adicionais para que possa implementar completamente a legislação e também para transformar a agência em uma organização baseada na qualidade.

México. Em relatório oficial⁴⁹ constata-se três grandes vertentes sobre novas práticas em matéria de inspeção: Modernização do marco regulatório, normalização para a regulação de segurança e higiene e compromissos voluntários para o cumprimento das normas de trabalho.

Como questão geral, a política pública mexicana está orientada, quanto a essa matéria, para a melhoria da qualidade dos serviços no sentido de garantir os direitos dos trabalhadores, melhorar suas condições de trabalho e, por sua vez, aumentar a produtividade e competitividade das empresas, mediante orientação e assessoria relativas ao eficaz cumprimento das normas trabalhistas. Diante da constatação do impacto dos avanços tecnológicos sobre os processos produtivos, se evidencia a necessidade de contar com pessoal mais capacitado e consciente do serviço que presta, especialmente em matéria de segurança e higiene.

Os objetivos específicos das medidas regulatórias adotadas a partir de 1995 se concentraram em aumentar os níveis de qualidade e cobertura da atividade de inspeção, através da atualização do marco

regulatório, do desenvolvimento de novos procedimentos para sistematizar as ações de inspeção, conferir plena segurança jurídica aos particulares, evitar a discricionariedade no exercício de vigilância e aplicação de normas, orientando a atividade de inspeção, em grande medida, para a assessoria nos locais de trabalho e a implantação de programas de apoio que contribuam para a geração e difusão de uma cultura de cumprimento voluntário das normas e à prevenção de risco no trabalho.

Em 21 de janeiro de 1997 publicou-se matéria em Diário Oficial da Federação e Regulamento Federal de Segurança, Higiene e Meio Ambiente de Trabalho, que unifica, simplifica, moderniza e facilita o cumprimento de disposições de segurança e higiene e meio ambiente de trabalho, fundindo regulamentos dispersos que datavam dos anos que vão de 1934 a 1978. Merece destaque o esforço de reduzir de 1.353 preceitos anteriores para os 168 Artigos do novo regulamento. No conteúdo do Regulamento de 1997 incluem-se disposições para proteger a saúde das mulheres trabalhadoras em estado de gestação ou período de lactação, estabelecendo preceitos para cuidar da vida, saúde e desenvolvimento físico e mental dos menores trabalhadores. O Regulamento ratifica as faculdade da Secretaria do Trabalho e Previdência Social para expedir, conforme o caso, modificar as próprias normas oficiais mexicanas em matéria de segurança e higiene, com o objetivo de otimizar as disposições preventivas dos riscos no trabalho.

Na linha da modernização do marco regulatório, em 6 de julho de 1998 foi publicada também em Diário Oficial o Regulamento Geral para a Inspeção do Trabalho e Aplicação de Sanções para Violações à Legislação Laboral, com vigência a partir de 5 de agosto do mesmo ano. O relatório destaca que esse Regulamento foi objeto de amplo consenso, considerando os pontos de vista dos trabalhadores, empresários, instituições acadêmicas e outras autoridades.

Dentro dos principais elementos da nova legislação, se destaca a simplificação das regulações, procedimentos e imposição de sanções que são realizadas pelas autoridades federais e locais em seus respectivos âmbitos de competência. Privilegia-se a função de assessoria e informação aos particulares e se eliminam margens de discricionariedade nas

visitas, para as quais se estabelece um mecanismo de seleção dos Inspectores que devem fazer as visitas de acordo com um sistema aleatório computadorizado, excetuando os casos que requeiram especialização como é o caso de diligências sobre participação na empresa, investigação de acidentes de trabalho e recipientes sujeitos à pressão, geradores de vapor ou caldeiras, entre outros. Esse sistema se aplica também à seleção dos locais de trabalho a ser inspecionados, determinados por turnos, sendo tudo verificado por órgãos de controle interno (Controladoria Interna da STPS) e, eventualmente, as autoridades de trabalho, também fazem visitas aleatórias.

Nessa experiência de modernização institucionalizou-se o mecanismo das “Unidades de Verificação” privadas, como organismos auxiliares de fiscalização, passando a ter a faculdade para emitir ditames sobre o cumprimento das Normas Oficiais Mexicanas em matéria de segurança e higiene, sem prejuízo das faculdades da Inspeção do Trabalho. Estabelece ainda um mecanismo alternativo que consiste no uso de formulários, exames ou requerimentos que as autoridades enviam aos locais de trabalho, contendo informações que podem ser comprovadas mediante inspeção.

São também disciplinadas as visitas ordinárias. Nesses casos, cabe aos Inspectores entregar notificação no local de trabalho dentro de um prazo mínimo de 24 horas anteriores à visita, que deve constar de dados específicos do patrão, de que inspeção se trata, com uma lista de documentos que devem ser exibidos, os aspectos a serem revistos e disposições legais gerais e extraordinárias. Essas visitas se realizam quando as autoridades tomam conhecimento, por qualquer meio, de possíveis irregularidades nos locais de trabalho. O Inspetor deve apresentar, no início da visita, ao empregador ou a outra pessoa que atenda a diligência, além de uma ordem escrita, uma guia que contenha os principais direitos e obrigações do inspecionado, com o objetivo de dar segurança e certeza jurídica aos particulares e proporcionar maior transparência na atividade de inspeção.

A segunda vertente para melhorar a eficiência da Inspeção do Trabalho se refere ao sistema de normalização para a regulação da

segurança e higiene no trabalho. Esse sistema responde tanto à necessidade de contar com um conjunto de normas de conteúdo técnico, periodicamente atualizáveis, como à tendência mundial de compor um sistema internacional de normalização mais homogêneo como é o caso das Normas ISO 9000 relativas à qualidade total, segurança e higiene industrial. Esse sistema se consolidou no México com a Lei Federal sobre Metrologia e Normalização, em vigor desde o dia 1º de julho de 1992 que também faculta às instâncias federais competência para emitir e, se for o caso, modificar suas próprias normas oficiais, que são objeto de amplas consultas prévias para sua aprovação e publicação, com revisão a cada 5 anos.

Por último, a terceira vertente desenvolvida pela Inspeção do Trabalho do México se refere a compromissos voluntários para o adequado cumprimento das normas trabalhistas. A STPS, conduzida pela Direção Geral de Segurança e Higiene no Trabalho, com o auxílio da Inspeção Federal do Trabalho, implementou uma campanha com o tema “Patrões e Trabalhadores Responsáveis em Segurança e Higiene no Trabalho”, com empresas que contam com 50 ou mais trabalhadores. Essa campanha supõe a realização de orientação e assessoramento para o cumprimento das normas na matéria, buscando a subscrição de compromissos voluntários da parte das empresas, determinando prazos para corrigir as infrações que se detectem. A proposta repousa na filosofia explicitada de “romper com o arraigado conceito de perseguição ou fiscalização estrita da autoridade e desenvolver em troca uma cultura de cumprimento voluntário das obrigações em matéria de trabalho que propicie o respeito dos direitos dos trabalhadores, salve sua vida e saúde, evite perdas de horas homem por incapacidades ou ausências e eleve a produtividade e competitividade das empresas”.

Por último merece ressaltar que as atividades da Direção Geral de Inspeção Federal do Trabalho estão delineadas no Plano Nacional de Desenvolvimento e, para sua execução, a Secretaria de Trabalho e Previdência Social⁵⁰ implementou um Programa Setorial de Emprego, Capacitação e Defesa dos Direitos Laborais, de cinco anos,

que se destina, explicitamente, a facilitar o crescimento econômico e o desempenho dos trabalhadores e das empresas, assim como ao desenvolvimento de um melhor ambiente de trabalho que permita evitar acidentes e enfermidades de trabalho, mediante o fortalecimento dos procedimentos de inspeção.

República Dominicana. Seu principal artífice, Rafael Albuquerque,⁵¹ nos relata o obscuro diagnóstico anterior do Ministério do Trabalho: Orçamento reduzido, instalações físicas impróprias, funcionários mal remunerados e sem maior preparação, atuação limitada ao âmbito urbano e circunscrita à simples vigilância da lei e ao controle e contenção do movimento sindical. Ao que foi dito anteriormente, deve-se acrescentar que a Lei sobre Serviço Civil e Carreira Administrativa, de 1992, tinha uma aplicação gradual e ainda não alcançava a Secretaria de Trabalho, cujos funcionários e empregados podiam ser designados e removidos livremente. Entre as causas desse cenário menciona a incipiente industrialização de um país predominantemente rural, em que as relações de trabalho tinham pouco peso social e a uma legislação laboral antiquada dos anos 50 que reduziu a Administração do trabalho a uma função de controle, ressentida por empregadores e sindicatos.

