



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

THAÍSSA TAMARINDO DA ROCHA WEISHAUP T PRONI

**ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO: UMA ANÁLISE DA
EFICÁCIA E DOS LIMITES DAS INTERVENÇÕES EM SAÚDE E SEGURANÇA
NA 15ª REGIÃO (2013-2016)**

**ACTING OF BRAZILIAN PROSECUTOR'S LABOUR OFFICE: AN ANALYSIS OF
THE EFFICACY AND LIMITS OF INTERVENTIONS IN HEALTH AND SAFETY
IN THE 15TH REGION (2013-2016)**

**CAMPINAS
2018**

THAÍSSA TAMARINDO DA ROCHA WEISHAAPT PRONI

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO: UMA ANÁLISE DA
EFICÁCIA E DOS LIMITES DAS INTERVENÇÕES EM SAÚDE E SEGURANÇA NA 15ª
REGIÃO (2013-2016)

ACTING OF BRAZILIAN PROSECUTOR'S LABOUR OFFICE: AN ANALYSIS OF THE
EFFICACY AND LIMITS OF INTERVENTIONS IN HEALTH AND SAFETY IN THE
15TH REGION (2013-2016)

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas da Universidade
Estadual de Campinas como parte dos
requisitos exigidos para a obtenção do
título de doutora em Ciências Sociais.

Thesis presented to the Institute of
Philosophy and Human Sciences of the
University of Campinas in partial
fulfillment of the requirements for the
degree of Doctor in Social Sciences ...

Orientador: JOSÉ ROBERTO MONTES HELOANI

Coorientadora: MAGDA BARROS BIAVASCHI

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO
FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA
THAÍSSA TAMARINDO DA ROCHA WEISHAAPT PRONI
E ORIENTADA PELO PROFESSOR DOUTOR
JOSÉ ROBERTO MONTES HELOANI

CAMPINAS
2018

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CNPq, 140853/2015-4

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2084-1088>

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

P944a Proni, Thaíssa Tamarindo da Rocha Weishaupt, 1979-
Atuação do Ministério Público do Trabalho : uma análise da eficácia e dos limites das intervenções em saúde e segurança na 15ª Região (2013-2016) / Thaíssa Tamarindo da Rocha Weishaupt Proni. – Campinas, SP : [s.n.], 2018.

Orientador: José Roberto Montes Heloani.

Coorientador: Magda Barros Biavaschi.

Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Brasil. Ministério Público do Trabalho. 2. Direito do Trabalho. 3. Meio ambiente. 4. Saúde. 5. Trabalho. 6. Segurança do trabalho. I. Heloani, José Roberto Montes, 1956-. II. Biavaschi, Magda Barros, 1948-. III. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Acting of brazilian Prosecutor's Labour Office: : an analysis of the efficacy and limits of interventions in health and safety in the 15ª Region (2013-2016)

Palavras-chave em inglês:

Brazil. Prosecutor's Labour Office

Labour law

Environment

Health

Work

Industrial safety

Área de concentração: Ciências Sociais

Titulação: Doutora em Ciências Sociais

Banca examinadora:

José Roberto Montes Heloani [Orientador]

Angela Maria Carneiro Araújo

Evaldo Piolli

Ronaldo Lima dos Santos

Antonio Rodrigues de Freitas Junior

Data de defesa: 24-09-2018

Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 24 de setembro de 2018, considerou a candidata Thaíssa Tamarindo da Rocha Weishaupt Proni aprovada.

Prof. Dr. José Roberto Montes Heloani

Profa. Dra. Angela Maria Carneiro Araújo

Prof. Dr. Evaldo Piolli

Prof. Dr. Ronaldo Lima dos Santos

Prof. Dr. Antonio Rodrigues de Freitas Junior

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações/Teses e na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

*Dedico à Ana Clara, minha filha nascida em 2017,
fonte maior de minha alegria de viver.*

Ao meu companheiro, pelo apoio, amor e dedicação.

*Aos meus pais, pela presença constante nos meus
projetos de vida.*

Agradecimentos

Agradeço ao meu orientador José Roberto Montes Heloani, por realizar um trabalho de polimento e ampliação do meu conhecimento teórico, prático e me auxiliar a aprimorar o projeto de pesquisa, bem como toda a construção da tese. Por me amparar em todas as fases deste aprendizado. Com seu conhecimento vastíssimo sobre o campo do Direito e das Ciências Sociais, conduziu a orientação de forma atenta e me ensinou a, antes de mais nada, realizar um diálogo dos conceitos jurídicos com as ciências sociais, praticando a arte de “falar para estrangeiros”, a única via pela qual se pode realizar um trabalho interdisciplinar. Por sua paciência, amizade, seriedade. Agradeço por seu exemplo e pela visão panorâmica que possui das relações de trabalho e do papel do Estado e do Direito. Essa orientação foi uma honra para mim.

Agradeço ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, a todos e todas que compõe o Doutorado em Ciências Sociais. Especialmente, agradeço a minha coorientadora Magda Barros Biavaschi, que, desde 2006 (ocasião em que ingressei na Unicamp para cursar a Especialização em Economia do Trabalho), vem inspirando minhas reflexões no campo do Direito e das Ciências Sociais. Por suas valiosas contribuições durante esses anos de doutorado e por ser um exemplo de jurista e ativista das causas coletivas do trabalho, além de ser uma das grandes figuras que resgatam a memória do Direito do Trabalho no Brasil e das instituições públicas, desde 1930 até os dias atuais. Agradeço a oportunidade de ter atuado junto à professora Magda Biavaschi em diversas pesquisas e ter aprendido, durante a pesquisa sobre a Terceirização e a Justiça do Trabalho, o método que desenvolveu para análise de processos judiciais, o que viabilizou a pesquisa que ora apresento.

Agradeço, ainda, à professora Ângela Carneiro Araújo, coordenadora do doutorado na área de Trabalho, Política e Sociedade, por suas aulas excepcionais e seu dom de nos “abrir a mente” para pensar de forma mais ampla as relações sociais contemporâneas, especialmente em trabalho, gênero e, principalmente, sobre a questão do Estado. Por suas críticas, contribuições e sua disponibilidade durante todos os anos de doutorado.

Agradeço a todos os funcionários do IFCH, em especial à Bia Tiemi e aos colegas por todos esses anos de convivência, pelas contribuições e sugestões durante as aulas em que refletimos sobre nossos projetos de pesquisa.

Agradeço a todos(as) procuradores(as) do Ministério Público do Trabalho da 15ª Região, que desde o início, com grande cordialidade, apoiaram esta pesquisa fornecendo os dados necessários, em especial aos procuradores Dimas Moreira da Silva, Alex Duboc Garbellini e Renata Coelho, pela atenção durante todo este período. Agradeço, ainda, ao procurador-chefe no biênio 2015-2016, Eduardo Amgarten. Agradeço às valiosas contribuições da procuradora Luciana Estevan do MPT da 9ª Região e do procurador Ilan Fonseca, da 5ª Região.

Por fim, agradeço ao CNPq, pelo financiamento desta pesquisa.

Resumo

A atuação do Estado por meio das instituições públicas se mostra essencial na concretização do direito do trabalho no Brasil devido ao descumprimento crônico e persistente da lei, inclusive daquelas destinadas a proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores. Neste cenário, esta tese tem como objetivo central discutir e analisar a eficácia e os limites da atuação do Ministério Público do Trabalho enquanto guardião do cumprimento da lei e efetivação dos direitos trabalhistas, em especial direitos relativos ao meio ambiente do trabalho, área que envolve saúde, segurança e bem-estar dos trabalhadores. Para tanto, foi examinada a intervenção da instituição no interior de São Paulo (15ª Região do Ministério Público do Trabalho), ao longo do período 2013-2016, por meio da análise dos procedimentos extrajudiciais e judiciais utilizados para investigar, ajustar ou processar os ilícitos cometidos pelas empresas. A análise demonstrou haver eficácia em boa parcela dos termos de ajustamento de conduta e maior sucesso nas demandas judiciais, permitindo identificar limites no poder de coerção da instituição na resolução dos conflitos nos quais intervém. Ficou evidente a importância do funcionamento de instituições públicas fortes no combate às violações que afetam a vida dos trabalhadores e de debater maneiras de aumentar a eficácia da intervenção do Ministério Público, como instituição de proteção e concretização do direito do trabalho.

Palavras-chave: Ministério Público do Trabalho; direito do trabalho; meio ambiente do trabalho; saúde e segurança do trabalhador.

Abstract

The State's performance through public institutions is essential in the realization of labor law in Brazil due to chronic and persistent non-compliance with the law, including those designed to protect the health and safety of workers. In this scenario, the main objective of this thesis is to discuss and analyze the effectiveness and limits of the work of the Prosecutor's Labour Office as a guardian of law enforcement and enforcement of labor rights, especially rights related to the work environment, an area that involves health, safety and well-being of workers. To this end, the intervention of the institution in the interior of São Paulo (15th Region of the Public Prosecutor's Labour Office), during the period 2013-2016, was examined by analyzing the extrajudicial and judicial procedures used to investigate, adjust or prosecute illicit conducts by employers. The analysis showed that there was a good part of the terms of adjustment of conduct and greater success in the lawsuits, allowing to identify limits in the power of coercion of the institution in the resolution of the conflicts in which it intervenes. The importance of the functioning of strong public institutions in violations that affect the lives of workers and discussing ways to increase the effectiveness of the intervention of the Prosecutor's Labour Office as an institution of protection and realization of labor law was evident.

Keywords: Prosecutor's Labour Office; labor law; work environment; health and safety of the worker.

Listas de Quadros e Gráficos

1. Quadro 1. Índice de confiança nas instituições	51
2. Quadro 2. Estado de São Paulo- estabelecimentos por setor	66
3. Quadro 3. Número de afastamentos por setor da atividade econômica segundo causas – Brasil 2004 e 2014	101
4. Quadro 4. Jornadas e pausas no trabalho repetitivo	126
5. Quadro 5. Denúncias recebidas pelo MPT-15 em meio ambiente do trabalho em 2013	142
6. Inquéritos em meio ambiente do trabalho que resultaram em TAC em 2013	143
7. Quadro 7. Ações judiciais promovidas pelo MPT-15 em meio ambiente do trabalho em 2013	144
8. Quadro 8. TACs e AJs analisados, considerando as subsedes do MPT-15	144
9. Quadro 9. TACs e AJs do MPT-15 em 2013, por ramo de atividade	145
10. Quadro 10. TACs e AJs em 2013 de acordo com o tipo de irregularidade	148
11. Quadro 11. Resultados dos TACs em meio ambiente do trabalho firmados em 2013	154
12. Quadro 12. Sentenças das ACPs em meio ambiente do trabalho ajuizadas em 2013	155
13. Gráfico 1. Tempo entre a constatação da irregularidade e o TAC firmado	151
14. Gráfico 2. Tempo entre a constatação da irregularidade e o ingresso da ACP	152

Abreviações e siglas

1. ACP : Ação Civil Pública
2. AJ : Ação Judicial
3. IC : Inquérito Civil
4. JT : Justiça do Trabalho
5. MP : Ministério Público
6. MPT : Ministério Público do Trabalho
7. MPU : Ministério Público da União
8. MT : Ministério do Trabalho
9. PCMSO : Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional
10. PPRA : Programa de Prevenção de Riscos Ambientais
11. TAC : Termo de Ajustamento de Conduta
12. TRT : Tribunal Regional do Trabalho
13. TST : Tribunal Superior do Trabalho
14. STF : Supremo Tribunal Federal

Sumário

Introdução	15
-------------------------	-----------

PARTE I – FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Capítulo 1. O Estado e a regulação social do trabalho	28
--	-----------

1.1. Concepções de Estado e a regulação social	28
--	----

1.2. O direito do trabalho na sociedade contemporânea	43
---	----

Capítulo 2. O Estado e a regulação pública do trabalho no Brasil	52
---	-----------

2.1. Diferentes dimensões da regulação pública do trabalho no Brasil	52
--	----

2.2. O papel das instituições públicas do trabalho	61
--	----

2.3. A questão da eficiência, eficácia e efetividade	72
--	----

2.4. O problema do descumprimento persistente das normas do trabalho	78
--	----

Capítulo 3. Do Ministério Público do Trabalho	88
--	-----------

3.1. Da origem à nova natureza institucional na Constituição de 1988	88
--	----

3.2. Estrutura, organização, princípios institucionais	92
--	----

3.3. O procurador do trabalho	94
-------------------------------------	----

3.4. Formas de atuação do Ministério Público do Trabalho	97
--	----

3.4.1. Atuação extrajudicial (conciliatória, não judicial)	98
--	----

3.4.1.1. Inquérito civil	98
--------------------------------	----

3.4.1.2. Termo de ajustamento de conduta	100
--	-----

3.4.2. Atuação judicial (na esfera do Judiciário)	102
---	-----

3.4.2.1. Execução judicial de termo de ajustamento de conduta não cumprido	102
--	-----

3.4.2.2. Ação civil pública	103
-----------------------------------	-----

3.4.2.3. Outras formas de atuação judicial	105
--	-----

3.5. O MPT como instituição crucial na luta pela concretização dos direitos coletivos	109
---	-----

Capítulo 4. Meio Ambiente do Trabalho: saúde e segurança dos trabalhadores.....	115
4.1. Interdisciplinariedade dos conceitos: meio ambiente do trabalho, saúde, segurança	115
4.2. Precarização do emprego e seus impactos em meio ambiente do trabalho	119
4.3. Áreas prioritárias de atuação do MPT em meio ambiente do trabalho	123
4.3.1. Construção civil	126
4.3.2. Setor sucroalcooleiro	128
4.3.3. Indústria do amianto	132
4.3.4. Frigoríficos	136
4.3.5. Outros segmentos de atividade econômica (diversos)	142