Para enfrentar essa realidade chegou-se à convicção de que, para a modernização da administração do trabalho, era necessário, antes de tudo, um quadro de pessoal bem preparado e bem remunerado. Diante da escassez de recursos dirigiu-se toda a atenção à Inspeção do Trabalho. Por um lado, um novo Código de Trabalho aprovado em 1992 exigia a qualidade de advogado para desempenhar a função de Inspetor do Trabalho, por outro lado, aplicou-se o Artigo 7º da Convenção Nº 81 da OIT que dispõe que a contratação dos Inspetores deve considerar unicamente a aptidão do candidato. Com esses elementos na mão se pôde convencer a Presidência da República da necessidade de multiplicar por 3.5 o vencimento de Inspetores, dado que, em caso contrário, seria impossível que advogados ingressassem no Serviço de Inspeção. Paralelamente, dispôs que o ingresso no serviço estaria sujeito a concurso de mérito, avaliando a capacidade jurídica através de uma entidade acadêmica conceituada, a Associação Dominicana de Direito do Trabalho e

Seguridade Social e submetendo, também, os candidatos a exames psicotécnicos de personalidade, feitos por analistas e psicólogos da Oficina Nacional de Administração de Pessoal.

Complementando as medidas anteriores e de acordo com a Lei 14-91 de 1991, de Serviço Civil e Carreira Administrativa, expediu-se o Decreto Nº 75-99 de 24 de fevereiro de 1999, incorporando a Secretaria de Estado de Trabalho na Carreira Administrativa e permitindo àqueles que ocupavam cargos permanentes, seu ingresso de acordo com seus méritos, estabelecendo preferências segundo a antiguidade. Uma rigorosa instrução contida na Resolução Nº 5 de 1999 determinou os requisitos para o ingresso. É relevante mencionar que o ato de posse dos primeiros 169 servidores públicos que ingressaram na carreira oficialmente contara com a presença do Presidente da República, sintoma da importância atribuída a este processo.⁵²

Foram as seguintes as ações que se seguiram:

- A criação de um “Livro de Visitas” que cada empresa deve manter, no qual os Inspetores fazem constar sua atuação em formulário impresso, com suas folhas pré-numeradas e com questões a ser respondidas, com cópia para Inspeção.
- Um plano anual de visitas ordinárias e regulares, programadas por ramo de atividade, o que permitiu fiscalizar setores nunca antes visitados.
- Estabelecimento de sistema de administração por objetivos, permitindo recompensar, semanalmente, com um modesto prêmio, o Inspetor que alcance os objetivos do plano de ação.
- Implantação de sistema de turnos de trabalho nas localidades de maior concentração de Inspetores, limitando a um dia na semana a assistência de um grupo de Inspetores à sede da Secretaria do trabalho. Nesse dia atende-se o público e, ao final, se recebe o plano de visitas do resto da semana.

Além das medidas acima citadas, com o aumento do número de inspetores melhorou a supervisão e, dada a maior capacidade e trato afável demonstrado pelo corpo de inspeção, melhoraram também as relações da administração com os empregadores, desde

que a ênfase fosse em não perseguir ou sancionar e sim em corrigir posteriormente as irregularidades detectadas. Dada a renovação dos Inspetores tornou-se possível destinar a alguns, tarefas de mediação de conflitos evitando ruídos de embates trabalhistas, registrando-se muito poucas greves em 1991-1996. A Inspeção do Trabalho prestou um serviço especial de vigilância e mediação, tanto de prevenção de conflitos, como de harmonização das relações de trabalho no âmbito das empresas de zonas francas (maquiladoras), com uma comissão ad-hoc tripartite, para exame de queixas e soluções.

Ao mesmo tempo, mudou o ambiente existente em março de 1991, que tão detalhadamente descreve Albuquerque, “com cadeiras e escrivaninhas quebradas, gavetas de móveis desaparecidas, arquivos de metal inservíveis, paredes e pisos sujos, vendedores ambulantes de comida em corredores e salas, uma mesa enorme de mogno onde se digladiavam os Inspetores e, nesse meio, atendiam a centenas de pessoas falando ou protestando em voz alta e ao mesmo tempo, agitando seus papéis, carência de condicionador de ar em um país de elevada temperatura, carência de automóveis(...)”.

Com a Secretaria de Obras Públicas conquistou-se a remodelação da planta física e o melhoramento das condições do ambiente de trabalho, com recursos da própria Secretaria, colaboração técnica da OIT e de alguns Ministérios de governos estrangeiros. Dada a escassez de recursos obteve-se autorização para repassar da coletoria de Rendas Internas para a Secretaria do Trabalho a distribuição e venda dos diversos formulários trabalhistas para empresas, reduzidos a um só, o que aumentou seu valor de US\$ 0.03 a US\$ 2 – ao ano. Além do que, agregou-se uma norma regulamentadora através da qual ficava o trabalhador eximido do ônus da prova de todos os fatos que deveriam ser documentados pelo empregador, o que estimulou as empresas a adquirir os impressos. Mesmo não sendo grandes, esses recursos, permitiram certos ganhos adicionais para mudanças mínimas indispensáveis à melhoria do ambiente de trabalho. Três anos depois todas as dependências da sede central e representação local de Santiago contavam com ar-condicionado, cada Inspetor recebe, em seu escritório, empregador e/ou trabalhador, salões

e escritórios remodelados, móveis novos, equipamentos computacionais incorporados e a capital da República unida em rede com Santiago. Como consequência, foram agilizados os trabalhos, os serviços são melhores e mais eficientes, há um controle efetivo da documentação e as certidões solicitadas são expedidas com rapidez. Menciona também Albuquerque, de forma especial que “se despertou na maioria dos empregados sua vocação para o serviço e o orgulho de exercer suas atribuições com eficiência”.

Convém também citar, com relação a essa experiência, o que se denomina como “um poderoso obstáculo constituído por uma burocracia acostumada a uma intervenção contínua e até irritante no contexto da relação do trabalho, que repetia, inconscientemente, um mesmo ritual de longos anos no serviço oferecido a empregadores e trabalhadores”. Para atingir esses resultados foram eliminados alguns trâmites sindicais como enviar um Inspetor a toda assembléia sindical e muito especialmente à constitutiva e, também, a sanção de nulidade no caso de sua omissão aplicando-se, para esse fim, o princípio da liberdade sindical reconhecido pela Convenção Nº 87 da OIT, com a que foram ganhas muitas horas e dias úteis, dos inspetores, para outras tarefas. Igual procedimento foi adotado com os regulamentos internos e convenções coletivas de trabalho que agora, simplesmente, se registram como mera formalidade de publicidade, deixando-se o controle de sua legalidade para os Tribunais do Trabalho. Outra modificação nas funções foi intentada com a eliminação da intervenção da Inspeção no caso de suspensão de relações trabalhistas. Entretanto, Albuquerque reconhece que essa medida falhou porque os trabalhadores resistem em assinar a suspensão e porque, nos casos excepcionais ocorridos, foram comprovados abusos e tentativas de fraude. Dentro das medidas adotadas, aparece como muito importante a que torna sem efeito o caráter obrigatório que era dado à conciliação administrativa para poder apresentar demandas diante dos tribunais do trabalho, o que se destaca como ponto de resistência do setor empresarial, por aumentar a litigiosidade e pelo encarecimento dos custos, que implicam os procedimentos judiciais. Finalmente foi tomada uma série de medidas administrativas

para minimizar trâmites burocráticos repetidos durante longo tempo, tais como cópias desnecessárias, papel contínuo para muitos formulários legais (para facilitar às empresas seu uso por computadores); serviço permanente de informação telefônica nas horas de trabalho, condensação de uma variedade de documentos utilizados pelas empresas em um só; prazo máximo de trinta dias para despachar e resolver qualquer solicitação e agilização geral dos trâmites criando uma mística de dar respostas aos problemas com rapidez.

Venezuela. Nesse caso foram introduzidos princípios de planejamento estratégico a partir da definição de uma missão ministerial. No que diz respeito à Inspeção do Trabalho se considerou o objetivo de reformular o serviço no sentido de direcioná-lo para a orientação, assessoramento e prevenção. Essas estratégias foram conduzidas à criação de um Serviço único de Inspeção, seleção de pessoal de formação multidisciplinar, mediante concurso de provas, programas de capacitação e treinamento de pessoal, planejamento da inspeção em cima de prioridades.

Tais objetivos e estratégias foram ademais, traçados no marco de uma modernização maior, de desconcentração ministerial, definindo um nível central normativo, responsável pela elaboração de políticas, planejamento e controle apoiado por um executor em nível regional, encarregado entre outras, da função de inspeção.

No âmbito do processo de modernização dos Serviços de Inspeção se destaca a profissionalização das atividades de inspeção, através de acesso por concurso. O citado concurso partiu da definição do perfil dos candidatos, elaboração de um regulamento de ingresso publicado na Gazeta Oficial, seguido de um concurso de oposição propriamente dito, com edital publicado na imprensa, pré-seleção com base nos certificados, seleção dos melhores qualificados no curso de formação básica em seguridade social, direito do trabalho e higiene e segurança industrial (Universidade de Carabobo e Instituto Tecnológico do Trabalho e Segurança Industrial – IUTSI – de cinco semanas de duração). A seleção prosseguiu a cargo dos chefes de unidades do Serviço único de Inspeção, devendo se acrescentar que o júri qualificador esteve composto por representantes da Universidade de Carabobo,

da IUTSI e do Ministério do Trabalho (um por instituição). O processo foi acompanhado de programas de treinamento e formação, com um curso básico de cinco semanas, ministrado em centros universitários e cursos de higiene e segurança de seis semanas, teórico e prático, ministrado por especialistas do Instituto de Higiene e Segurança Industrial da Espanha. Além disso, foi melhorada a estrutura física e o mobiliário, bem como equipamentos essenciais de trabalho, especialmente em zonas

críticas como a Zona Ocidental e Metropolitana. Ao mesmo tempo foram melhorados os sistemas estatísticos considerados como ferramentas de trabalho de especial importância para a tomada de decisões e se implantou um programa computacional para melhorar as definições de atuação coerentes com as exigências nacionais. Além disso o serviço é complementado com sistemas telefônicos gratuitos de consulta (linha 800).

Parte IV

SOBRE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO FORÇADO

A OIT coletou em transcendental documento denominado “Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Segmento” de 1998, um elenco de convenções fundamentais a serem respeitadas pela comunidade de nações. Esse documento foi aprovado por unanimidade pela Conferência da OIT e recebeu um importante respaldo com a reiteração dos seus princípios em inúmeros documentos, protocolos e declarações subscritas no âmbito do continente americano.

O conjunto de convenções que a Declaração da OIT de 1998 consagra como fundamentais são as seguintes: Convenção sobre a liberdade sindical e a proteção do direito de associação, 1948 (Nº 87); Convenção sobre direito de sindicalização e negociação coletiva, 1947 (Nº 98); Convenção sobre o trabalho forçado, 1930 (Nº 29); Convenção sobre a abolição do trabalho forçado 1957 (Nº 105); Convenção sobre a idade mínima para trabalhar, 1973 (Nº 138); Convenção sobre as piores formas de trabalho infantil, 1999 (Nº 182); Convenção sobre igualdade de remuneração, 1951 (Nº 100) e Convenção sobre a discriminação (emprego e ocupação), 1958 (Nº 111).

Mesmo considerando que muitos aspectos dessas convenções são abordados através de procedimentos da fiscalização, persistem dificuldades para tipificar as condutas sancionadoras, as que, muitas vezes, são de competências judiciais, ou de organismos quase judiciais, ou de competências compartilhadas onde, com frequência, o poder de atuação da Inspeção do Trabalho, como instituição, parece limitado, como é o caso de denúncias sobre direitos coletivos laborais violados. Com relação às denúncias sobre discriminação, estas resultam também muito difíceis de se configurar e acreditar.

Com efeito, existem experiências interessantes sobre fiscalização de trabalho forçado e de trabalho infantil, entre as quais se destacam, em numerosos relatórios da OIT, as que foram implementadas no Brasil e continuam em curso.

Quanto ao trabalho forçado no Brasil, em 1972, o bispo de São Félix do Araguaia, D. Pedro Casaldáliga, pronunciou-se em Carta Pastoral, sobre a existência de trabalhadores da sua Diocese submetidos a trabalhos forçados, com a qual essa realidade adquiriu uma certificação moral incontestável.⁵³

Transcorridas quase duas décadas, novas denúncias alcançaram importante divulgação pela imprensa. Tais denúncias eram veiculadas por diversas entidades como representações de trabalhadores, Ordem dos Advogados do Brasil e organismos internacionais como a OIT e a própria ONU, fato que abriu espaço suficiente para que as próprias vítimas também denunciassem, por si mesmas ou através de seus familiares, sobre a situação que lhes afligia.

Obviamente, trata-se de um tema que aparece completamente apartado das realidades e práticas normais e cotidianas de um país que, em outros âmbitos, está marcado pela modernidade, as novas tecnologias e o desenvolvimento. Isso tem alijado a discussão dessas matérias da agenda de preocupações da sociedade, salvo episódios esporádicos que aparecem destacados na imprensa.

Desse modo, o debate sobre a questão do trabalho forçado se concentra dentro do governo federal, de algumas representações de trabalhadores, de algumas alas de representações parlamentares e da Igreja Católica. A sociedade apenas revela seu constrangimento quando estes episódios alcançam certa relevância na imprensa. Em parte, esse distanciamento pode ser explicado por ser o trabalho forçado pouco comum, normalmente concentrado nas áreas rurais da Região Amazônica. Essa Região, que inclui a Região Norte e parte da Região Centro-Oeste do Brasil caracteriza-se por sua grande extensão territorial, menor população e pela dificuldade de acesso a suas áreas rurais, devido às precárias estradas. Fatores como estes facilitam a submissão dos trabalhadores para lá deslocados, onde são mantidos isolados e sob vigilância armada.

Condições como o aprisionamento por dívida, promessas enganosas quanto às condições de trabalho e salários e outras violências, já constavam das primeiras denúncias e passaram a caracterizar uma “nova forma de escravidão”.⁵⁴

Ainda nos dias de hoje, a “contratação” desses trabalhadores é intermediada por agenciadores conhecidos como “gatos” (às vezes dependentes dos fazendeiros), que se encarregam de fazer os contatos e providenciar o transporte.⁵⁵

Atendidos os crescentes apelos nacionais e internacionais para uma intervenção do Estado, tal demanda se centrou no Ministério do Trabalho com a incumbência de desenvolver ações governamentais ágeis e eficazes para atender as denúncias. Desde logo ficou evidente que não se poderia dispensar o mesmo tratamento dado às infrações de rotina, considerando também a necessidade de acumular experiências e preparar a Instituição para atuar frente às denúncias de trabalho forçado. Por outro lado, tornou-se comum o uso da denominação “trabalho forçado” para qualificar outras situações de condições de trabalho que, mesmo irregular, não podiam ser tipificadas como trabalho forçado, o que acarretou uma certa confusão na interpretação correta da realidade encontrada. Nessa fase, o Ministério do Trabalho editou uma instrução com o objetivo de atualizar os procedimentos de fiscalização em trabalho rural e orientar quanto ao trabalho forçado.⁵⁶

Nessa trajetória, seguiram-se, gradativamente, outras medidas de controle e envolvimento de outros Ministérios e entidades na repressão ao trabalho forçado, sem prejuízo de que a responsabilidade da operacionalização se mantivesse a cargo da Secretaria de Fiscalização do Ministério do Trabalho.⁵⁷

Sempre dentro das ações governamentais, em 1995, foi criado o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado, GERTRAF, para implementar ações articuladas entre as diversas áreas de governo, uma vez que, além do cunho eminentemente trabalhista, a questão do trabalho escravo, infantil e degradante envolve aspectos sociais, econômicos, criminais e ambientais, entre outros.⁵⁸ “Esse grupo ficou subordinado à Câmara de Política Social de Conselho de Governo e coordenado pelo Ministério do Trabalho, com

representantes dos Ministérios da Justiça, Meio-Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, de Agricultura e Abastecimento e de Indústria, Comércio e Turismo”.

Em 1995, foi instituído o Grupo Especial de Fiscalização Móvel,⁵⁹ coordenado pela Secretaria de Fiscalização e dotado de mecanismos mais apropriados para agregar maior agilidade e controle. O instrumento considera a necessidade de “centralizar o comando para diagnosticar e dimensionar o problema; garantir a padronização dos procedimentos e a supervisão direta dos casos inspecionados; assegurar o sigilo absoluto na apuração das denúncias e deixar a fiscalização local livre de pressões e ameaças”.⁶⁰ A forma de gestão se traduziu em um progresso nos resultados da atuação da fiscalização, que passou a seguir uma lógica mais estratégica de ação, muito mais ágil e segura, cuja concepção não é de estrutura permanente. Conta apenas com quatro coordenadores para as diversas regiões, nomeados por Decreto Ministerial, sem que signifique a criação de cargos na estrutura do Ministério. Todos os componentes do Grupo Móvel são Auditores Fiscais do Trabalho (AFT), lotados nas Delegacias Regionais, onde permanecem à disposição para entrar em ação a qualquer momento em que haja denúncia de trabalho forçado ou degradante. Cumpram atividades de planejamento e execução das ações fiscalizadoras sob o controle direto da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) e contam com o apoio da Polícia Federal que os acompanham nas fiscalizações.

A formação das equipes, para cada ação de campo, fica a cargo dos coordenadores que procuram considerar fatores de eficiência, como aptidão e disponibilidade das pessoas para esse tipo de atividade que oferece mais riscos. Normalmente, os AFT's recebem ordem de serviço expedida diretamente pela SIT, prerrogativa prevista no Regulamento da Inspeção do Trabalho (RIT), para participar da operação, por se tratar de localidades distintas daquelas em que residem ou têm sua lotação funcional.