PARTE II- ANÁLISE EMPÍRICA

Capítulo 5. A pesquisa	146
5.1. Introdução	146
5.2. Problema de pesquisa	149
5.3. Objetivos	150
5.4. Métodos e técnicas	151
5.5. Participantes	154

Capítulo 6. Análise da atuação do MPT em meio ambiente do trabalho	156
6.1. Visão quantitativa das intervenções do MPT no período de 2013-2016	156
6.1.1. Denúncias gerais e denúncias em meio ambiente do trabalho	156
6.1.2. Termos de ajustamento de conduta firmados e ações civis públicas ajuizadas	157
6.2. Análise qualitativa das intervenções do MPT em áreas prioritárias	171
6.2.1. Irregularidades no agronegócio: setor sucroalcooleiro, frigorífico e demais ramos do agronegócio	171
6.2.2. Irregularidades na construção civil	177
6.2.3. Banimento do amianto: indústria que utiliza o amianto	180
6.2.4. Irregularidades em outros segmentos da atividade econômica: comércio, serviços, administração pública	181

Capítulo 7. O olhar dos procuradores	185
7.1. O papel do Ministério Público do Trabalho	186
7.2. O papel do procurador do trabalho	188
7.3. Principais entraves enfrentados no exercício do cargo	191
7.4. Motivos que explicam o descumprimento persistente das normas do trabalho	193
7.5. Sobre a eficácia da atuação por TAC e ACP	196
7.6. Denúncias de violações graves e caminhos para resolução: casos destacados	200
7.7. Medidas necessárias para a diminuição dos riscos em meio ambiente do trabalho	203
7.8. Principais oportunidades e possibilidades vislumbradas no exercício do cargo	206
 Conclusão: Eficácia, limites e possibilidades da atuação do MPT	 209
 Referências bibliográficas	 217

INTRODUÇÃO

A fruição de direitos sociais, em especial de direitos do trabalho, não é um processo que se dá de modo pacífico, espontâneo. Não se trata de um reconhecimento recíproco do valor daquele que vende a sua força de trabalho por aquele que a toma, numa relação de equilíbrio. Ao contrário, a relação entre capital e trabalho é conflituosa desde sua origem, pois marcada por um profundo desequilíbrio entre as partes. É necessário que haja, portanto, uma regulação pública que discipline “as regras do jogo” no sistema capitalista. Para tanto, o Estado precisa atuar em duas frentes, cumprindo também seu papel em um regime Democrático de Direito: regulação econômica e regulação social, em especial regulação do trabalho. A ausência de um Estado que regule as relações econômicas e sociais e institucionalize regras universais consagradoras de direitos pode, no dizer de Hobbes, desembocar na guerra de todos contra todos (BIAVASCHI, 2007).

A experiência brasileira mostra que, ainda assim, a fruição dos direitos do trabalho não é algo garantido. É necessário regular, vigiar e por vezes punir para que se concretize o direito. A despeito do sistema público estruturado para vigilância e punição, assistimos a uma situação de descumprimento persistente.

Apesar da grande força e importância da regulação pública promovida pelo Estado Social instituído na Constituição de 1988 no Brasil combinada com os esforços de lutas históricas do movimento dos trabalhadores e dos movimentos sociais para a construção do direito do trabalho e demais direitos sociais no Brasil¹, determinações outras concorrem para retrocessos nessa seara, como o desmonte sofrido com as transformações econômicas na era da globalização neoliberal² a partir da década de 1990 e mais recentemente com o aprofundamento

¹ Maria da Glória Gohn (2009, p. 126) esclarece que a década de 1980 foi rica do ponto de vista das experiências político-sociais, uma vez que as lutas pelas Diretas-Já em 1984 com a volta das eleições presidenciais, o processo Constituinte, o surgimento das centrais sindicais (CGT, CUT, CONCLAT, Força Sindical) e o surgimento de inúmeros movimentos sociais abrangendo diferentes temáticas, como o trabalho da mulher, os negros, moradia, transportes, desemprego, escolas, meio ambiente etc., revelaram a *face de sujeitos até então ocultos ou com as vozes sufocadas nas décadas anteriores*.

² Conceito polissêmico amplamente apropriado pelas ciências sociais no início dos anos 1980 para tratar das profundas transformações econômicas e tecnológicas que se processavam no capitalismo desde a Segunda Guerra Mundial. Do ponto de vista teórico mais geral, são três as interpretações mais fortes da globalização. A primeira delas, de cunho liberal, naturaliza o fenômeno e o entende como progresso e avanço do capitalismo a partir do livre jogo das forças de mercado. Essa tese ganhou destaque em 1989, quando do *débâcle* do socialismo na União Soviética. A segunda, de cunho histórico-econômico, data o fenômeno das Grandes Navegações (séculos 15 a 17).

dos ditames neoliberais que fundamentaram a reforma trabalhista promovida e aprovada pelo governo pós-impeachment de Michel Temer (Lei.13.467/17). Se antes a tarefa era árdua, agora se torna ainda mais exaustiva.

O panorama do mundo do trabalho contemporâneo é bastante complexo. A metamorfose imposta pela reestruturação global do capital e pelo avanço da ideologia neoliberal³, no último quarto do século XX até os dias atuais, revelou-se progressivamente nociva aos direitos dos trabalhadores, disseminando práticas de flexibilização⁴ e desregulamentação⁵ do mercado de trabalho, precarizando⁶ as relações e condições de emprego, causando supressão e derrogação de direitos e garantias sociais (URIARTE, 2002). Essa nova forma de pensar e organizar o trabalho no contexto da globalização neoliberal é engendrada numa racionalidade que sustenta a política econômica. Segundo Laval e Dardot (2013), p. 15:

“El neoliberalismo, antes que una ideología o una política económica es, de entrada y ante todo, una racionalidad, y que, em consecuencia, tiende a estructurar y a organizar, no sólo la acción de los gobernantes, sino también la conducta de los propios gobernados”.

Essa nova racionalidade enfatizada por Laval e Dardot (2013, p. 15) tem origem antes mesmo do aprofundamento neoliberal ocorrido nos anos 1990. No plano econômico, Luiz Gonzaga Belluzo (2009, p. 49) argumenta que a origem dos problemas remonta à década de 1970, quando ocorreu a desfiguração da ordem monetária internacional criada após a Segunda Guerra Mundial e começou o ataque contra a política econômica keynesiana. No plano político, Eric Hobsbawm (1995, p.17) explica que no início dos anos 1980 houve a desconstrução do

A terceira, por sua vez, concentra-se nas alterações do modo de produção capitalista, privilegiando a passagem do capitalismo industrial para o financeiro, a partir de 1980. (LIMA, 2015, p. 414).

³ Segundo Andréia Galvão (2008), “enquanto ideologia, movimento intelectual e política, o neoliberalismo caracteriza-se por dois postulados fundamentais: a apologia do livre mercado e as críticas à intervenção estatal, oferecendo à burguesia novas frentes de acumulação de capital. Essas novas frentes se abrem mediante a adoção de medidas como a privatização de empresas estatais, a desregulamentação dos mercados (especialmente do mercado de trabalho e o financeiro) e a transferência de parcelas crescentes de prestação de serviços sociais- tais como saúde, educação e previdência social- para o setor privado” (p.80).

⁴ Flexibilização ou flexibilidade que se expressa em quatro maneiras distintas: 1) na facilidade de romper o contrato de emprego, 2) na possibilidade de utilização de contratos a prazo determinado, 3) na relação de emprego disfarçada, 4) na terceirização (KREIN, 2013).

⁵ Desregulamentação significa reduzir ou subtrair regras instituídas pela lei ao contrato de emprego ou a aspectos da relação de emprego.

⁶ Precarização do trabalho: flexibilização, desregulamentação, intensificação. Ver KREIN (2007), ANTUNES (2006) e LEITE (2011).

projeto de sociedade democrática discutido e construído entre as forças políticas progressistas que se opuseram ao nazifascismo.

A progressiva perda de capacidade do Estado de regular a concorrência diante do processo de “globalização econômica” (PRONI, 1997), no último quarto do século XX, revelou um capitalismo cada vez mais poderoso em sua capacidade de criar e destruir, de transformar a concorrência em monopólio, de praticar o protecionismo, de arrasar as moedas nacionais e causar o desemprego. Percebe-se o contraste com a “era de ouro”, período de prosperidade econômica e aumento do bem-estar social nos países mais ricos do mundo (aproximadamente entre 1948 e 1973). A partir dos anos 1980, surge o chamado “pós-fordismo”, marcado pela desindexação dos salários, a produção internacionalizada e o “Estado-Providência” reduzido a alguns poucos programas (HELOANI, 2011).

Nos anos 1990 cresce o desemprego e o trabalho passa a se manifestar numa nova morfologia⁷, marcada pelas ocupações sem vínculo formal, ou, mesmo quando formais, em trabalhos precários, instáveis, temporários, perigosos, intensificados. Além disso, o avanço da terceirização no mundo todo vai criando, para os países periféricos do mundo, massas de trabalhadores sem um vínculo de identidade coletiva. Assim, o desemprego e a criação de ocupações precárias se inseriram na dinâmica do capitalismo, originando, inclusive, um crescente número de trabalhadores ao redor do mundo sem uma âncora de estabilidade, mas unidos apenas pela condição do precariado (STANDINNG, 2014).

O cenário global afeta o Brasil, traduzindo aqui uma configuração do trabalho ainda mais perversa, marcada pela precarização (flexibilização, desregulamentação e intensificação)⁸ e agravada pela fragilização da capacidade de articulação de interesses coletivos e de ação sindical. Na perspectiva de Adalberto Cardoso (2013, p. 126), de fato, *nos anos 1990, as negociações foram desfavoráveis aos trabalhadores e mesmo os sindicatos mais expressivos do país foram obrigados a negociar perdas de direitos contratuais conseguidos ao longo da década de 1980*. Com o desemprego em alta, ameaça de migração por parte das empresas, reestruturação produtiva, flexibilização de contratos e crescimento da informalidade, reduziu-se por demais o poder de barganha dos sindicatos, que perderam, inclusive, base de sustentação em razão da redução de empregos formais.

⁷ A expressão “nova morfologia do trabalho” foi usada por Ricardo Antunes para descrever a mudança ocorrida no mercado de trabalho: enfraquecimento do padrão do emprego formal para a prevalência de formas outras, como o trabalho informal, ou, mesmo quando formal, flexibilizado, precário, terceirizado. Ver ANTUNES (2006).

⁸ Ver KREIN (2007).

O cenário, assim, se torna crítico e contraditório, pois apesar de o trabalho ser ainda central para a manutenção do sistema e para a construção da identidade, estampa o caráter supérfluo atribuído pelo capital manifestando-se nos trabalhos precários, temporários, assim como no enorme contingente de desempregados esparramados pelas cidades. Neste contexto, se aprofundam os conflitos individuais e coletivos, no choque entre a salvaguarda de direitos e condições minimamente humanas defendidas no âmago das relações de trabalho (ANTUNES, 2010).

Os fenômenos econômicos e sociais que resultam, portanto, da implementação do neoliberalismo mais agressivo na década de 1990 no Brasil produz uma ruptura com as conquistas sociais inscritas na Constituição Federal de 1988⁹, reforçando e ampliando distorções no mercado de trabalho, como as falsas cooperativas, a superexploração da mão de obra, o trabalho em tempo parcial ou em jornadas excessivas, a *pejotização*¹⁰, baixos salários, condições insalubres de trabalho ou em condições análogas a de escravo, exploração da mão de obra barata feminina, dentre outras, configurando sempre uma perda de direitos e garantias sociais (ANTUNES; POCHMANN, 2006).

Crescem, neste cenário, as discussões a respeito do papel do Estado Social¹¹ e de suas funções enquanto legislador, fiscal e aplicador da legislação trabalhista por meio de suas instituições. Cresce, também, o anseio dos trabalhadores por acesso aos seus direitos, criando-se uma insatisfação geral, inclusive em relação aos seus representantes diretos: os sindicatos; consequentemente, se identifica uma progressiva judicialização dos conflitos nas relações de trabalho, fenômeno ocorrido, entre outras razões, pela fragilização do movimento sindical e sua incapacidade de mobilizar suas bases, de realizar negociações expressivas em relação ao avanço de direitos e de solucionar diretamente as controvérsias (CARDOSO, 2003). Não restando alternativas, recorrer à Justiça do Trabalho se tornou imperativo.

De fato, os conflitos individuais e coletivos, oriundos da progressiva precarização do trabalho e do descumprimento persistente da legislação se avolumam na Justiça. Tramitaram

⁹ Direitos e deveres individuais e coletivos (Cap. I, art. 5º), Direitos sociais (Cap. II, art. 6º) e o conjunto de direitos dos trabalhadores (Cap. II, art. 7), todos da Constituição Federal de 1988.