O Grupo Móvel está orientado para planejar e executar as operações dentro de um padrão de procedimentos capazes de reduzir os riscos próprios a que se expõem os Inspetores

e trabalhadores e, também, criar alternativas para situações novas ou não previstas.

As etapas da operação contemplam:

- Denúncia. Nessa fase cabe ao coordenador regional apurar, o mais precisamente possível, informações relativas à atualidade, origem, veracidade e, finalmente, às condições de viabilidade para o atendimento do caso.

- Planejamento. A partir da análise da denúncia, compete ao Coordenador Regional formular um plano de ação a ser submetido à consideração da Coordenação Nacional. O plano deve incluir a definição da operação e o estabelecimento de contato com a Polícia Federal para acompanhar os Inspectores do Trabalho; solicitação, às Delegacias Regionais para que disponibilizem transporte em condições adequadas para o tipo de ação; facilidades de passagens e diárias para o pessoal envolvido; solicitação de permissão para que os fiscais possam conduzir veículo quando necessário for; solicitação de recursos para despesas com combustível, materiais e serviços de terceiros; solicitação de material de expediente, máquinas fotográficas e filmadoras, mapas, materiais de primeiros-socorros, ferramentas e motosserras; escolha da cidade que sirva de pólo para ação, definição de data e local de encontro de todos os participantes.

Fica a cargo da Secretaria de Inspeção, depois de aprovar o plano encaminhado pela Coordenação Regional, adotar providências no sentido de liberar agentes da Inspeção lotados nas Delegacias Regionais, estabelecer contato com a Polícia Federal e providenciar os recursos financeiros e materiais para realizar a ação.

Grande parte do êxito da ação consiste na postura a ser adotada por cada um dos componentes da equipe, razão pela qual caberá ao Coordenador traçar um plano operacional depois da equipe reunida. O item de segurança fica a cargo dos membros da Polícia Federal e as questões ligadas a formas de deslocamento, abordagem de campo e disciplinas são discutidas e acordadas pela a equipe.

A fiscalização é orientada no sentido de fazer relatórios bem circunstanciados, enriquecidos com fotos, filmes, gravações de relatos, depoimentos e tudo que for considerado relevante como meio de prova para procedimentos em outras instâncias. Nessa fase da ação o mais importante é a identificação dos trabalhadores que desejam sair do local e retornar aos seus municípios ou lugar de origem. Em caso de haver omissão de socorro, flagrante de violência contra trabalhadores ou porte ilegal de armas por parte dos denominados “gatos” (intermediadores), gerentes ou fazendeiros, estes serão conduzidos à Delegacia de Polícia local.

Como resultados, pode-se mencionar que, entre os anos de 1995 e 2000, o número alcançado pela ação do Grupo Móvel foi da ordem de 157.693 trabalhadores, tendo sido 1.999 trabalhadores libertados por efeito dessas operações. As atividades econômicas onde há registros de maior incidência de trabalho forçado são as carvoarias, os desmatamentos para pastagem de gado e fazendas de cana pertencentes às grandes destilarias de álcool da região.

A ação repressiva tem sido a marca que distingue o trabalho do Grupo Móvel. Sem dúvida, em casos como o de trabalho forçado, a fiscalização perderia o seu significado caso não estivesse mobilizada para utilizar toda as atribuições de polícia administrativa, que se fazem necessárias.

O Grupo Móvel também se distingue pela capacidade de gerar resultados sem alterar a estrutura física da instituição. Os cuidados com a análise das denúncias e do planejamento, agilidade e sigilo estão diretamente ligados à eficiência da ação. As táticas definidas para a operação são decisivas para a constatação das condições e libertação dos trabalhadores, quando for o caso. Finalmente, a partir do relatório ou do flagrante, a atividade fiscalizadora pode resultar em punição para os infratores, caracterizando-se, dessa forma, como uma ação eficaz.

Parte V

SOBRE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Como antecipamos, o Brasil vem desenvolvendo experiências de combate ao trabalho infantil que tem se projetado em relatórios da OIT. Com efeito, a partir de avaliações a OIT estimava que cerca de 16.09% do universo infantil e adolescente exerciam algum tipo de atividade. Afirmava-se ser este um dos maiores índices da América Latina e o maior dos países do MERCOSUL.⁶¹ Em razão da magnitude do problema, o Brasil foi o primeiro país da América Latina a ser escolhido para a implantação, em 1992, do Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil – IPEC, desenvolvido pela OIT.

O trabalho infantil no Brasil, principalmente em suas áreas rurais, passou a integrar o debate da sociedade civil, a partir das denúncias dessa prática em carvoarias, indústrias de calçados em plantações de cana-de-açúcar e sisal. Pouco tempo depois, e através de mapeamentos *ad-hoc* realizados através da fiscalização ministerial identificaram-se também, outros focos de exploração de crianças e adolescentes.

O texto constitucional de 1988 fixou a idade mínima para o trabalho em 14 anos limite que elevou-se para 16 anos a partir do ano 2000, o que agregou, para efeitos de cobertura legal, um grande contingente de jovens com faixa etária entre 15 e 16 anos. Esse contingente foi novamente alterado em 2001 quando foi ratificada a Convenção Nº 182 da OIT, sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil e, conseqüentemente, ampliando o universo de atividades proibidas para menores de 18 anos. Atualmente, Resolução Ministerial indica 82 tipos de atividades que, em razão da sua natureza ou modo de execução, implicam em conseqüências prejudiciais à saúde, segurança e moral de crianças e adolescentes e que, portanto, ficam proibidas para menores de 18 anos.

O problema do trabalho infantil no Brasil passou claramente a incorporar-se à agenda institucional na década de 90, embora já tivesse sido alvo de profundas discussões, desde os momentos que antecederam a

Constituição de 1988 e quando o conceito de cidadania estava na ordem do dia e os direitos das crianças passaram a ganhar um peso sem precedentes. Ao mesmo tempo, já havia um grande espaço de debate no âmbito das organizações internacionais ou organizações não governamentais (ONG) dedicadas ao tema.

São muitos os fatores apontados como causas do trabalho infantil no Brasil. Sem embargo, há um consenso de que a pobreza é a causa de maior incidência. Contudo, existem importantes estudos que, mesmo admitindo ser a pobreza a principal causa, afirmam não ser esta a única determinante, e que também influenciam as denominadas causas subjetivas - culturais.⁶² É importante ressaltar que diante desse cenário faz-se necessário avaliar o prejuízo que o trabalho precoce traz à saúde física, psíquica e social dessas crianças e adolescentes, condicionando-os a um ciclo de pobreza que se transfere para as gerações seguintes.⁶³

A gravidade e a proporção das denúncias impulsionaram o Governo a tomar medidas efetivas de combate ao trabalho infantil e de mobilização da sociedade e, uma vez entendida sua grande complexidade e múltiplas causas, as ações governamentais tinham que orientar políticas com estratégia e ações que envolvessem as diferentes competências de governo em parceria com outras entidades.

A questão passou a ser tratada dentro do âmbito dos direitos humanos e os ministérios das áreas sociais passaram a incorporar ações que contribuíssem para o combate ao trabalho infantil nos seus planos de ação. Porém a maior responsabilidade, com as ações mais efetivas, caberia ao Ministério do Trabalho e, posteriormente, em conjunto com o Ministério da Previdência e Assistência Social.

O Ministério do Trabalho do Brasil executou estratégias do governo sustentadas em dois eixos: Políticas gerais de desenvolvimento econômico e social que tem impacto sobre o bem estar das crianças e políticas específicas de combate ao trabalho infantil.⁶⁴

A preocupação do governo residia em desenvolver ações e programas na esfera social integrados e sistêmicos, incluindo as áreas de trabalho, educação, saúde, cultura, direitos humanos e assistência social.

Nessas diferentes áreas, se destacam um sem números de iniciativas, transformadas em planos e programas governamentais. Na área do trabalho, produziu-se um diagnóstico preliminar dos focos do trabalho infantil e de adolescente no Brasil, planejado e operado pela fiscalização do trabalho. O mais interessante do conjunto das iniciativas reside na abordagem do tema a partir de uma perspectiva multicausal que busca atacar o problema dentro dessa perspectiva.

Foi assim com a área da educação onde se encontram os programas do livro didático, do transporte escolar, da saúde escolar, da aceleração da aprendizagem, da alfabetização de jovens e adultos, “todas as crianças no colégio”, educação profissional básica e o plano de valorização do livro didático, todos os quais apontando o desenvolvimento como o fator pedagógico para que a criança ou o adolescente não abandone seus estudos ou os recupere e assim os termine.

Na área do trabalho, são destacados também os programas de geração de emprego e renda e o de qualificação profissional (Ministério do Trabalho e Emprego) e do fortalecimento da agricultura familiar (a cargo do Ministério da Agricultura).