¹⁰ Termo que se tornou comum na literatura do trabalho para designar a contratação de pessoas na condição de pequenos empresários, possuidores da inscrição no CNPJ- Cadastro Nacional de Pessoas jurídicas- junto às empresas, no entanto, mascarando verdadeiras situações de emprego, como determinação de jornada, de remuneração, condução do modo de realizar o trabalho, exclusividade, dentre outros, “empurrando” para o trabalhador os gastos sociais, como tributação e previdência. Esclarece Krein (2013, p. 168): “As formas de contratação características da relação de emprego disfarçada são difíceis de serem mensuradas, mas a sua incidência cresce no mercado de trabalho brasileiro. As que se destacam são contratação como *pj* (pessoa jurídica), as falsas cooperativas de mão de obra, a CLTflex e o trabalho estágio”.

¹¹ Estado Social aqui referido ao proposto pela CF/88.

na Justiça do Trabalho, em 2014, 7,9 milhões de processos, sendo que, dentre eles, cerca da metade (3,9 milhões) já estavam pendentes desde o início de 2013, com ingresso no decorrer do ano de mais 4 milhões de casos novos. Também foram baixados e sentenciados cerca de 4 milhões de processos. O acervo processual, que vinha tendo um comportamento estável, em torno de 3,3 milhões de processos, desde 2009, deu um salto, e atingiu 3,9 milhões em 2013 (variação de 18,3%)¹². No mesmo ano, tramitaram no Tribunal Superior do Trabalho, a instância máxima do direito do trabalho, 6.314 casos relativos apenas aos acidentes e doenças do trabalho¹³.

A saúde e o meio ambiente do trabalho são valores sociais importantes uma vez que reconhecidos no plano constitucional¹⁴. No entanto, o que se constata no cotidiano é que não há sinergia entre políticas públicas e iniciativa privada que seja capaz de promover uma considerável redução do risco de acidentes e doenças, pois esses eventos danosos se repetem reiteradamente ao longo dos anos; esse desrespeito à saúde e segurança dos trabalhadores é fruto da sobreposição dos interesses econômicos aos direitos sociais (MAENO, 2013). Dos acidentes registrados anualmente pelo INSS, 3 (três) mil se referem a mortes de trabalhadores (FILGUEIRAS, 2015); em relação a doenças do trabalho, os números também são alarmantes¹⁵. Segundo relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), publicado em 2015, o Brasil é o 3º país do mundo com maior registro de mortes por acidente do trabalho e os acidentes não letais que conseguem ser contabilizados pelo INSS¹⁶ (Instituto Nacional do Seguro Social) superam 700 mil por ano, desde 2008, incluindo acidentes típicos, de trajeto e doenças ocupacionais (FILGUEIRAS, 2017).

A busca por apaziguar e solucionar toda esta constelação de conflitos reclama uma resposta do Estado¹⁷. O Estado Social, nesta intenção, age por meio de suas instituições, tarefa que realiza utilizando o instrumental do direito (Constituição, leis, normas, regulamentações diversas), buscando organizar o mundo do trabalho e mitigar as desigualdades e os conflitos a ele imanentes.

¹² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília, 2015.

¹³ Números notificados pelo site do TST.

¹⁴ Constituição Federal, art. 7º, incisos XXII, XXIII e XXVIII em combinação com o artigo 225.

¹⁵ Segundo o INSS, no período de 2004 a 2013, dentre os benefícios por incapacidade (auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, pensão por morte e auxílio-acidente), o auxílio-doença é aquele com maior frequência de concessão, representando 78% do total. Relatório: Principais causas de afastamento e homens e mulheres na iniciativa privada (publicado em dezembro de 2015).

¹⁶ Há uma grande incidência de acidentes do trabalho ocultados/não registrados no Brasil.

¹⁷ Não se pode afirmar que a busca por soluções dos problemas atuais no mundo do trabalho ocorra exclusivamente na esfera do Estado, pois os sindicatos, movimentos sociais e academia, por exemplo, contribuem, cada qual em suas funções, para avanços nessa área.

No Brasil, há três grandes instituições públicas que atuam na vigilância do cumprimento dos direitos do trabalho: a Justiça do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho e o Ministério do Trabalho. O sindicato também atua nesse campo, embora com características institucionais diversas, pois tem como função precípua a negociação coletiva e a representação dos trabalhadores das muitas categorias. No entanto, é prerrogativa do sindicato, uma vez detectada a ilegalidade, levar ao conhecimento destas instituições públicas, representando os interesses gerais da categoria à qual se vincula¹⁸.

A Justiça do Trabalho é a corte judiciária que trata de julgar e conciliar as ilegalidades em esfera individual e coletiva, bem como quaisquer controvérsias surgidas no âmbito das relações de trabalho¹⁹. Com a Constituição de 1988, pode-se dizer que a função do Poder Judiciário não se reduz à administração da Justiça. É mais do que isso, passando a ser guardião da Constituição e da ordem social, cuja finalidade repousa, basicamente, na preservação dos valores e princípios que fundamentam o novo Estado Democrático de Direito, como a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político, os quais passam à condição de normas jurídicas fundamentais (LEITE, 2008). A Justiça do Trabalho atua por provocação, o que significa que a prestação jurisdicional (a realização das ações judiciais e dos serviços judiciários) só ocorre quando o indivíduo, pessoa física ou jurídica, movimenta a máquina estatal.

O Ministério do Trabalho é um órgão do Poder Executivo e atua por meio de fiscalizações e punições administrativas, com subsedes em todos os estados e maioria das cidades brasileiras. Embora não seja sua missão precípua, também exerce uma atividade legiferante²⁰, ao editar normas regulamentadoras das condições de trabalho, principalmente relativas à saúde e segurança do trabalhador. O Ministério do Trabalho age quando provocado (por meio de denúncias), mas, principalmente, de maneira voluntária, pois é seu dever realizar a fiscalização das pessoas jurídicas independentemente de provocação.

O Ministério Público do Trabalho, órgão autônomo do Estado, não pertencente ao Poder Judiciário nem ao Poder Executivo, desenvolve suas funções de forma múltipla, sendo sua

¹⁸ Art. 513, alínea “a” da CLT.

¹⁹ A expressão “relação de trabalho” acrescentado à Constituição pela Emenda Constitucional 45/2004, provocou uma ampliação da competência da Justiça do Trabalho, tendo em vista que na sua redação original o art. 114 da Constituição Federal se referia a “empregadores”. A Justiça do Trabalho passou a julgar toda e qualquer ação relativa ao trabalho, sem que os conflitos decorrentes de trabalho não-subordinado fiquem à margem. Havendo *contrato de atividade* - que é a prestação de serviços por uma pessoa física para outra pessoa física ou pessoa jurídica de direito privado ou público - as controvérsias suscitadas tanto pelo tomador quanto pelo prestador de serviços, deverão ser dirimidas pela Justiça do Trabalho.

²⁰ Ação legiferante (criação de leis, normas) do Poder Executivo é o exercício de uma função atípica, pois foge ao escopo para o qual o órgão foi criado, sendo a ação legiferante típica do Poder Legislativo.

prerrogativa institucional a defesa da ordem social com atuação em duas dimensões: a) extrajudicial²¹: investigação (inquérito civil), a tentativa de conciliação (por meios diversos²²) e o termo de ajustamento da conduta empresarial; e b) judicial: por meio da instauração de ações na Justiça do Trabalho. O Ministério Público desponta na Constituição de 1988 com outra roupagem, porque desvincula-se do Poder Executivo e é elevado a instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis²³. O Ministério Público do Trabalho age por provocação ou de forma voluntária quando associado a outros órgãos para campanhas sinérgicas, como os bombeiros, por exemplo, na fiscalização de segurança no local de trabalho.

Ministério do Trabalho, Ministério Público do Trabalho e Justiça do Trabalho são, portanto, instituições com propósitos, características e missões institucionais próprias, mas interligadas num plano maior, o da vigilância ao cumprimento das normas do direito do trabalho, utilizando-se, para esse fim, de uma intercomunicação, que facilita e otimiza mutuamente seus trabalhos²⁴.

O Estado Democrático se encontra, assim, aparelhado para exercer sua função de assegurar o cumprimento da regulação pública do trabalho, ao menos, no plano ideal. No plano concreto, diante da recalcitrância dos empregadores, tais instituições encontram resistências e limites à sua atuação. No presente estudo, pergunta-se: o Ministério Público tem desempenhado bem o papel de assegurar o cumprimento da legislação²⁵? Quando encontra ilegalidade, é eficaz na imposição de uma adequação às regras? Por que persiste o descumprimento?

São essas as indagações iniciais que justificam e motivam a proposição da presente tese.

Os estudos no campo das Ciências Sociais e do Direito a respeito do papel do Estado e de suas instituições na vigilância e concretização do direito do trabalho vem crescendo lentamente. São escassos, especificamente no caso da atuação do Ministério Público do Trabalho. São pouquíssimos os estudos que discutem o tema em profundidade, com base em

²¹ Fora ou antes do processo judicial, esfera administrativa.

²² Realização de “mesas redondas” e audiências públicas, por exemplo.

²³ Art. 127 de CF.

²⁴ Essa intercomunicação se dá por meio de utilização de sites que se comunicam, como o MPT Digital e o site da Justiça do Trabalho. Envio de ofícios e realização de reuniões conjuntas também são usos costumeiros entre as três instituições.

²⁵ Utilizaremos o conceito de eficácia para discutir a capacidade da instituição em assegurar o cumprimento da legislação.

pesquisa empírica²⁶ e que ofereçam sustentação para formulações consistentes a respeito de suas intervenções²⁷.

A delimitação do tema da tese aqui proposta tem como foco principal (e, portanto, inédito) a investigação da eficácia e dos limites da atuação judicial e extrajudicial do Ministério Público do Trabalho em face das violações aos direitos dos trabalhadores em meio ambiente do trabalho, na região de Campinas e interior do Estado de São Paulo. Não serão objeto desta pesquisa a atuação da Justiça do Trabalho ou do Ministério do Trabalho, embora se reconheça a importância da atuação destas instituições no combate à ilegalidade e da cooperação existente entre elas.

A questão central que se buscará responder (envolvendo a eficácia e os limites da atuação) sofrerá três recortes: o primeiro, relativo ao campo da atuação do Ministério Público do Trabalho, que será a área de meio ambiente do trabalho, com foco em saúde e segurança, excetuando-se as doenças psíquicas; o segundo, recorte geográfico, pois se investigará apenas a 15ª região, que compreende o município de Campinas e outros quase seiscentos municípios do interior, de acordo com as subsedes do MPT²⁸; o terceiro, recorte temporal, pois se investigará a atuação do MPT entre 2013 e 2016.

Em relação ao primeiro recorte (campo de atuação do MPT), cumpre salientar que a escolha compreende o grande tema *meio ambiente do trabalho*, de vital importância pois envolve a proteção à saúde, segurança e bem-estar do trabalhador. Segundo informação dos procuradores do trabalho da regional de Campinas²⁹, a maior parte das denúncias diárias recebidas pelo MPT referem-se à saúde física e psicológica do trabalhador³⁰, bem como descumprimento de normas de segurança e bem-estar no trabalho. Este tema é tratado no MPT por uma comissão especial de trabalho, a CODEMAT³¹, estruturada em equipes que irão lidar com atividades econômicas específicas, quais sejam: construção civil, o setor sucroalcooleiro, o setor industrial que utiliza o amianto (campanha pelo banimento do amianto), o setor de frigoríficos, além de outros segmentos da atividade econômica (segmentos diversos).

²⁶ À exceção da tese de doutorado de Vitor Filgueiras, que discute a atuação das instituições públicas do trabalho na Bahia e de publicações e dissertação de mestrado de Ilan Fonseca, procurador do trabalho na Bahia.

²⁷ Aliás, uma boa questão a ser analisada em outra oportunidade é a seguinte: o que permite explicar que o direito como disciplina acadêmica não tenha conseguido acompanhar o vertiginoso crescimento qualitativo da pesquisa científica em ciências humanas no Brasil nos últimos trinta anos? (NOBRE, 2002).

²⁸ Importante salguardar que há diferenças regionais importantes no Brasil, não havendo qualquer possibilidade de se estender as conclusões aqui construídas para outra região de atuação do MPT.

²⁹ Quando de minhas indagações iniciais a respeito dos temas mais denunciados, indagações essas que fiz a diversos procuradores do trabalho que atuam ou já atuaram na 15ª Região.

³⁰ Na segunda parte da tese, os dados empíricos irão mostrar os números de denúncias em meio ambiente do trabalho.

³¹ CODEMAT- Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho.

Os eixos temáticos de atuação em meio ambiente do trabalho foram estruturados em função da demanda de trabalhadores, sindicatos e do Ministério do Trabalho, ao se depararem com o descumprimento da legislação, em especial das normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho quanto a inadequação das instalações das plantas produtivas, maquinário obsoleto e potencialmente perigoso, desleixo e maus hábitos de higiene no local de trabalho, culminando, ao extremo, na constatação de trabalho em condição análoga a de escravo e morte de trabalhadores. Outra influência importante na definição dos eixos temáticos de trabalho do MPT foram as medidas da OMS, Organização Mundial de Saúde, que inclusive abarcam no conceito de saúde o estado completo de bem-estar físico, mental e social³², conceito que serviu de base para a elaboração das normas da Organização Internacional do Trabalho, que são as convenções, muitas ratificadas pelo Brasil³³, inclusive a Convenção nº 155- Segurança e Saúde dos Trabalhadores e o Meio Ambiente do Trabalho.

Verificado o desrespeito geral à legislação trabalhista ou às normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho, às normas da OMS ou às recomendações da OIT, é dever do procurador do trabalho exigir, pelas vias extrajudiciais ou judiciais, a imediata adequação de suas atividades e a adoção de medidas de controle, além da paralisação imediata do funcionamento da planta produtiva onde se verificarem irregularidades gravíssimas³⁴. O retorno às atividades somente deverá ocorrer após adequação e vistoria por parte das instituições públicas, salvaguardando o direito coletivo à saúde e segurança no trabalho.

Em relação ao segundo recorte (geográfico), importa esclarecer a escolha. O município de Campinas é onde está localizada a PRT 15, ou Procuradoria do Trabalho da 15ª Região, seguindo a classificação regional do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. A Procuradoria Regional de Campinas abrange aproximadamente seiscentos municípios, divididos pelas Procuradorias do Trabalho dos Municípios (PTM) de Araçatuba, Araraquara, Bauru, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, São José dos Campos e Sorocaba (cada qual representando uma subsede agregando os municípios menores do seu entorno).

³² Constituição da OMS de 1946. Preâmbulo: Os Estados Membros desta Constituição declaram, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, que os seguintes princípios são basilares para a felicidade dos povos, para as suas relações harmoniosas e para a sua segurança: A saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade. Gozar do melhor estado de saúde que é possível atingir constitui um dos direitos fundamentais de todo o ser humano, sem distinção de raça, de religião, de credo político, de condição econômica ou social. A saúde de todos os povos é essencial para conseguir a paz e a segurança e depende da mais estreita cooperação dos indivíduos e dos Estados.

³³ O Brasil ratificou, ao longo do tempo, inúmeras convenções sobre meio ambiente do trabalho e demais temas, como repouso semanal remunerado, idade mínima para admissão no emprego e etc.

³⁴ Como, por exemplo, operação produtiva com risco iminente à vida dos trabalhadores.

Apesar de haver uma Procuradoria Regional em São Paulo, a cerca de 100 km de Campinas, a pujança econômica, tecnológica, cultural e intelectual da região foi mandatória para a instalação da Procuradoria Regional, mas englobando as centenas de cidades do interior do estado de São Paulo, com atividades econômicas expressivas e diversificadas, que podem apresentar forte presença da produção industrial (inclusive em ramos de tecnologia de ponta) mas na maioria das vezes apresenta protagonismo do agronegócio.

Em relação ao terceiro recorte (temporal), precisamos esclarecer que a realização desta pesquisa dependeu, completamente, da informatização dos dados procedimentais, por meio da ferramenta *MPT Digital*, ferramenta utilizada por procuradores, advogados e juízes, a fim de consultar os procedimentos em andamento³⁵. Tal ambiente virtual foi criado recentemente, motivo pelo qual a pesquisa se inicia em 2013. Caso não houvesse o *MPT Digital*, a pesquisa teria de ser realizada a partir da análise dos autos físicos, inviabilizando-a totalmente, em virtude do número de autos e do recorte geográfico. A pesquisa tem seu limite temporal estabelecido em 2016 pois requer-se um período relativamente longo (de no mínimo 2 ou 3 anos) para verificar-se o desenrolar dos procedimentos. Se fossem selecionados inquéritos mais recentes para análise, este estudo não poderia verificar quais foram as conclusões e as soluções encaminhadas. Alguns procedimentos analisados extrapolam o limite temporal de 2016, motivo pelo qual são sinalizados como “pendentes de julgamento” ou “em andamento”.

Havendo, assim, justificado a propositura da presente tese e delimitado o tema, levanta-se a questão central: o Ministério Público do Trabalho da 15ª Região, por meio de seus procuradores, enquanto instituição pública de vigilância do direito do trabalho, é eficaz em sua atuação para assegurar o cumprimento da legislação no que tange à saúde, segurança e bem-estar dos trabalhadores, em face da persistente desobediência de parcela expressiva dos empregadores, num cenário em que a afirmação dos direitos do trabalho se choca com o ideário neoliberal e o descrédito da regulação pública?

Em busca de produzir o conhecimento necessário para compreender esse todo complexo e estabelecer parâmetros para responder à questão central, as questões secundárias que colocamos são:

a) os conteúdos negociados nos termos de ajustamento de conduta do MPT (temas/problemas, multas, prazos, obrigações diversas) e requeridos nas ações civis públicas,

³⁵ O site da Justiça do Trabalho também foi utilizado, mas apenas para complementação das informações lacunosas referentes às ações civis públicas.

são instrumento de resistência ou conformação com a precarização do trabalho em decorrência do descumprimento da lei?;

- b)** os TACs firmados têm sido observados pelas empresas?;
- c)** quando não observados, são executados (cobrados) na Justiça do Trabalho?;
- d)** as ações civis públicas são utilizadas quando o MPT encontra situações de extrema gravidade? Quais as situações que reclamam a ação civil pública imediata?
- e)** em todos os casos da análise, as punições previstas e impostas, são relevantes?;
- f)** quais os limites e entraves encontrados pelo procurador do trabalho em sua atuação?;
- g)** quais as possibilidades e oportunidades vislumbradas pelo procurador do trabalho no exercício do seu trabalho?

A fim de responder à questão central e as questões secundárias, delineiam-se os seguintes objetivos:

- a)** quantificar e analisar a eficácia dos termos de ajustamento de conduta e as ações civis públicas do Ministério Público do Trabalho, no recorte temporal e temático propostos;
- b)** analisar o resultado das sentenças que decidiram os processos na Justiça do Trabalho resultante da execução de TACs não cumpridos e ações civis públicas promovidas;
- c)** analisar o papel do Ministério Público do Trabalho no período delimitado para compreender a estratégia de atuação de seus procuradores em busca do cumprimento da legislação do trabalho;
- d)** a partir da reflexão resultante das pesquisas teórica e empírica, discutir a eficácia, as possibilidades e os limites da atuação do MPT;
- e)** qualificar o debate sobre o Ministério Público e a independência de seus procuradores, uma vez que cada procurador representa, em si, a instituição, não havendo subordinação hierárquica ou intelectual entre eles (o que pode gerar controvérsia de entendimentos e evidenciar as disputas de projetos independentes e díspares).

- f)** qualificar o debate sobre o papel do Estado e suas instituições no âmbito do trabalho;

A **hipótese** a ser investigada, decorrente *de minha experiência pessoal por mais de dez anos estudando e atuando junto a trabalhadores, sindicatos e empresas*, é a seguinte: a atuação do Ministério Público do Trabalho é indispensável e crucial para a concretização do direito do trabalho no Brasil, promovendo de forma eficaz o cumprimento da legislação, impondo, com isso, resistência à precarização³⁶ das condições de trabalho promovidas pela adoção de políticas e reformas de cunho neoliberal.

³⁶ Flexibilização, precarização e intensificação.

A fim de responder às questões central e secundárias, confirmando ou não a hipótese lançada, os métodos e técnicas de pesquisa utilizados são aqueles delimitados no capítulo próprio (Capítulo 5. A Pesquisa).

A presente tese está dividida em duas grandes partes: **fundamentos teóricos e análise empírica**. A primeira parte tem como objetivo fincar as bases teóricas, tanto do direito quanto das ciências sociais³⁷, para realizar a discussão mais geral sobre a importância da atuação (e das estratégias) do Estado e das instituições na concretização da regulação pública do direito do trabalho. Tem como foco, também, aprofundar a análise da instituição Ministério Público do Trabalho e expor as questões teóricas gerais do recorte *meio ambiente do trabalho*, identificando como o órgão atua nessas frentes. A segunda parte tem como objetivo principal expor os dados e a análise da pesquisa empírica, oferecendo uma metodologia de análise da eficácia da atuação do MPT, através da geração de banco de dados e indicadores-chave.

A **primeira parte** (fundamentos teóricos) é composta de quatro capítulos. O primeiro capítulo trata da regulação social do trabalho pelo Estado e do surgimento do direito do trabalho na sociedade contemporânea, o segundo trata da regulação pública do trabalho no Brasil, discute o papel das instituições públicas e suas formas de atuação, debatendo, ainda, a questão da eficiência, eficácia e efetividade das instituições (evidenciando, assim, o que venho a chamar de “eficácia da atuação do MPT”). Problematisa a questão da concretização do direito do trabalho no Brasil e aponta algumas explicações para o problema do descumprimento persistente das normas.

O terceiro capítulo trata, especificamente, da instituição Ministério Público do Trabalho, trazendo elementos importantes para a compreensão de toda a tese e da análise empírica posterior, o que se faz necessário para que seja acessível a leitores das ciências humanas em geral, tendo em vista tratar-se de tese interdisciplinar. O capítulo trata desde a origem do MPT, sua reestruturação pós CF/88, estrutura, organização, princípios institucionais e formas de atuação. Conclui-se o capítulo com uma reflexão a respeito do papel crucial do MPT na luta pela concretização dos direitos coletivos.

O quarto capítulo explora o tema meio ambiente do trabalho, refletindo sobre a interdisciplinaridade dos conceitos de meio ambiente, saúde, segurança e bem-estar do trabalhador, trazendo, ainda, os marcos jurídicos nacionais e internacionais acerca do tema. Realiza-se uma problematização da questão da precarização do emprego e seus impactos em meio ambiente do trabalho. Encerra-se a primeira parte da tese, tratando das áreas de atuação

³⁷ Tangenciando também a ciência política.

do MPT em meio ambiente do trabalho, que são as obras de construção civil, o setor sucroalcooleiro, a indústria que utiliza o amianto e demais segmentos da atividade econômica.

A **segunda parte** da tese é a da análise empírica, sendo composta de três capítulos (capítulos 5, 6 e 7). O quinto capítulo trata especificamente da pesquisa empírica, problema, objetivos, procedimentos, métodos e técnicas. O sexto capítulo abrange a análise da atuação do MPT através dos dados quantitativos e qualitativos (derivados dos casos paradigmáticos selecionados), em todos os eixos temáticos pesquisados. O sétimo capítulo traz a visão dos procuradores a respeito do papel do MPT e do próprio procurador, sobre a eficácia, limites e possibilidades de atuação e a visão específica sobre os entraves enfrentados em relação às atuações envolvendo a saúde e a segurança do trabalhador.

A conclusão, além de trazer o fechamento geral das questões levantadas, realiza uma análise da eficácia, limites e possibilidades da atuação do MPT nos eixos temáticos pesquisados, neste período na região escolhida. É preciso alertar que cada região do país revela traços muito próprios, sendo que um resultado colhido aqui, na 15^a região, jamais poderá ser estendido como válido para qualquer outra região. Num país de dimensões continentais, com tanta diversidade de cultura e produção econômica, as diferenças regionais são marcantes.

CAPÍTULO 1. O ESTADO E A REGULAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO

1.1. Concepções de Estado, a regulação social e o mundo do trabalho

O Estado³⁸ precisa atuar em duas frentes, ao cumprir seu papel em um regime Democrático de Direito: regulação econômica e regulação social, em especial regulação do trabalho. Se o Estado não é capaz de regular as relações econômicas e sociais nem fazer valer as regras universais consagradoras de direitos, a sociedade fica exposta a situações de anomia social, erodindo o padrão civilizatório (BIAVASCHI, 2007)³⁹.

A regulação social do trabalho pelo Estado põe limites à exploração progressiva dos trabalhadores pelo capitalismo, assegurando condições e direitos básicos para equilibrar a disparidade de poder entre as partes (o trabalhador e o empregador), ao construir uma tela de segurança, com leis e regras que assegurem um patamar de dignidade, como o salário mínimo, direitos previdenciários, saúde, segurança, igualdade de remuneração e oportunidade entre homens e mulheres, dentre tantos outros.

Além do estabelecimento da regulação pública, o Estado⁴⁰ precisa ser capaz de garantir que qualquer violação seja objeto do exercício de sua força coercitiva, visando a aplicação da lei; a capacidade estatal de impor a regulação social (e econômica) precisa estar assegurada por um aparelhamento criado para servir a um sistema de justiça ao qual seus cidadãos possam recorrer, caso haja desrespeito às regras impostas. Este aparelhamento é representado pelas instituições públicas.

Historicamente, o surgimento de um Estado Democrático de Direito com a responsabilidade de garantir direitos sociais universais só ocorreu em meados do século XX

³⁸ Estamos a falar, nesta frase, sobre o Estado social e democrático de direito e não do Estado liberal.

³⁹ Segundo Biavaschi (2008, p. 38) “Do jusnaturalismo ao positivismo, foi sendo incorporada a ideia da necessidade do Estado e das leis para o desenvolvimento da vida em sociedade”.

⁴⁰ Segundo esclarece Melo (2010), a crise do Estado Liberal faz emergir um novo modelo de Estado, o chamado Estado Social, representando efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado Liberal. Sob a égide do modelo Social, o Estado experimenta uma ampliação relevante da sua área de atuação, principalmente, ao desenvolver atividades de caráter econômico e sociais que agora lhe são atribuídas. A intervenção Estatal na sociedade e na economia é desejável e o objetivo do Estado é garantir o bem-estar social e, para tanto, precisa oferecer bens e serviços à população, garantindo direitos mínimos.