Em outras áreas podem ser mencionados os seguintes programas: área de saúde – o programa de prevenção dos riscos causados pelo trabalho da criança e do adolescente; na área de assistência social, os Programa Brasil Criança Cidadã e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e na área da justiça, o Programa Nacional de Direitos Humanos.

É interessante compreender que, além das iniciativas do Governo, se agregaram alguns programas não governamentais como os da Empresa Amiga da Criança da Associação Brasileira de Fabricantes de Brinquedos (ABRINQ), o Instituto Pró-Criança criado por empresários das indústrias de calçados com a participação do Sindicato de Sapateiros (em São Paulo) e Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência.

Por último, esse conjunto de programas está também apoiado por uma forte cooperação internacional entre os quais destacamos o Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (vinculado a OIT, que possui um Comitê dirigente, com representação de governo, empregadores e ONG), plano de ação adotado pela Declaração Sobre a Sobrevivência, Proteção e Desenvolvimento da Criança. A maioria dos programas conta com o apoio do UNICEF, OIT e UNESCO.

A dimensão social do trabalho infantil levou o problema a ser considerado como prioridade de Governo. Com essa concepção, foi incluído como uma das ações específicas do Plano Plurianual 2000/2003 do Programa “Avança Brasil”, da Presidência da República, no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, cujas ações são desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego com o Ministério da Previdência e Assistência Social. As ações do MTE produzem os insumos necessários para atender aos demais programas, em especial aos de assistência à criança e promoção social das famílias; fiscalização; mapas de foco do trabalho infantil por município; estudos e pesquisas sobre o trabalho infantil e seus impactos; edição e distribuição de publicações institucionais sobre o trabalho infantil; promoção de eventos para sensibilização da sociedade e campanha nacional que enfoque a importância do combate ao trabalho infantil. Vale ressaltar que as ações no âmbito da previdência social estão orientadas à distribuição de bolsa ou subsídios para as famílias que retirarem suas crianças do trabalho e as mantiverem na escola em tempo integral.

Como ações da Inspeção do Trabalho, na prevenção e combate ao trabalho infantil, observamos que a partir de 1995, foram criados os Núcleos Estaduais de Combate ao Trabalho Infantil, posteriormente transformados em Grupos Especiais de Combate ao Trabalho Infantil e de Proteção ao Trabalhador Adolescente (GECTIPA). Essas estruturas foram criadas para atuarem no âmbito das Delegacias Regionais do Trabalho.

O Ministério do Trabalho, através dos referidos Grupos Especiais, envolvidos mais diretamente com o tema, busca planejar suas

ações com elementos de uma estratégia global entendendo-se como tal a articulação de políticas, programas e ações governamentais nos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal, agregadas à importante participação social.

Estes grupos foram dirigidos para a elaboração de um Diagnóstico Preliminar dos Focos de Trabalho da Criança e do Adolescente, cujo objetivo principal era a identificação dos focos existentes para orientar e reforçar as ações de combate ao trabalho infantil. Trabalharam nesse diagnóstico as equipes de fiscalização de todas as Delegacias Regionais do Trabalho.

Em 1997, os núcleos estaduais ligados à Secretaria de Fiscalização do Trabalho (SEFIT) concentravam suas atividades na atualização do diagnóstico publicado em 1996, na fiscalização daquelas atividades onde foram constatadas as formas mais intoleráveis de utilização de mão-de-obra infantil e participação ativa nas atividades de formação da rede (nacional ou estadual) de proteção à criança, ao adolescente e às suas famílias.

Em 1996, as Secretarias de Fiscalização e de Assistência Social iniciaram operações conjuntas nas carvoarias do Mato Grosso do Sul, nos canais de Pernambuco e na Região sisaleira da Bahia.

Nos Estados, no ano de 1997, houve um avanço considerável no trabalho conduzido pelos núcleos, tornando-os referência no processo de mobilização e desenvolvimento de parcerias e formação de rede para a prevenção e erradicação do trabalho infantil.

Ainda com resultados distantes do objetivo de erradicação do trabalho infantil, deveríamos destacar que o programa PETI, através de suas comissões estaduais e municipais, destinou bolsas necessárias para afastar as crianças do trabalho e mantê-las na escola. Só no ano 2000 foram concedidas cerca de 400 mil bolsas em diversas cidades do país, em alguns casos mudando a realidade e qualidade de vida das crianças e famílias beneficiadas.⁶⁵

Como meio de controle e informação implementou-se outro sistema especial de Apoio no Combate ao Trabalho Infantil (ACTI), com o objetivo de administrar informações dos GECTIPA's sobre as ações relativas ao trabalho infantil.

Trata-se de um programa de apoio computacional, desenvolvido por uma equipe de auditores fiscais da Secretaria de Inspeção do Trabalho e destinado a constituir-se em uma ferramenta de planejamento, avaliação retro-alimentadora e especialmente de transparência dos processos e resultados de ações exclusivas da Inspeção do Trabalho e daquelas realizadas em concurso com outros agentes público ou da sociedade civil. De fácil aplicação e simples instalação, está dividido em três módulos, cada um em diferentes níveis de gerência das ações dos GECTIPA's. O programa se baseia em um banco de dados, acessível via rede e alimentado pelos próprios Grupos à medida em que desenvolvem mais ações e investigações que podem ser realizadas utilizando os critérios das investigações nacionais por amostra de dados ou por critérios do Ministério do Trabalho e Emprego.

São mais de 40 tabelas de investigação, proporcionando análises de diferentes perspectivas e uma grande variedade de análises gráficas, tanto sintéticas como analíticas tornando-os elemento fundamental para os Auditores Fiscais e os GECTIPA's.

No primeiro módulo, o programa ACTI é apresentado como uma ferramenta de análises de dados pertinente ao trabalho infantil, sendo utilizado como uma fonte de informação aos Coordenadores e Subcoordenadores dos GECTIPA's, na elaboração do planejamento das ações fiscais. Permite a investigação da informalidade em qualquer faixa etária, além de verificar a eficácia das ações, através de sua evolução histórica. O auditor pode valer-se de informações com a divisão por faixa etária, sexo e critérios de ocupação e por perfil, como frequência escolar, remuneração e informalidade, entre outras características.

No segundo módulo procura-se reduzir a burocracia dos Grupos Especiais, além de dar visibilidade às ações fiscais realizadas em setores onde os SFIT (sistema de informação geral) não registram. Esse módulo também busca promover uma melhor interação entre o MTE e seus parceiros governamentais e não-governamentais, através de mecanismos de envio e recepção de informações.

O programa ACTI também registra as ações de fiscalização no setor informal e dirige os casos que ultrapassam a competência do MTE para outras instâncias competentes.

Dentro de suas funções, destacam-se as de incluir, alterar ou excluir as ações fiscais educativas e propiciar senhas de acesso para os usuários do sistema. Nas ações fiscais são incluídos os dados genéricos da ação, tais como lugar, data e empregador e dados específicos dos trabalhadores, que depois são enviados a outros organismos ou instituições que tenham competência compartilhada ou relacionada em função de suas faculdades ou de projetos especiais de ação nesse âmbito. Uma ação fiscal é incluída no ACTI quando ela não pode ser registrada no SFIT, dada a inexistência de empregador definido e quando, apesar de estar no sistema convencional (SFIT), contém dados de crianças e adolescentes que não tiveram seus casos totalmente resolvidos e demandam a concorrência de outras organizações, com finalidade de prover uma solução mais integral para a criança ou adolescente identificados pela fiscalização.

Ao finalizar a ação de fiscalização, deve-se indicar a que outras unidades o caso deverá ser encaminhado. Os relatórios com todos os dados dos trabalhadores indicados podem ser

dirigidos aos órgãos relacionados e, quando não forem efetivamente encaminhados, estes ficarão registrados como em suspenso no GECTIPA e registrado negativamente para a estatística institucional.

Um resumo de atividades executadas pelo Grupo no mês respectivo pode ser facilmente gerenciado através deste programa, indicando os recursos aplicados, as ações organizadas, a quantidade de denúncias e a quantidade de reuniões técnicas realizadas.

No terceiro módulo, os auditores aprenderão a utilizar o sistema ACTI como uma ferramenta geral que permite o acompanhamento quantitativo e qualitativo das ações do combate ao trabalho infantil, desde o nível local até o nível nacional.

Finalmente, esse sistema auxilia os GECTIPA's acompanhando os resultados quantitativos e qualitativos da fiscalização, avaliando o nível das articulações e redirecionando, corrigindo ou reforçando as estratégias já traçadas. Esse acompanhamento pode ser feito por meio de tabelas e gráficos, verificando-se o número de ações alcançadas e seus indicadores.

CONCLUSÕES

A título de reflexões finais, observa-se que a Inspeção do Trabalho, inserida dentro do sistema da Administração do trabalho, não perdeu a sua vigência e atualidade e, pelo contrário, continua constituindo um fator essencial de humanização das relações de trabalho, de busca do “trabalho digno”. Com efeito, deve a Inspeção modernizar seus métodos de trabalho a partir de um reenfoque de sua missão, adequando-se à bipolaridade de um mundo cada vez mais tecnologizado de um lado, e a uma “antiga economia” que subsiste, nos países da Região, particularmente nos menos desenvolvidos.

Nessa perspectiva, deveria certamente continuar o desenvolvimento das novas experiências de modernização, considerando as realidades dos diferentes países, partindo de bases como as da Convenção Nº 81 que, sem dúvida, se mantém em vigor com estatutos apropriados, sobre carreira funcional, número adequado de Inspetores, normas claras sobre a atuação nas visitas de campo (terreno) e procedimentos transparentes, porém dando conta de uma realidade em processo de mudança, com realidades ancoradas em processos tradicionais de produção e com uma emergente transformação derivada da tecnologia e abertura de mercados.

Quanto à missão de controle da Inspeção do Trabalho, certamente continuará o debate entre seus aspectos pedagógicos e punitivos, sobre o qual não podemos senão concordar que a repressão não tem significado por si mesma, e sim como instrumento para a obtenção de um fim que, em nosso campo, se traduz no cumprimento da legislação trabalhista. Conseqüentemente, contribui para realizar valores como equidade e paz social. Por essa premissa, deveriam continuar aprofundando-se todos os mecanismos de aplicação da legislação laboral e outras normas que a complementem. Porém, deverá caber, também ao Estado manter dispositivos para ações enérgicas, especialmente em casos de graves violações a direitos trabalhistas fundamentais, tais como trabalho forçado, ou dispositivos baseados na coordenação de

equipes ou redes ministeriais, em caso de trabalho infantil, especialmente em suas piores formas.

A Inspeção do Trabalho deveria adaptar-se a estratégias de ação em ambientes de diversidade e incertezas, para cujos resultados o planejamento estratégico outorga um instrumental extremamente importante. Tudo isso deve-se operar nos mais diferentes níveis, a partir da identificação dos seguintes componentes: Como se planeja, implementa e avalia cada ação; quais os elementos que impulsionam as tomadas de decisão nos diferentes cenários (cadeia lógica mais eficiente); modalidades de operação diante da complexidade e diversidade das atuais relações trabalhistas; medidas simples a tomar que provoquem resultados positivos com eficácia em ações imediatas, sem grandes alterações nas estruturas funcionais e; medidas mais complexas necessárias que resultem na efetividade da ação e gerem credibilidade do sistema ou serviço para o conjunto das políticas públicas diante da sociedade.

Dependendo dos recursos de cada país, é possível investir em apoio tecnológico, especialmente de informática. Contudo, é importante ter-se presente que os planos informáticos se constroem a partir de um planejamento estratégico mais amplo, previamente desenhado, dentro do qual a informatização é um instrumento útil para agregar eficiência e transparência. O mesmo argumento se aplica aos procedimentos e técnicas de informação no âmbito do Serviço de Inspeção.

O pessoal de Inspeção do Trabalho, recursos humanos indispensáveis para o desempenho desses serviços ou sistemas, deverá ser contratado em bases permanentes, mediante concursos públicos, de modo a não sofrer a interferência em sua atividade quando das mudanças políticas que afetam eventualmente os dirigentes. Uma adequada política de desenvolvimento dos recursos humanos dentro das instituições naturalmente deverá incluir um processo de capacitação e formação permanente em todos os níveis, especialmente para os Inspetores.

Inspetores remunerados em forma adequada, com incentivos por desempenho baseado em sua maior produtividade, podem dar maiores garantias de probidade ao sistema, tanto aos trabalhadores e empregadores, e de maior valorização profissional na sua atuação.

Sistema de informação permanente, com bons sistemas de estatísticas, dados levantados e cruzados com outros Serviços do Estado, também com outras informações proporcionadas por entidades privadas e demandas e consultas dos cidadãos podem contribuir para uma maior eficiência e transparência da atividade institucional.

Por último, resulta muito importante trabalhar em cima de uma concepção que inclua o desenvolvimento de redes sinérgicas, mudando o conceito tradicional das hierarquias, articulando as políticas econômicas com as sociais e abordando com realismo o desenho das políticas públicas, sua implementação e avanços, com quadros profissionalizados, incorporando ativamente a escuta e participação da sociedade civil, com a qual deve interagir. Todos esses conceitos exigem particular esforço do Serviço de Inspeção do Trabalho que se comunica de maneira privilegiada com trabalhadores, empresários e suas organizações, e com a realidade das fábricas, estabelecimentos comerciais, assim como com a “nova economia”, dessa forma, contribuindo, efetivamente, com o objetivo de um desenvolvimento econômico sustentado no cumprimento de normas básicas do trabalho.

Em síntese, podem ser formuladas as seguintes conclusões e sugestões à consideração da Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho.

- Existe consenso quanto à vigência e atualidade da Inspeção do Trabalho como órgão e como função enquanto instituição destinada a garantir a ordem pública do trabalho. Não obstante, os modelos de Inspeção e seus graus de desenvolvimento variam em todos os países, adaptados à sua história, geografia e nível de desenvolvimento socioeconômico.

- É necessário um permanente ajuste e modernização desse instituto, segundo os tipos de desenvolvimento econômico e modos de produção que atinjam os países.

- Sugere-se a conveniência de estabelecer e ou melhorar os mecanismos de consulta e

participação dos atores sociais nos processos de desenho, implementação e avaliação da legislação e planos de fiscalização especialmente nos rumos de sua modernização.

- Aparece cada vez com maior importância a atividade de prevenção em lugar de atividades reativas. A difusão da legislação laboral e de seguridade social que hoje em dia é facilitada com os avanços das telecomunicações (Internet e outros), podem contribuir para este resultado.

- Deve-se buscar o justo equilíbrio entre as faculdades punitivas ou sancionadoras e as atividades pedagógicas ou educativas dos Inspetores, de acordo com as distintas realidades nacionais ou regionais. Para esse fim, deverão atualizar-se procedimentos e manuais da Inspeção.

- Os processos de modernização supõem métodos de planejamento estratégico na base da administração por objetivos. Isto supõe uma adequada identificação da missão, visão e funções próprias da instituição, dos objetivos e metas específicos, e de uma avaliação permanente dos resultados alcançados em períodos razoáveis de referência. Vincular incentivos, inclusive os remuneratórios, com objetivos estratégicos, poderá ser um instrumento adequado para planejar e priorizar adequadamente, as áreas de maior importância a ser fiscalizadas.

- Sugere-se o desenvolvimento de uma nova e mais eficiente articulação institucional com as demais instituições públicas e programas que se relacionam com a fiscalização do trabalho.

- A informática e a nova tecnologia deverão incorporar-se aos processos de modernização da Administração do trabalho. Dessa forma, os planos informáticos repousam sobre a base das definições do plano geral que adote a instituição.

- Resulta de fundamental importância para os processos de modernização da Inspeção do Trabalho o desenvolvimento dos seus recursos humanos. Deve-se dar particular ênfase aos mecanismos de seleção de seus integrantes, adequado treinamento inicial e formação permanente, garantia de carreira funcional com a estabilidade no cargo, remunerações que incorporem incentivos de produtividade e outras políticas que garantam um quadro permanente e eficiente.