(BOBBIO, 2004), elevando a cidadania a um patamar superior nas sociedades ocidentais mais avançadas. A figura do Estado passou por várias transformações, revelando aspectos bastante distintos nas respectivas épocas. Do ponto de vista de sua natureza política, o Estado liberal havia sido identificado como “comitê executivo da burguesia” e agente “garantidor da ordem”, enquanto o Estado socialista e o fascista foram adjetivados como “totalitários” e “antidemocráticos”. Do ponto de vista de sua atuação econômica, a suposta neutralidade do “Estado mínimo” e a crença na autorregulação dos mercados levavam à defesa da “não intervenção” (atuação restrita: assegurar o cumprimento dos contratos e a estabilidade da moeda), enquanto a escola keynesiana passava a defender um Estado “regulador” e, em economias periféricas, surgia um “Estado desenvolvimentista” (EVANS, 1993).

Diante deste vasto campo de construção do conhecimento chamado *teoria do Estado*, pretende-se, evitando a tarefa de uma exposição do tipo “estado da arte”, apenas e tão somente tocar em alguns pontos imprescindíveis para a compreensão e a argumentação nos limites do que atine ao tema.

O Direito, as Ciências Sociais, a Ciência Política e a Economia empreenderam vastos debates teóricos (com diferentes pontos de vista) em torno da compreensão e problematização da natureza e do papel do Estado frente à contenda de interesses que pesam sobre a regulação econômica e social, especialmente no que se refere à atuação do Estado Social submerso no regime capitalista, vigente a partir da industrialização do final do século XIX.

Em termos mais gerais, pode-se dizer que todas essas ciências compreendem a natureza do Estado e seu papel sob olhares diferenciados⁴¹. A matriz teórica que trata do Estado no campo do Direito, incluindo o Direito Administrativo e Constitucional, sofre influência bastante importante da noção de Estado Liberal (burocrático, bastante organizacional e detentor exclusivo do uso legítimo da violência), enquanto o poder e a política repousam numa esfera que poderia ser chamada de secundária (não totalmente esquecida). Do ponto de vista das Ciências Sociais e da Ciência Política, o Estado é analisado e compreendido primordialmente sob o aspecto sócio-político, incluindo todo um aprofundamento na investigação das fontes de poder e do seu exercício.

O que se busca a seguir é demonstrar como a ciência do Direito e as Ciências Sociais, incluindo a Ciência Política, concebem a natureza do Estado, sua atuação, função (analisando a importância da regulação pública do trabalho) e, principalmente, como olham para a sua

⁴¹ Sem empregar juízo de valor, não estamos privilegiando um olhar sobre outro, apenas evidenciando que, em cada ramo do conhecimento, é aplicada uma abordagem.

constituição estrutural, permitindo uma consequente compreensão do funcionamento de seus aparelhos, as instituições públicas.

Sob o olhar do Direito⁴², um primeiro aspecto a se destacar é que o campo teórico onde estão localizadas as construções de pensamento concernentes ao problema do Estado tocam pontos da Filosofia Política, do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, denominando-se *Teoria Geral do Estado*, disciplina esta que constitui um ramo próprio do conhecimento jurídico-doutrinário⁴³. Há na doutrina jurídica⁴⁴ nacional um relativo consenso⁴⁵ em relação ao papel do Estado, sua natureza e funções, também denominadas finalidades, muito embora haja uma gama extensa de construções com perspectivas diferentes no direito comparado (italiano, alemão). O que a doutrina nacional tem em comum com a doutrina internacional, é que, mesmo reconhecendo a presença da força (poder coercitivo) e da política no Estado, estas teorias privilegiam o elemento jurídico, acentuando que todos os elementos constitutivos (poder, força, legitimidade e etc) apenas podem ser compreendidos como componentes do Estado após sua integração numa ordem jurídica⁴⁶.

⁴² WEBER, M. (2011), p. 23. Quando falamos em “direito”, “ordem jurídica” ou “proposição jurídica”, atenção redobrada deve ser dada para a distinção entre os pontos de vista legais e sociológicos. Com respeito ao ponto de vista legal, perguntamos: o que é constitucionalmente válido como um direito? Ou seja: que significado normativo deverá ser atribuído a um padrão verbal que tenha a forma de uma proposição jurídica? Com respeito ao ponto de vista sociológico, perguntamos: o que *realmente* acontece com a probabilidade de que em uma sociedade onde pessoas participantes em atividade comunal, especialmente aquelas exercendo um poder social relevante, consideram subjetivamente certas normas como válidas e praticamente agem de acordo com elas, ou, em outras palavras, orientam sua própria conduta a partir dessas normas?

⁴³ A Teoria Geral do Estado é um ramo próprio do Direito que estuda os fenômenos do Estado, como origem, formação, estrutura, organização, função e finalidades, inclusive constituindo-se de cadeira (ou disciplina) extremamente importante, parte do currículo de todos os cursos de graduação em Direito em nível nacional. Seus principais expoentes no Brasil são Dalmo de Abreu Dallari, Darcy Azambuja e Paulo Bonavides (dentre outros).

⁴⁴ Conforme nos esclarece Rizzato Nunes (2009), a doutrina é o resultado do estudo que pensadores – juristas e filósofos do Direito- fazem a respeito do direito. A doutrina exerce papel fundamental como auxiliar para entendimento do sistema jurídico em seus múltiplos e complexos aspectos.

⁴⁵ Embora reconhecendo que poucas matérias no Direito estão em consenso, o sentido que se usa aqui é o de que existe uma certa uniformidade, ao menos nos manuais que abordam o tema e nas disciplinas ministradas em cursos de graduação.

⁴⁶ DALLARI, D. A. p. 58: “É interessante assinalar que a quase-totalidade dos autores italianos adota esta orientação. Como exemplo dessa integração de elementos não-jurídicos para, através de um momento jurídico, chegar-se ao Estado, pode-se mencionar a doutrina de RANELLETTI, que menciona uma prévia noção social de Estado, segundo a qual este é “um povo fixado num território e organizado sob um poder supremo originário de império, para atuar com ação unitária os seus próprios fins coletivos”. A partir dessa noção é que RANELLETTI, adotando o conceito expresso por JELLINEK, vai chegar à noção jurídica de Estado. Diz então que aquela organização, que integra todos os elementos e tem como característica fundamental ser uma ordenação de pessoas, é, por este motivo, uma corporação, que difere das demais por ser territorial, isto é, integra também necessariamente um território, completando-se, assim, a formação do Estado. Ainda entre os italianos é bem expressiva a definição de DEL VECCHIO, para quem o Estado é “a unidade de um sistema jurídico que tem em si mesmo o próprio centro autônomo e que é possuidor da suprema qualidade de pessoa”, ficando evidente, nessa definição, a preponderância do fator jurídico”.

Para o Direito conceitua-se o Estado como a ordem jurídica soberana que tem por fim o *bem comum* de um povo situado em determinado território. Nesse conceito se acham presentes todos os elementos que compõem o Estado, e só esses elementos. A noção de poder está implícita na de soberania, que, no entanto, é referida como característica da própria ordem jurídica. A politicidade do Estado é afirmada na referência expressa ao bem comum, com a vinculação deste a um certo povo e a territorialidade, que limita a ação jurídica e política do Estado, que está presente na menção a determinado território (DALLARI, 1998).

Em relação às funções e finalidades, há contribuições interessantes do Direito Administrativo, que ilustram a forma esquemática como a teoria jurídica analisa o funcionamento público. Para o Direito Administrativo, as funções subdividem-se em função *típica*, aquela pela qual o poder foi criado (legislativo- legislar, judiciário-julgar, executivo-administrar e executar as leis) e *atípica* ou *secundária*, ou seja, aquelas não essenciais a sua função primordial, como a administrativa para o legislativo, por exemplo, quando o legislativo cria portarias internas para determinar o funcionamento de seus departamentos, a forma de realização de suas atividades distribuídas pelos diversos cargos e assim por diante.

Além dessas funções, o jurista *Celso Antônio Bandeira de Mello*⁴⁷ conceitua uma quarta função, a função política ou de governo, a qual surge da existência de certos atos jurídicos que não se alocavam satisfatoriamente em nenhuma das clássicas três funções, como a declaração de estado de sítio, declaração de guerra, entre outros (MARINELA, 2010). O Direito Administrativo dirige o foco aos aspectos práticos e burocráticos do funcionamento estatal, reforçando a ideia de um Estado que se poderia chamar de organizacional (portanto, administrativo).

Para além do Direito Administrativo, há no mundo jurídico uma outra discussão sobre as finalidades do Estado, escapando um pouco do aspecto burocrático. Perguntas como “*para quê*” e “*por quê existe o Estado*” provocam respostas diferentes, por exemplo, para o Direito Constitucional. Sob o ponto de vista do Direito Constitucional brasileiro, nos termos do preâmbulo da Constituição de 1988, o Estado Democrático existe (ou foi criado) para assegurar os valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica de conflitos, garantindo o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento econômico⁴⁸, a igualdade e a justiça (LENZA, 2007). Assim, na

⁴⁷ Curso de Direito Administrativo, 26ª ed, São Paulo: Editora Malheiros, 2009, p. 36.

⁴⁸ Para Amartya Sen (2010), existe uma diferença crucial entre crescimento econômico e desenvolvimento humano. “O desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas

perspectiva constitucional, o Estado deve assegurar os exercícios dos direitos sociais, tornando-se imperativo que a regulação social do trabalho e da economia (com vistas ao desenvolvimento econômico) sejam funções a ele originalmente atribuídas⁴⁹.

Assim, demonstra-se como o Direito Administrativo e o Direito Constitucional dirigem seu foco doutrinário para aspectos um pouco diversos, mesmo no conjunto da concepção jurídica de Estado.

O direito estrangeiro é bastante fecundo na reflexão do Estado como *bem comum* e é útil a amálgama realizada pelo professor e jurista *Dalmo de Abreu Dallari*⁵⁰, quando sintetiza o debate travado por Jellinek, Groppali e Ranelletti⁵¹; segundo Dallari (1998), é consenso entre eles que o Estado, como sociedade política, tem um fim geral, constituindo-se em meio para que os indivíduos e as sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares. Assim, o fim do Estado é o *bem comum*, entendido como o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana; o desenvolvimento integral da personalidade dos integrantes desse povo é que deve ser o seu objetivo, o que determina uma concepção particular de bem comum para cada Estado, em função das peculiaridades de cada povo. Tal conceito no Direito estrangeiro guarda certa semelhança com o pensamento contemporâneo de Amartya Sen (2010), quando diferencia crescimento econômico de desenvolvimento humano e indica o aprimoramento das capacidades dos indivíduos como elemento indispensável ao bem coletivo⁵².

O professor e jurista gaúcho *Darcy Azambuja* (2014, p. 22), também nesta direção, trabalha com o conceito de Estado mirando a noção de Estado moderno, como “organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado”⁵³. Embora esse conceito pareça bastante fechado no aspecto jurídico, Azambuja esclarece, apoiando-se no pensamento de *Luigi Sturzo*⁵⁴, que o Estado não é imutável, ao contrário, é uma das formas da dinâmica social, é a forma política da *socialidade*, e por isso

desfrutam. O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento como o crescimento do produto interno bruto (PIB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PIB ou das rendas pessoais pode ser muito importante como um *meio* de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas)”. SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*, p. 16.

⁴⁹ No caso brasileiro, tarefa originalmente atribuída pois constante de lei primordial, a CF/88.

⁵⁰ DALLARI, D. A. *Teoria Geral do Estado*.

⁵¹ Importantes figuras para a teoria do Direito, Georg Jellinek (jurista alemão), Riccardo Groppali (jurista e filósofo italiano) e Oreste Ranelletti (jurista italiano).

⁵² Ver Amartya Sen, *Desenvolvimento como Liberdade*.

⁵³ AZAMBUJA, D. *Teoria Geral do Estado*.

⁵⁴ Sacerdote, político antifascista e sociólogo italiano, fundador do Partido Popular Italiano em 1952.

varia através do tempo e do espaço. É bom recordar que o Estado antigo, o Estado medieval e o Estado no Antigo Regime⁵⁵, antes da Revolução Francesa, eram muito diferentes do Estado contemporâneo. Do ponto de vista histórico, o que se observou foi a intensa modificação das dinâmicas sociais pelo homem, sendo o Estado uma parte importante dessa dinâmica, muitas vezes refletindo os anseios e interesses de grupos diversos em conflito pelo poder, em cada momento histórico.

Um ponto bastante curioso, especialmente para aqueles que não são estudiosos das ciências jurídicas, é a concepção de Estado como *sujeito, uma entidade*. Juridicamente, o Estado, um verdadeiro organismo (burocrático de funções), um *ente* abstrato, produto do agir político transformado em fazer, guarda perante os indivíduos uma relação de comando supremo: a soberania (FERRAZ JUNIOR, 2015). Neste sentido, o ente estatal é um “supraíndivíduo” soberano, com personalidade própria.

Embora *Azambuja* reconheça um certo dinamismo histórico na figura do Estado, a visão predominante que aparece neste conceito do professor *Tércio Sampaio Ferraz Junior* é a de unidade, garantida pela soberania que une os indivíduos por uma relação de comando, resultando numa coesão, própria dos organismos com sistemas integrados. Basta que o sistema central dê o comando para que as partes (ou indivíduos) sejam acionados a fazer ou deixar de fazer algo⁵⁶.