Notas

- ¹ Tokman, Victor E. e Martínez, Daniel: "La agenda laboral en la globalización: Eficiencia económica con progreso social". OIT, 1999
- ² Tokman e Martínez. Op. Citada.
- ³ Von Richthofen, Wolfgang. "Nouvelles strategies de prévention pour l'inspection du travail". Documento N° 56 OIT. Ginebra 1998.
- ⁴ Oficina Internacional do Trabalho. "La Inspección del Trabajo". 1986, Bureau Internacional do Trabalho "L'inspection du travail". 1999.
- ⁵ Lei de 22 de junho de 1982, "Para proteger a saúde física e moral dos aprendizes e outros obreiros" empregados em fábricas de fiação e tecelagem. OIT. "L'inspection du travail". Op. Citada.
- ⁶ OIT. "L'inspection du travail". Op. Citada.
- ⁷ Wallin, Michel. "Orígenes y perspectivas de la Administración del trabajo". OIT, Ginebra, Revista Internacional Do Trabalho. Vol. 80 N° 1. Julho de 1969.
- ⁸ Valticós, Nicolás. "Derecho Internacional del Trabajo", Madri, 1977.
- ⁹ De La Cuerva, Mario. "Derecho Mexicano del Trabajo". Tomo II, México, 1967. Pág. 877.
- ¹⁰ Wallin, Michel. Op. Citada.
- ¹¹ Morgado, Emilio. "El nuevo marco económico, jurídico y social de la Administración Laboral y de los Ministerios del Trabajo". OIT. Volume 51. Santiago, 1997.
- ¹² Martínez, Daniel. "Administración Laboral y Ministerios del Trabajo en el Siglo XXI". Pág. 161 e sgts.
- ¹³ Na Argentina Inspeção do Trabalho foi organizada em 1912, com a Lei 8.999. Anteriormente o controle pertencia à polícia (descanso dominical).
- ¹⁴ OEA. Página da Web: www.oas.org
- ¹⁵ Daza, José Luis, "El MERCOSUR y la Inspección del Trabajo." El Mercado Común del Sur: MERCOSUR. Estudio de caso sobre uma experiência de integração econômica. OIT 1997.
- ¹⁶ Compá, Lance "Labor Rights and Labor Standards in International Trade" Journal Law & Policy in International Business. Volume 25, Issue 1, 1993. Georgetown University Law Center.
- ¹⁷ Ciudad, Adolfo. "Las Normas Laborales y el Proceso de Integración e las Américas". OIT, Lima, 2001.
- ¹⁸ McGuinness, Michael Joseph. "The Landscape of Labor Law Enforcement in North America: an Examination of Mexico's Labor Regulatory Police and Practice" The International Law Journal of Georgetown University Law Center. Volume 29, N° 3. 1998.
- ¹⁹ Lecuyer, Normand. "Les nouvelles administrations du travail. Des acteurs du développement". OIT, 2000.
- ²⁰ Benadon, Marc. "Les relations du travail et l'emploi Telles qu'elles sont reflétées dans les différents pays". Doc. N° 56 OIT. Ginebra, 1998.
- ²¹ Ministério do Trabalho e Seguridade Social. Argentina. "Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social". Novembro de 1996.
- ²² "La Legislación Laboral de Canadá, Estados Unidos da América y México. Informe Preliminar al Consejo Ministerial – ACLAN".
- ²³ Galín, Pedro. "La Inspección del Trabajo. Tendencias históricas y reformas recientes". Revista Derecho del Trabajo, ano LIX, N° 5 maio 1999.
- ²⁴ Galín, Pedro. Op. Citada.
- ²⁵ Gonçalves, Vera Olímpia. Secretaria de Inspeção do Trabalho do Brasil. Entrevista na Revista "O Elo", março, 1999.
- ²⁶ Sobre o perfil preventivo da Inspeção, a Conferência da OIT se pronunciou reiteradas vezes em numerosas normas internacionais, especialmente no Artigo 3º da Convenção N° 81, Artigo 6º parágrafo 1 da Convenção N° 129 e suas respectivas Recomendações N° 81 e N° 133.
- ²⁷ Courdouan, Jean. "Nouvelles stratégies de prevention pour l'inspection du travail". OIT N° 56, Ginebra, 1998.
- ²⁸ Von Richthofen, Wolfgang. "Nouvelles strategies de prévention pour l'inspection du travail". Documento N° 56. OIT. Ginebra. 1998.
- ²⁹ Derrien, Jean Maurice; Xirau, Daniel y Cano, André "Labour Inspection Systems and Labour Inspectors Training Policies", 1993. International Seminar on the Training of Labour Inspectors. Lion. 1992.
- ³⁰ OIT. "L'Inspection du Travail". Op. Citada, pág. 39.
- ³¹ Birdsall, Nancy y De la Torre, Augusto. "Economic Policies for Social Equity in Latin America". 2001. Washington Contentius. Carnegie Endowment for International Peace and Inter-American Dialogue. (www.ceip.org) (www.thedialogue.org).
- ³² Argentina: www.trabajo.gov.ar; Brasil: www.mtb.gov.br; Canadá: www.hrdc-drhc.gc.ca; Chile: www.mintrab.gob.cl; Colombia: www.sinpro.gov.co/mintrabajo/; Estados Unidos: www.dol.gov; México: www.stps.gob.mx Perú: www.mtss.gob.pe; Uruguay: www.mtss.gub.uy.
- ³³ Chile. Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1967, Estatuto Orgánico de la Dirección del Trabajo de Chile. México. Ley Federal del Trabajo, artículos 541 y siguientes.
- ³⁴ Stefanescu, Raúl, Rolón, Marcelo y Muñoz, Mariano. "La Reforma Laboral. Ley 25.250

comentada". Editorial Atlántida. 2001. Art. 25. de la Ley 25.250.

³⁵ Decreto con Fuerza de Ley 2 de 1967.

³⁶ MTE. www.mte.gov.br/sit/perfil/implantacao. Programa de Transformação de MTE.: Desenvolvimento dos Auditores Fiscais do Trabalho - Documento de referência - MTE - junho 2000.

³⁷ Somavía, Juan. Memoria del Director General. Actividades de la OIT 1998-1999. Conferencia Internacional del Trabajo 88ª Reunión. Ginebra, 2000.

³⁸ Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo modernizar el Estado y formar gerentes sociales para la acción? Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ¿De burócratas a gerentes?. Washington, 1999. Pág. 433 e seguintes.

³⁹ Farias, Vilma. Desigualdade em América Latina. El debate postergado (Desigualdade na América Latina – el debate adiado), 2000.

⁴⁰ FGTS. Este fundo tem por objetivo prover ao trabalhador que perde seu emprego uma determinada prestação social que lhe sustente durante a inatividade.

⁴¹ Brasil. Programa de Transformação do Ministério do Trabalho e Emprego: Desenvolvimento dos auditores do Trabalho. www.mte.gov.br/sit/perfil/implantacao.

⁴² Brasil. Lei 8.630/93 de Modernização dos Portos.

⁴³ OIT. "Examen de las memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, parte II". Ginebra, março de 2000.

⁴⁴ Commission de la santé et de la sécurité du travail - CSST. "Rapport Annuel d'Activités. 1997".

⁴⁵ CSST. "Pour comprendre le regime québécois de santé et de la sécurité du travail." 1998.

⁴⁶ Gobierno de Chile. Dirección del Trabajo, Memoria 1999.

⁴⁷ www.dol.gov. Employment Standards Administration. History of ESA.

⁴⁸ United States Department of Labor. Employment Standards Administration. Strategic Plan FY 1999-FY 2004. www.dol.gov.

⁴⁹ Blanes Casas, Joaquín, Diretor Geral da Inspeção Federal de Trabalho, Relatório sobre "Prácticas Mexicanas novedosas en materia de Inspección del Trabajo". Apresentado na Reunião do Grupo II da Conferência Interamericana de Ministros de Trabalho, Costa Rica, abril 2001.

⁵⁰ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Informe de Labores 1998-1999. México, 1999.

⁵¹ Albuquerque, Rafael F. (ex-Secretário de Trabalho da República Dominicana) "La Modernización de un Ministerio del Trabajo".

Jornadas Internacionales "Diálogo Social y Desarrollo". Edições do Ministerio del Trabajo. Caracas. 1998.

⁵² OIT, Proyecto MATA, "Memoria de los trabajos realizados para la Modernización de la Secretaría de Estado de Trabajo". República Dominicana. 2000.

⁵³ Martins, José de Souza. "Reprodução do capital na frente pioneira e o renascimento da escravidão no Brasil". Tempo Social, São Paulo. USP. Vol. 6. 1995.

⁵⁴ Martins, José de Sousa; op. Citada.

⁵⁵ OIT. "Alto al Trabajo Forzoso". 2001. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Pp. 26 e sgts.

⁵⁶ MTB. Secretaria de Fiscalização do Trabalho e a Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho. Instrução Normativa Intersecretarial Nº 1, março de 1994, sobre Procedimentos de fiscalização no tratamento do trabalho forçado rural.

⁵⁷ MTB. Decreto Nº 1.538, de 27.06.95 que criou o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (GERTRAF). Posteriormente serão editados outros decretos, regulamentos e reconhecimentos da autoridade pública para enfrentar o tema através dos mecanismos de Inspeção de Trabalho. Pode-se mencionar o Decreto Nº 1.982 de 14.08.96 e a Resolução Nº 101 de 1996. O documento da Presidência da República "Uma Estratégia de Desenvolvimento Social", de 1996 e o Programa Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, do mesmo ano, se incluem nessa estratégia.

⁵⁸ OIT. Alto al trabajo forzoso. Op. Citada.

⁵⁹ Brasil. Ministério do Trabalho. Decreto Nº 549 de 1995.

⁶⁰ Brasil. MTE. SEFIT. Relatório de Gestão da Secretaria de Fiscalização, 1997.

⁶¹ Fundação ABRINQ. "Trabalho Infantil nos países do MERCOSUL: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai", de OIT, volume Nº 74, 1995. Em seu desenvolvimento histórico, a partir do Século XVI até o final do Século XIX as crianças negras e indígenas eram incorporadas ao trabalho de seus pais desde os 7 ou 8 anos e logo a partir dessa idade eram consideradas adultas. A imigração do final do Século XIX trouxe força de trabalho para o cultivo de café e as indústrias em que tanto mulheres como crianças trabalhavam em tecidos nas cidades com salários muito menores.