É importante contrapor a interpretação implícita neste conceito jurídico de que o Estado é um ente uno, homogêneo e harmônico ao conceito formulado pelo sociólogo e filósofo *Nicos Poulantzas*, de que o Estado é uma estrutura rachada de cima a baixo pelo conflito constante das frações de classes no poder, bem como entre as classes sociais⁵⁷. Este parece ser um dos pontos que marcam uma das diferenças de abordagem entre o Direito e a Ciência Política, especialmente, sob o ponto de vista das correntes marxistas⁵⁸.

Sem entrar no debate bastante complexo na doutrina jurídica sobre o postulado de que o Estado teria uma personalidade moral⁵⁹, o que se torna curioso registrar é que o Estado possui

⁵⁵ Uso do termo “Estado” para facilitar o entendimento, no entanto, são organizações políticas muito diferentes do que se conhece por Estado, pois ancoradas no poder do Rei, Conde, Príncipe etc. A relação com a população se dava no sistema de vassalagem. O Estado Nacional só passa a existir com o Absolutismo.

⁵⁶ O princípio da legalidade no Estado de Direito é que anuncia que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei. Ou seja, apenas a lei (imposta e vigiada pelo Estado) obriga os seus cidadãos a fazer ou deixar de fazer algo. Na Constituição do Brasil, tal princípio está preconizado no artigo 5º, inciso da II.

⁵⁷ Ver O Estado, o Poder, o Socialismo. Nicos Poulantzas (2000).

⁵⁸ Correntes marxistas aqui referidas às correntes de pensamento que revisitam os escritos originais de Marx, contemporizando-os, trabalho executado nas obras de Gramsci, e posteriormente Poulantzas. Atualmente, o pensamento marxista de Gramsci e Poulantzas é revisitado e expresso nos trabalhos de Bob Jessop (neomarxista).

⁵⁹ Pessoa moral seria aquela fictícia, imaterial, detentora de aspectos coletivos, como opinião pública e consciência social.

uma personalidade jurídica⁶⁰. Sim, o Estado é pessoa jurídica, nesse sentido, com deveres e obrigações para com seus cidadãos, outros entes jurídicos (como empresas) e para com outros Estados, como no caso dos deveres concernentes às relações internacionais.

A abordagem conceitual e analítica da teoria do Estado dentro da ciência do Direito, especificamente no que diz respeito ao *conceito* de Estado e suas *finalidades*, apresenta algumas lacunas ou pontos não explorados, sob nossa perspectiva de análise. É bastante revelador que a questão do poder político não apareça nos conceitos apresentados, “poder” apenas e tão somente revelado na ideia de “soberania”, transmitindo a impressão que o Estado está acima das disputas relativas ao conflito de projetos divergentes. Por projetos divergentes, entenda-se em relação a divergências sobre as várias concepções de sociedade, sobre as várias concepções do papel e do tamanho do Estado, questões próprias às disputas de poder econômico, seja por partidos políticos ou grupos de indivíduos das várias frações burguesas (como comerciantes, industriais, rentistas etc.), ou até divergência em relação à autonomia do indivíduo e aos direitos humanos, dentre outras.

Outro aspecto que chama a atenção para uma crítica à teoria do Estado na perspectiva do Direito é a aparência de imutabilidade do funcionamento do Estado frente às transformações econômicas e cíclicas do capitalismo. Pela forma burocrática e estática como a estrutura se apresenta, a imagem que permanece é a de que o Estado funciona segundo suas bases constitucionais, variando, apenas e tão somente, se o poder originário emanado pela Constituição for abalado, gerando um estado de exceção. Entretanto, segundo Weber (2011, p.50), apenas “*sob certas circunstâncias, uma ‘ordem jurídica’ pode permanecer inalterada enquanto as relações econômicas estão passando por uma transformação radical*”⁶¹. O que se percebe, no concreto, é que por trás da aparência de estabilidade constitucional (sob o pretexto de que há um funcionamento “normal” das instituições), profundas alterações ocorrem nas relações sociais (como reforma trabalhista, por exemplo), em nome de sanar crises econômicas, levadas a cabo por grupos poderosos no poder, como partidos políticos associados a bancadas econômicas.

Além disso e para além do aspecto burocrático imanente à teoria jurídica que compreende o Estado, o que se revela mais latente é o aspecto *dogmático* do pensamento jurídico, descolado, muitas vezes, dos processos históricos. Ao reconhecer o caráter dogmático

⁶⁰ Pessoa jurídica é a capacidade jurídica da pessoa moral (ou natural) de, legalmente, responder a deveres e obrigações nas relações sociais e legais (como contratos, por exemplo).

⁶¹ WEBER, Max. 2011, p. 50.

com que o Direito enfrenta a complexa questão do Estado, estamos - nada mais, nada menos - apontando o primado do positivismo sobre o direito natural instalado na dogmática jurídica⁶².

O apego às leis, códigos, regulamentos, decretos, portarias e regras gerais que compõe e mantém o funcionamento do Estado revela o caráter positivista de sua compreensão no Direito. Segundo *Norberto Bobbio* (1999), o direito positivo é aquele que estabelece ações que, uma vez reguladas pela lei, importa que sejam desempenhadas do modo prescrito pela lei (formalismo)⁶³. Para refutar um conceito estático de Estado é oportuno citar uma passagem, em recente ensaio, em que o jurista *Marcos Orione Gonçalves Correia*⁶⁴ (2015) desmistifica a questão do positivismo/formalismo ofertando uma crítica ao Direito sob a ótica marxista, de grande pertinência:

“A dogmática assumida pelo positivismo, em especial o jurídico, faz parte de um processo ideológico conservador da lógica burguesa, como forma de preservação e naturalização de diversas categorias que explicam a acumulação típica do capital. Trata-se, pois, de manifestação metodológico/ideológica em que a dogmática é pressuposto necessário, construída a partir da subtração do elemento histórico-materialista na explicação dos fenômenos que busca ‘identificar’”.

A questão do Estado na perspectiva do Direito, calçada na dogmática positivista, deixa de incorporar o elemento histórico-materialista, revelando o seu conservadorismo oriundo da lógica burguesa (em que o Estado protege o interesse crucial da classe burguesa, a propriedade

⁶² Segundo *Max Weber* (2011, p. 265), o direito natural deve ser compreendido a partir de duas visões: a religiosa e a sociológica. Primeiro, porque o cristianismo adotou a lei natural como uma ponte entre a ética e as normas do mundo, sendo representado pela vontade de Deus para os homens, contendo, assim, máximas de valores atrelados à condição de “filhos” ou direitos inatos, como a liberdade, por exemplo. Segundo, e do ponto de vista sociológico, o direito natural é a soma de todas as normas válidas que sejam independentes e superiores ao direito positivo, porque não vinculadas à legitimidade de um legislador, mas a qualidades imanentes e muitas vezes costumeiras (direito consuetudinário, como o direito de herança), traduzidas pelas ideias iluministas (século XVIII) de que todo ser humano tem determinados direitos em decorrência de sua condição humana. Mas o Direito moderno sofre forte influência do modelo positivista que prima pelo poder emanado pelo Legislador, que legitima os direitos e os codifica (em leis como a Constituição, por exemplo); o direito escrito no código prevalece sobre a ideia de direitos imanentes ou naturais, superando assim influências religiosas (racionalidade normativo-jurídica-formalista).

⁶³ Inspirado pela teoria piramidal construída por *Hans Kelsen*⁶³, no positivismo o Direito se despe, parcialmente, da noção de justiça e dos valores (éticos e morais), para conceber apenas o sentido naquilo que é proclamado pela norma, que deve ser aplicada a todos nos seus estritos termos, independentemente das especificidades do caso concreto. *Kelsen* formula a ideia de ordenamento jurídico como um conjunto hierarquizado de normas jurídicas estruturadas na forma de uma pirâmide abstrata, cuja norma mais importante, que subordina as demais normas jurídicas de hierarquia inferior, é a denominada norma hipotética fundamental (Constituição), da qual as demais retiram seu fundamento de validade, revelando, assim, o caráter dogmático da doutrina jurídica na abordagem positivista. Não importa quais os fatores históricos, sociais ou econômicos estejam como pano de fundo na aplicação da lei aos casos concretos. Caso os direitos reclamados não estejam elencados na estrutura jurídico-legal de um Estado de Direito, certamente não são direitos válidos.

⁶⁴ Jurista, magistrado, professor de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da USP.

privada dos meios de produção), lógica essa que busca afastar os fundamentos axiológicos para resguardar-se na burocracia que permeia, de modo generalizado, a organização estatal. A burocracia é imparcial, fria e impessoal. Não por acaso, um dos princípios fundamentais do direito administrativo é o princípio da impessoalidade. O princípio da impessoalidade estabelece que a atuação do agente público deve basear-se na ausência de subjetividade, ficando esse impedido de considerar quaisquer inclinações e interesses pessoais, próprios ou de terceiros (MARINELA, 2010)⁶⁵.

Embora a impessoalidade sirva a impedir privilégios (princípio que nem sempre se alcança por conta dos diversos meios de burla para gozar de supostas prerrogativas), este e outros princípios basilares da burocracia se tornam, por vezes, claustrofóbicos, aos moldes da ideia formulada por *Weber* de que a eficiência burocrática suprimiu as interações tradicionais, nos prendendo numa jaula de ferro da racionalidade e que o destino de nosso tempo é caracterizado, acima de tudo, pelo “desencantamento do mundo”⁶⁶ (TEIXEIRA, 1999; WEBER, 1998).

Inevitável e fecundo lembrar a luta de Joseph K., personagem criado por *Franz Kafka*⁶⁷ (1997) na obra fictícia “*O Processo*”, contra a burocracia que o inquire, julga e condena sem nunca revelar as causas de sua perseguição ou o crime (ou crimes) dos quais é acusado. Sua andança de balcão em balcão, de audiência em audiência, se torna uma jornada vazia e angustiante. A uma certa altura, conjectura Joseph K.⁶⁸:

“Não há dúvida de que por trás de todas as manifestações deste tribunal, no meu caso por trás da detenção e do inquérito de hoje, se encontra uma grande *organização*. Uma organização que mobiliza não só guardas corrompíveis, inspetores e juízes de instrução pueris, no melhor dos casos simplórios, mas que, além disso, de qualquer modo, sustenta uma magistratura de grau elevado e superior, com seu séquito inumerável e inevitável de contínuos, escriturários, gendarmes e outros auxiliares, talvez até de carrascos, não recuo diante dessa palavra”. (itálico da autora)

⁶⁵ MARINELA, Fernanda (2010).

⁶⁶ WEBER, M. (1998), p. 51: O destino de nosso tempo, que se caracteriza pela racionalização, pela intelectualização e, sobretudo, pelo 'desencantamento do mundo', levou os homens a banirem da vida pública os valores supremos e mais sublimes. Tais valores encontraram refúgio na transcendência da vida mística ou na fraternidade das relações diretas e recíprocas entre indivíduos isolados.

⁶⁷ O aparelho judiciário e a burocracia são motivos que atravessam a obra de Kafka. Ele soube trata-los com muita propriedade, pois formado em Direito e atuante em processos envolvendo a companhia semi-estatal de seguros conta acidentes do trabalho em Praga.

⁶⁸ KAFKA, Franz. *O Processo*, p. 61.

É de grande proveito apreciar a atualidade das colocações de Kafka e perceber como a arte elucida a vida, traduzindo a realidade em que se vive num determinado tempo e lugar. A imagem que se tem, atualmente, do Estado no Brasil é a de uma enorme organização burocrática, uma entidade com inúmeras facetas e ramificações, que age baseada em regras impessoais por vezes pouco conhecidas, nos mais diversos campos de interação social.

Finalizando a discussão sobre a questão primordial do Estado na perspectiva do Direito, uma ressalva precisa ser realizada. Ao não empregar juízo valorativo na análise dos posicionamentos diferenciados entre as abordagens do Direito e das demais ciências, torna-se imperativo reconhecer que há um propósito de utilidade e de necessidade na forma como o Direito *organiza* o Estado.

Tendo em vista a complexidade de tarefas a serem executadas pela máquina pública nos três níveis de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e na necessidade de prestar um atendimento à população de um determinado país, igualmente, em todos estes níveis, seria realmente muito difícil pensar em um sistema não estruturado, não organizado, sem regramentos universais. Não se pode, portanto, acreditar que a visão do Estado na perspectiva do Direito seja inútil, simplista ou supérflua. Ao contrário, dada sua importância para o funcionamento geral da sociedade, o que se cogita é a necessidade de ser compreendida a partir de uma abordagem ancorada também nos processos históricos e políticos (num determinado momento, num determinado lugar), construindo um caminho para que se compreenda o Estado como fenômeno social. É preciso compreensão mais ampla para explicar a atuação do Estado e suas instituições, os avanços e recuos nas regulações sociais, a expansão ou desmantelamento de órgãos e repartições, a maior ou menor corrupção, a maior ou menor impunidade etc. Entrecruzar conhecimentos diversos parece ser um caminho mais pleno para a compreensão da realidade numa análise jurídico-sociológica. Por isso, embora ofereça fundamentos e ponto de vista importantes para a própria doutrina jurídica (além de base de comparação entre as teorias), a visão do Estado na perspectiva do Direito precisa ser ultrapassada; uma vez compreendida sua utilidade prática, estruturante e organizacional (conceitos, procedimentos e funcionamento, especialmente da instituição pesquisada), há a necessidade, para uma compreensão mais ampla, de um salto que ultrapasse essa concepção do Estado propiciando uma visão de caráter interdisciplinar.

A alavanca para o salto de entendimento é o uso de uma definição que evoque a dimensão política⁶⁹. As mesmas perguntas colocadas anteriormente (“o que é o Estado?” e “para que serve o Estado?”) encontram respostas distintas noutras abordagens, por conta do enfoque político que assumem, tanto na Sociologia quanto na Ciência Política.

O marco da discussão do papel do Estado que queremos pinçar toma como ponto de partida as reflexões de Marx e Engels, no Manifesto Comunista de 1848⁷⁰ onde esculpem a convicção de que “o governo do Estado moderno não é, senão, apenas um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa”. Para Marx, ao garantir a propriedade privada dos meios de produção, o Estado estabelece a dominação de classe⁷¹.

Interpretando essa ideia básica do pensamento de Marx e Engels, Marcio Bilharinho Naves (2000), esclarece que o Estado é considerado a forma de domínio da classe dominante para fazer prevalecer seus interesses, cumprindo dois papéis: em primeiro lugar, permitindo que o Estado possa defender os interesses do conjunto da classe dominante, ao custo de sacrificar, por vezes, o interesse particular (de uma fração ou membro da classe burguesa) e em segundo lugar, apresentando os interesses da classe burguesa como sendo os interesses da comunidade ou da vontade geral⁷².

É Antonio Gramsci, mais de 80 anos depois do *Manifesto*, quem compreende e conceitua a ideologia como parte fundamental da hegemonia, meio pelo qual as classes dominantes, dentro do modo de produção capitalista, exercem a imposição de seus interesses às classes dominadas, utilizando-se para tanto das instituições sociais e meios de comunicação no sentido de “educar” as classes dominadas a aderirem voluntariamente ao projeto relativo a seus interesses; a partir disso, “coerção e consenso” formam pilares determinantes para que as classes dominantes mantenha uma estratégia de dominação (formando o *bloco hegemônico*). Gramsci, observando essa dinâmica social, desenvolve a noção de um Estado que não se resume a figura tradicional, de um Estado apenas como aparelho coercitivo (como é visto no Direito: soberano, com poder coercitivo pelo uso legítimo e exclusivo da força), mas inclui a construção

⁶⁹ Os campos da Sociologia e da Ciência Política que aprofundam a discussão sobre o Estado e sua natureza são muito amplos. Sem pretender um mergulho neste campo da teoria social, a presente tese pega apenas um fio, uma linha de pensamento dentre muitas, adiantando, novamente, que não se trata de um relato do tipo “estado da arte”. É uma escolha.

⁷⁰ MARX, Karl. Engels, Friederich. Manifesto Comunista, p. 10.

⁷¹ JESSOP, Bob. *The capitalist state*, p. 12: “is its least developed form the instrumentalist approach merely involves the claim that the state is not an independent and sovereign political subject but is an instrument of coercion and administration which can be used for various purposes by whatever interests manage to appropriate it”.

⁷² Conceito também utilizado por Rousseau no Contrato Social, sendo a vontade geral uma força real, superior à ação de qualquer vontade particular, dirigida ao bem comum (BIAVASCHI, 2008).

de uma amálgama, uma equação similar a “Estado = sociedade política + sociedade civil” resultando numa hegemonia encouraçada de coerção⁷³ (BIANCHI, 2008). O elemento que para o Direito é denominado povo, e que, nesta abordagem, é vista como a sociedade civil. Neste âmbito (ou seja, no âmbito da sociedade civil), se constitui uma espécie de consenso, donde se origina o bloco hegemônico, elemento de sustentação ou apoio para as práticas implementadas pelos políticos⁷⁴ e pilar para a própria estratégia de funcionamento do Estado; é um todo muito mais complexo do que somente e tão somente compreender do Estado como “comitê da burguesia”, mas a combinação dos aparelhos repressivos do Estado (e sua estrutura burocrática) com o bloco hegemônico (o que Álvaro Bianchi (2008, p. 177), denomina hegemonia encouraçada de coerção. Gramsci minimiza anacronismos ao dar continuidade ao pensamento Marx-Engels, passagem bem apreendida por Bob Jessop (1982, p. 146):

“Thus, although Gramsci still views the state as an organisation of class domination which plays a crucial role in the unification of the ruling classes, he now emphasises that this unity is fundamentally rooted in the organic relations between the state (or political society) and civil society”.

Essa relação orgânica do Estado com a sociedade civil é sustentada pela sociedade política, sentido reforçado por *Bianchi* (2008) quando frisa que o conceito de sociedade política está sempre subentendido e dimensionado nas reflexões de Gramsci, uma vez que se traduz na ideia de um aparelho governamental incumbido da administração e do exercício legal da coerção sobre aqueles que não consentem nem ativa nem passivamente, quando se torna necessário que o Estado ou os entes políticos exerçam a coerção sobre a massa a fim de manter a estratégia de dominação.

Esse modo de compreender a relação de poder entre o Estado e a sociedade se tornou um legado importante para o pensamento contemporâneo, influenciando fortemente as reflexões marxistas posteriores, as quais foram derivadas de Gramsci e Poulantzas. Segundo Jessop (1982, p.154):

⁷³ Bob Jessop (2007) reflete que assim como Gramsci considera que o poder do Estado é mais bem entendido como “hegemonia encouraçada de coerção”, na sociedade capitalista e considerando a estratégia do Estado dentro do capitalismo, a produção do capital é visualizada como “hegemonia econômica encouraçada de dominação econômica”. Lembrando que uma estratégia vem a ser hegemônica quando aceita pelas classes subalternas, o que pode ser conseguido por meio do convencimento ou consenso gerado pela transformação dos interesses particulares em públicos.

⁷⁴ Isso explica porque governos corruptos, por exemplo, seguem intactos no poder, devido a sua capacidade de gestão por sofismas e falácias, simulando um consenso que é duvidoso e artificial.

“it is apparent that this principal sources of inspiration among twentieth-century marxists are Gramsci and Lenin and Gramsci is the more influential in many respects”.

Superando a ideia de Estado Liberal como um ente uno e homogêneo garantidor do bem comum (Direito), e inspirado na releitura do marxismo de Gramsci, *Nicos Poulantzas* (1978) se dedica a criar uma perspectiva que analisa o Estado e a luta de classes, rompendo com uma visão estruturalista althusseriana⁷⁵. Este rompimento significa o abandono da concepção de Estado como exterior às relações econômicas e às classes. Significa também minimizar o peso determinista da noção de estrutura e enfatizar as relações, assim como as práticas e lutas de classe pensadas como constitutivas destas relações - sejam elas as relações de produção, o poder ou o Estado, concebidos como uma relação, criando assim a *teoria relacional do poder* (TAPIA & ARAÚJO, 1991).

Nesse sentido reside a atualidade de seu pensamento, pois ao olhar o Estado capitalista, mesmo que anteriormente à globalização (sua obra é datada de 1978), utiliza as categorias que ainda hoje estão presentes e cuja crítica explica o conflito encrustado no aparelho estatal⁷⁶ (nas instituições), marcado pelas disputas por projetos diversos representados pelos anseios das diversas classes (ou frações de classes) coexistentes na sociedade contemporânea⁷⁷.

Para *Poulantzas*, o Estado organiza o interesse político do *bloco no poder*, que seria um composto das várias frações de classes burguesas (empresários, comerciantes, banqueiros e fazendeiros, por exemplo). O Estado organiza o interesse político do bloco no poder, sob a hegemonia de uma de suas classes ou frações (fração hegemônica), detendo, sempre, uma autonomia relativa em relação a uma ou outra fração do bloco no poder, a fim de assegurar o interesse geral da burguesia sob a hegemonia de uma de suas frações. Portanto, o Estado não é constituído por um bloco monolítico sem fissuras ou de uma estrutura estanque apenas administrativa e burocrática, mas sim, conserva características resultantes das contradições

⁷⁵ DUARTE, Hugo Villaça (2008) p. 4. Para Althusser, se o objeto do materialismo histórico é a teoria dos diferentes modos de produção - e, ao mesmo tempo, é a ciência da totalidade social -, logo, o modo de produção passa a designar a articulação de múltiplas estruturas. Por estrutura, pode-se depreender um conjunto de valores ou um padrão valorativo que definiria os limites das atividades sociais; assim, compreende que o conceito de modo de produção indica não apenas um conjunto de forças produtivas e relações de produção, mas sim um complexo estrutural formado por níveis e instâncias determinadas.

⁷⁶ Aparelhos ideológicos do Estado: igreja, exército, escola, judiciário, etc.

⁷⁷ O pensamento de Poulantzas concebendo o Estado como uma relação de poder marcada pela disputa de projetos divergentes entre as frações de classes burguesas explicam, em parte, o impeachment contra o governo do PT de Dilma Rousseff em 2016.

presentes em sua ossatura material⁷⁸. Disso resulta um maior ou menor grau de estabilidade política, como se observa cristalinamente no Brasil atual.

A forma como Poulantzas compreende o lugar da política ao tratar da natureza do Estado, levando em conta não apenas a faculdade da repressão física, mas seu papel na reprodução das relações de produção e das relações ideológicas, é o que caracteriza a sua teoria relacional do poder. Os lugares de classe, que se traduzem por poderes, consistem, no seio das relações de produção, em práticas e em lutas de classe. Situar o Estado em sua ligação com as relações de produção é delinear os contornos primeiros de sua presença na luta de classes (POULANTZAS, 1978).

O Estado, portanto, é uma relação e não apenas o comitê executivo da burguesia, como compreendido nas primeiras formulações marxistas do *Manifesto*. Também não é somente o instrumento de coerção por meio do qual seria estabelecida a vontade da classe dominante; para Poulantzas, o Estado é o palco da luta de classes revelando, claramente, as contradições e disputas que operam em sua ossatura material. Magda Biavaschi (2008) elucida:

“O Estado é uma relação, diz ele. Não pura e simplesmente uma relação ou a condensação de uma relação, mas uma condensação material de forças, isto é, a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classes (...) O poder político de uma classe e a capacidade de tornar concretos seus interesses políticos dependerá não somente de seu lugar de classe em relação às outras classes, mas, também, de sua posição estratégica relativamente a elas. Compreensão que não está presente em certas análises que percebem o Estado apenas como comitê da burguesia e compreendem o Direito apenas como dominação das elites para submeter as classes subalternas”⁷⁹.

Cada vez se torna mais claro por que é preciso ultrapassar a visão do Direito baseada na ideia de Estado como ente que realiza o *bem comum* (amparado na burocracia e na dogmática), e avançar em outra direção, localizando o conflito constante de interesses na ossatura material e nos aparelhos de Estado, ou seja, nas suas instituições⁸⁰.

⁷⁸ Ossatura material é a grande estrutura burocrática do Estado, incluindo o “pessoal do Estado”, ou seja, seus agentes, funcionários.

⁷⁹ BIAVASCHI, M. B. O Direito do Trabalho no Brasil, 1930-1942, p. 28, 29.

⁸⁰ As instituições públicas jurídicas em suas várias instâncias, regionais ou federais, revelam como convivem interesses conflitantes, como forças progressistas versus forças conservadoras, forças combativas e forças conciliatórias, sempre encarnadas nas figuras que detêm o poder, chamados por Poulantzas de “agentes” (nesse caso, os funcionários públicos que representam os órgãos do Poder Judiciário).

Em momento anterior, na obra *Poder Político e Classes Sociais* (1977), Poulantzas insere o Direito na instância jurídico-política, uma das estruturas de funcionamento do Estado moderno, revelando-se uma instância fundamental do modo de produção capitalista. Seu efeito central passa a ser a reprodução de um efeito de isolamento, que tem como característica a construção de sujeitos individuais “livres” e “iguais” calcados em valores universais e, assim, omitindo a desigualdade e exploração do capitalismo (MOTTA, 2011).

No entanto, na obra que estamos discutindo, *O Estado, o Poder, o Socialismo* (1978), ele rompe com essa noção estruturalista, passando a definir o Estado como uma condensação material de uma relação de forças entre as classes, o que permite explicar as contradições existentes em toda a sua extensão, conforme esclarecem Biavaschi (2008) e Tápia e Araújo (1991). As contradições permeiam não apenas o funcionamento político, como também a atividade legislativa e, mais tarde, a aplicação das leis pelos agentes. Desta forma, o Direito passa a ser não apenas uma parte da estrutura jurídico-política, mas uma ferramenta estratégica na luta de classes fora e dentro do Estado, exercendo um papel central tanto na coerção física dos aparelhos repressivos, como também nas ações positivas do Estado diante as classes e grupos dominados, quando incorpora as suas demandas (MOTTA, 2011).

Assim, contrariando uma possível visão estática do funcionamento do Estado na teoria do Direito, Poulantzas inscreve o jurídico como arma de poder na arena da luta de classes no seio estatal. Em consonância com essa ideia, Eros Grau (2014) argumenta que o Direito é uma construção cultural, é uma luta histórica e um todo dinâmico, características que permitem explicar os momentos de avanços e retrocessos na regulação econômica e do trabalho e na atividade das instituições públicas.