⁶² Segundo Alexim, "a cultura brasileira de que 'o trabalho enobrece o homem', aliada a baixo rendimento familiar e falta de atividades complementares nos colégios como esportes e falta de informação, contribuem a agravar o quadro". Op. citada.

⁶³ É interessante a evolução cultural do conceito trabalho como algo sem nobreza ou inferior na Colônia, como contraposição ao período de finais do Século XIX e na busca de proteger o menor, porém sem questionar o trabalho infantil, na primeira metade do Século XX. Op. Citada.

⁶⁴ Paiva, Paulo. Discurso como Ministro de Trabalho do Brasil. Conferência de Oslo sobre trabalho infantil. 1997.

⁶⁵ MTB. Relatórios ministeriais: SINAIT, Nº 33, 2001.

BIBLIOGRAFIA

- Acuerdo de Cooperación Laboral Canadá-Chile* 1997 (Ottawa).
- Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte* 1993.
- A Guide to Labour Employment Standards* 1997 (Manitoba)
- Albuquerque, R. F. 1998 *La modernización de un Ministerio del Trabajo*, Jornadas Internacionales Diálogo Social y Desarrollo (Caracas, Ministerio del Trabajo).
- Benadon, M. 1967 *Les relations du travail et l'emploi telles qu'elles sont reflétées dans les différents pays*, Documento de Trabajo N° 56 (Ginebra, OIT).
- Birdsall, N. y De la Torre, A. 2001 "Washington Contentius. 2001. Carnegie Endowment for International Peace and Inter-American Dialogue", em www.ciep.org.
- Blanes Casas, J. 2001 *Informe sobre prácticas mexicanas novedosas en materia de inspección del trabajo*, presentado en la "Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo" (Costa Rica).
- Cardoso F.H. 1995 *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Brasília, Presidência da República).
- 1996 *Programa Nacional de Direitos Humanos* (Brasília, Presidência da República).
- Ciudad, A. 2001 *Las normas laborales y el proceso de integración en las Américas* (Lima, OIT).
- Commission de la santé et de la sécurité du travail 1998 *Pour comprendre le régime québécois de santé et de sécurité du travail* (Quebec).
- Compa, L. 1993 "Labor rights and labor standards in international trade" em *The International Law Journal*, Vol. 25, T 1 (Georgetown University Law Center).
- Cortázar, R. et al. 1997 *El nuevo marco económico, jurídico y social de la administración laboral y de los Ministerios del Trabajo*, Documento de Trabajo N° 51 (Santiago, OIT).
- Courdouan, J. 1998 *Nouvelles stratégies de prevention pour l'inspection du travail*, Documento de Trabajo N° 56 (Ginebra, OIT).
- Cumbre de las Américas 2001 *Declaración de Quebec* (Quebec).
- Daza, J. L. 1997 "El Mercosur y la inspección del trabajo", em *El mercado común del sur: MERCOSUR.. Estudio de caso sobre una experiencia de integración económica* (OIT).
- 1998 *Informe sobre la Reunión Tripartita Latinoamericana sobre los sistemas de inspección del trabajo* (Panamá, OIT-Admitra).
- Declaração socio-laboral do MERCOSUL* 1998 (Rio de Janeiro).
- De la Cueva, M. 1967 *Derecho Mexicano del Trabajo*, 10ª edición (México).
- Derrien, J. M.; Xirau, D.; Cano A. 1993 *Labour inspection systems and labour inspectors training policies*, "International Seminar on the Training of Labour Inspectors" (Lyon).
- Dirección del Trabajo *Memoria* 1999 (Santiago)
- Faría, V. *Desigualdade na América Latina: O debate adiado*.

- Galín, P. 1999 "La inspección del trabajo. Tendencia histórica y reformas recientes", em *Revista de Derecho del Trabajo*, Año LIX, Nº 5 (Buenos Aires), mayo.
- Gonçalves, V. O. 1999 "Entrevista", em *O Elo*, março.
- Javillier, J. C. 1997 "Ministerios de trabajo y legislación laboral" em *Administración laboral y ministerios de trabajo en el siglo XXI* (Lima, OIT).
- Kliksberg, B. 1999 "¿Cómo modernizar el Estado y formar los gerentes sociales necesarios? Algunas sugerencias para la acción", em *¿De burócratas a gerentes?* (Washington, BID).
- Lecuyer, N. 2000 *Les nouvelles administrations du travail: des acteurs du développement* (Ginebra, OIT).
- López, A. 1996 *Seguridad y salud en el trabajo en el marco de la globalización de la economía*, Documento de Trabajo Nº 26 (Santiago, OIT).
- Martínez, D. 1997 *Administración Laboral y Ministerios del Trabajo en el Siglo XXI* (Lima, OIT).
- Martins, J. de Sousa 1995 "Reprodução do capital na frente pioneira e o renascimento da escravidão no Brasil" em *Tempo Social*, Vol. 6 (São Paulo, USP).
- McGuinness, M. J. 1998 "The landscape of labor law enforcement in North America: An examination of Mexico's labor regulatory policy and practice", em *The International Law Journal*, Vol. 29, Nº 3 (Washington, Georgetown University Law Center).
- Ministerio del Trabajo y Promoción Social s/d *Boletín de Economía Laboral*, Año 3, Nº 12 (Lima, Ministerio del Trabajo y Promoción Social).
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1996 *Informe sobre sistema integrado de inspección del trabajo y de la seguridad social* (Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
- Morgado, E. 1997 "Reseña histórica de la evolución de la administración del trabajo en Latinoamérica", em *Administración laboral y ministerios de trabajo en el siglo XXI* (Lima, OIT).
- OEA www.oas.org/udse/empleoytrabajo/
- OIT 1947 *Convenio sobre la Inspección del Trabajo*, Nº 81 (Ginebra, OIT).
- 1969 *Convenio sobre la Inspección del Trabajo (agricultura)*, Nº 129 (Ginebra, OIT).
 - 1986 *La inspección del trabajo* (Ginebra, OIT).
 - 1990 *La administración del trabajo en América Latina* (Lima, OIT).
 - 1996 *The role of labour inspection in transition economies*, Documento de Trabajo Nº 48 (Ginebra, OIT).
 - 1997a *Administración del trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo 85ª Reunión (Ginebra, OIT).
 - 1997b *Administración laboral y Ministerios de Trabajo en el siglo XXI* (Lima, OIT).
 - 1997c *La industria de la maquila centroamericana* (San José, OIT).
 - 1997d *Saber responder al presente, la administración del trabajo* (Ginebra, OIT).
 - 1998 *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, Conferencia Internacional del Trabajo, 86ª Reunión (Ginebra, OIT)

- 1999a *L'inspection du travail* (Ginebra, OIT).
 - 1999b *Trabajo decente y protección para todos*, Memoria del Director General (Ginebra, OIT).
 - 2000a *Examen de las Memorias Anuales con Arreglo al Seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo* (Ginebra, OIT).
 - 2000b *Memoria de los trabajos realizados para la Modernización de la Secretaría de Estado de Trabajo* (San José, OIT).
 - 2001 *Alto al trabajo forzoso* (Ginebra, OIT).
 - "La seguridad social en las Américas", em *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT). Raczynski, D. 1995 Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos. Red de centros de investigación económica aplicada (BID).
- Revista Lida* 1997 Vol 4 (Brasilia, Ministério do Trabalho).
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social 1999 *Informe de Labores 1998-1999* (México).
- Somavía, J. 2000 *Actividades de la OIT 1998-1999. Memoria del Director General*, Conferencia Internacional del Trabajo, 88ª Reunión (Ginebra, OIT).
- Stefanescu, R.; Rolón, M.; Muñoz, M. *La reforma laboral. Ley 25.250* (Buenos Aires).
- Tomassine, L. 1993 *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, serie de monografías, N° 9 (Washington D.C, BID).
- Tokman, V.; Martínez, D. 1999 *La agenda laboral en la globalización: Eficiencia económica con progreso social*, Documento de Trabajo N° 94 (Santiago, OIT).
- USDOL 1999 "Employment Standards Administration. Strategic Plan FY 1999 - FY 2004" em www.dol.gov.
- 2000a *Budget Overview. Fiscal Year 2000* (Washington,USDOL).
 - 2000b *The social dimension of economic integration*, papers submitted for discussion at the "United States and European Union Seminar".
- Valticós, N. 1997 *Derecho Internacional del Trabajo* (Madrid).
- Von Richthofen, W. 1998 *Nouvelles stratégies de prévention pour l'inspection du travail*, Documento de Trabajo N° 56 (Ginebra, OIT).
- Wallin, M. 1969 "Orígenes y perspectivas de la administración del trabajo", em *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 80, N°1 (Ginebra, OIT).
- XI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo 1998 *Declaración de Viña del Mar* (Viña Del Mar).