O aproveitamento das categorias *poulantzianas* (a saber: “interesse das frações de classe”, “bloco no poder” e “fissuras na ossatura do Estado”) instrumentalizam uma análise aprofundada do funcionamento das instituições jurídicas, podendo elucidar a dinâmica de seu funcionamento e do posicionamento dos diversos interesses econômicos e políticos permeando as suas atuações.

A forma como o Estado executa as regulações públicas que lhe conferem legitimidade em cada momento histórico e a forma como cada agente do Estado (procuradores, juízes, fiscais), atua na aplicação das leis, também revelam a atualidade dessas categorias. Devemos frisar, principalmente, a noção de que o Estado não é um bloco monolítico sem fissuras:

“Cada ramo ou aparelho de Estado, cada face, de alto a baixo, de cada um deles (pois eles são muitas vezes, sob sua unidade centralizada, desdobrados e obscurecidos), cada

patamar de cada um deles constitui muitas vezes a sede do poder, e o representante privilegiado, desta ou daquela fração do bloco no poder, ou de uma aliança conflitual de algumas dessas frações contra as outras, em suma, a concentração-cristalização específica de tal ou qual interesse ou aliança de interesses particulares. Executivo e parlamento, exército, magistratura, diferentes ministérios, aparelhos regionais municipais e aparelho central, aparelhos ideológicos, eles mesmos divididos em circuitos, redes e trincheiras diferentes, representam, com frequência, conforme as diversas formações sociais, interesses absolutamente divergentes, de cada um ou de alguns componentes do bloco no poder: grandes proprietários de terra (caso de numerosas formações sociais dominadas e dependentes), capital não-monopolista (e uma ou outra fração deste: comercial, industrial ou bancário), capital monopolista (e uma ou outra fração deste: capital monopolista com dominância bancária ou industrial), burguesia internacionalizada ou burguesia interna”⁸¹.

Precisamos entender, no âmbito deste estudo, que as frações de classe burguesas no Brasil se comportam de modos diversos perante a atuação do Estado no campo das relações de trabalho; e que o Estado brasileiro, através de sua ossatura material e aparelhos (as instituições e seus representantes), pode reagir de modos diversos frente às violações dos direitos preconizados pelas normas. Ademais, sempre é importante observar como os agentes políticos constituintes do bloco no poder engendram movimentos a favor ou contra os direitos sociais, em especial os direitos trabalhistas e previdenciários, de acordo com seus interesses econômicos, ou se apropriam de determinadas posições estratégicas (como ministérios, por exemplo) a fim de estrangular financeiramente as instituições públicas e reduzir sua eficácia para desmoralizá-las perante a sociedade.

1.2. O direito do trabalho na sociedade contemporânea

As origens do direito do trabalho podem ser explicadas a partir de muitas perspectivas, sendo um processo complexo e que decorre a partir do século XIX, emergindo do meio social no curso da evolução histórica do capitalismo, com sentido e potencial de minimizar as distorções econômicas e civilizar a relação conflituosa entre trabalhadores e empregadores.

⁸¹ POULANTZAS, N. O Estado, o Poder, o Socialismo, p. 135.

O surgimento deste novo conjunto de princípios e normas pressupõe elementos sociais, políticos e culturais que somente despontaram, de forma significativa, com a evolução do capitalismo no último quarto do século XIX (aparecimento da grande indústria e legalização da organização sindical) e em alguns países apenas no século XX. Portanto, a história do direito do trabalho está imbricada com as novas relações de produção e com as novas formas de luta política que se estabelecem, inicialmente, nos países mais desenvolvidos, tanto do ponto de vista econômico como das instituições jurídicas.

O nascimento do direito do trabalho é um fenômeno que emerge das entranhas sociais como reação a um modo de vida moderno, que emerge como desdobramento da Revolução Industrial e da conquista gradativa da Democracia. Assim, o direito do trabalho nasce como produto cultural⁸², porque dentro de um processo histórico, abarcando definições próprias de um certo tempo, de acordo com as especificidades de cada país, dentro de uma vivência social. O direito do trabalho emerge desse todo social, portanto, como um conjunto de normas e princípios que passarão a disciplinar uma parte das relações econômicas entre capital e trabalho.

É necessário compreender o direito do trabalho como um fenômeno mais amplo, não apenas como única e exclusivamente derivado das mudanças econômicas que eclodiram a partir da Revolução Industrial, porque não pode ser concebido apenas como produto imediato das relações econômicas ou apenas como ideologia que oculta a natureza real das relações de produção, ou ainda como expressão da vontade da classe dominante e meio de dominação. Se a sociedade é entendida como um todo complexo, o direito nela se compõe e resulta de sua própria interação com os demais níveis desse todo complexo (GRAU, 2014).

E é na estrutura social da Inglaterra que vem a florescer, pois no seio do operariado inglês são gestadas as insatisfações e as agruras capazes de moverem uma energia social, banhada de certa revolta ou indignação, que impulsiona a luta por direitos e reclama uma regulação pública que se fazia necessária para dissipar os conflitos crescentes, energia essa que pressionou o Estado para o assentamento de regras minimamente garantidoras de dignidade e seguridade nas relações de trabalho.

Do ponto de vista conceitual, ao se consolidar no século XX, o direito do trabalho passou a ser definido na teoria do Direito como um *complexo de princípios, regras e institutos jurídicos que regulam a relação empregatícia de trabalho e outras relações normativamente especificadas, englobando, também, aos institutos, regras e princípios jurídicos concernentes*

⁸² GRAU, 2014, p. 22. “Produto cultural, o direito é, sempre, fruto de determinada cultura. Por isso não pode ser concebido como fenômeno universal e atemporal”.

às relações coletivas entre trabalhadores e tomadores de serviços, em especial através de suas associações coletivas (DELGADO, 2015). Não escapa ao bom observador que há na conceituação geral, uma *ligação* com a compreensão do papel do Estado em estruturar condições (normativamente especificadas) que propiciem um certo equilíbrio no sistema econômico, minimizando, ao menos no plano teórico, a hipossuficiência do trabalhador⁸³ frente ao poder do capital.

Na tradição do Direito Civil, os indivíduos são livres para estabelecerem contratos e o papel do Estado nessa relação apenas serve para garantir o contrato livremente acertado. O direito do trabalho atenua essa autonomia de vontades. Sussekind (2000) afirma que o princípio protetor do direito do trabalho resulta “das normas imperativas, e, portanto, de ordem pública, que caracterizam a intervenção básica do Estado nas relações de trabalho, visando opor obstáculos à autonomia da vontade (*apud* FILGUEIRAS, 2012). A intervenção do Estado para opor limites à autonomia de vontades se concretiza pela utilização de regras de direito público, propiciando meios para a regulação de interesses, instituições e relações sociais; a criação de regras de direito público é resultante, também, de processos históricos, políticos, culturais. Nesse sentido, o Direito é teleológico, ou seja, é constituído de uma finalidade, na medida em que traduz um conjunto de valores socialmente invocados em um dado momento, em uma dada sociedade.

Há que se entender, no entanto, os aspectos contraditórios deste mesmo Direito, que no plano formal pode representar o oposto da conduta social real (uma coisa é o direito posto/legislado, outra é o direito materializado), uma vez que é também um instrumento manipulável que pode frustrar as aspirações dos grupos menos privilegiados de poder, pois permite o uso de técnicas de controle e dominação que, por sua complexidade, é acessível a uns poucos especialistas (FERRAZ JR, 2015). Por incorporar, no conjunto de suas finalidades e valores, o equilíbrio das condições de pactuação da força de trabalho na ordem econômica, torna-se alvo constante de ataques das cartilhas econômicas conservadoras, cujo objetivo é deixar que o capital se reproduza sem impedimentos ou engessamentos normativos, como se costuma dizer nos noticiários em tempos de crise.

É verdade que, atualmente, vivenciamos uma era de ataque severo aos direitos sociais. Magda Biavaschi (2007, p. 33), retomando as ideias de *Luiz Gonzaga Belluzzo* e *Alain Soupiot*,

⁸³ Hipossuficiência do trabalhador: é um conceito que fundamenta um dos princípios do direito do trabalho, o “princípio da proteção” e designa uma situação de impotência do trabalhador, não apenas sob o ponto de vista econômico, mas também em relação à ignorância do empregado a respeito de seus direitos e de sua inferioridade diante dos poderes de direção do empregador.

esclarece que isso se deve, provavelmente, porque o direito que nasce das relações mercantis clama pela lógica da igualdade entre os produtores de mercadorias, e, por isso, recuperá-lo em seus fundamentos e resgatar o papel histórico das instituições públicas aptas a dizê-lo é uma tarefa primordial, em tempos em que o senso comum insiste na necessidade de serem trilhados os caminhos que já haviam se mostrado desastrosos no final do século XIX e início do século XX, apontando para o mercado como solução para a economia e os direitos sociais como obstáculo para a conquista da liberdade.

Retomando as origens, um dos aspectos primordiais do direito do trabalho é que este direito, embora autônomo, nasce bastante inspirado na essência dos direitos humanos deflagrados com a Revolução Francesa de 1789 e a Declaração dos Direitos do Homem, cujas ideias de liberdade, fraternidade e igualdade influenciaram o movimento dos trabalhadores na primeira metade do século XIX, em busca de condições dignas de existência; a bandeira do direito trabalhista tem uma dimensão humanitária, uma vez que revela como “identidade” a conquista de certa civilidade diante das forças do capital, encontrando nos princípios de liberdade, igualdade e dignidade ideais capazes de mobilização contra as formas mais perversas de utilização do trabalho pelas forças produtivas. Segundo *Robert Castel* (1998, p.443), *o movimento operário começou a afirmar, desde sua origem, a dignidade do trabalho braçal e sua preeminência social enquanto verdadeiro criador de riquezas*. Sua posterior constitucionalização assinala a importância que esses valores assumem no contexto social como um todo (MONTANHANA, 2006).

É bom lembrar que até o fim do século XVIII não se podia falar em direito do trabalho propriamente constituído, tendo em vista a inexistência de um mercado de trabalho generalizadamente livre. Entretanto, embora não houvesse mercado de trabalho livre, já era possível identificar um movimento embrionário de emergência no seio social, advindo do grupo de artífices e especialmente do campesinato europeu, consubstanciado em estatutos que asseguravam condições dignas de trabalho, um movimento embrião do direito do trabalho que se desenvolve, em sua plenitude, apenas após a Revolução Industrial ao longo do século XIX.

Os trabalhadores comuns da maior parte da Europa pré-industrial acreditavam que podiam exigir certos direitos e mesmo quando esses direitos não fossem reconhecidamente formais, acabavam sendo moralmente aceitos pelos governos e classes dominantes. O Estatuto dos Artífices do período elisabetano (1563) considerava como sendo dever do Estado “*banir a indolência, incentivar a lavoura e garantir aos empregados salários proporcionalmente convenientes, nos tempos de escassez e nos tempos de fartura*” (HOBBSAWN, 2000, p. 420).

Maurício Godinho Delgado (2015) entende que a relação de emprego emerge da ruptura com o sistema feudal, mas apenas com a Revolução Industrial é que se estrutura como categoria econômico-social, vinculado ao sistema produtivo do capital, momento a partir do qual ocorre a difusão do sistema industrial na Europa e nos Estados Unidos, portanto, ao longo do século XIX. Marcos jurídicos do período pré-capitalista são embrionários, tendo em vista que o desenvolvimento do direito do trabalho é concomitante às transformações do capitalismo moderno (industrial). Foi a industrialização que originou a condição do assalariado e propiciou o desenvolvimento dos direitos trabalhistas, e a grande empresa é o lugar primeiro da relação salarial moderna bem como da formalização dos contornos primeiros de uma forma de disciplina do trabalho, que regulamenta o ritmo da produção e outras disposições necessárias, engendrando o depois organizado contrato de trabalho (CASTEL, 1998).

A literatura jurídica⁸⁴ e estudos no campo das Ciências Sociais⁸⁵ costumam, de uma forma geral (e considerando as diferenças de abordagens entre os vários autores), apontar três grandes fases da história do direito do trabalho: a primeira fase, de origem, a segunda fase, de consolidação e institucionalização; e a terceira fase, de crise e reestruturação ou desconstrução do direito do trabalho, marcada por uma mudança importante no papel do Estado e por uma intensa desregulamentação e flexibilização do direito.

Os elementos históricos mais importantes das fases da origem e da consolidação se encontram em documentos que se constituíram em marcos fundamentais, como o já citado *Manifesto Comunista* (1848) e a *Encíclica Rerum Novarum* (1891), que desnudavam uma brutal desigualdade constituinte da relação capital e trabalho (BIAVASCHI, 2007). Péssimas condições de salubridade, extensas jornadas, trabalho de crianças, exploração acentuada das mulheres, remunerações indignas e violências de toda ordem traduziam essa dura realidade, principalmente nas tecelagens e na indústria do ferro e carvão. Essa era a realidade no trabalho para os primeiros operários industriais assalariados, aqueles que constituíram o primeiro movimento operário, o movimento operário europeu. Por isso, sem dúvida, o movimento operário europeu ou movimento trabalhista foi pilar de fortalecimento do direito do trabalho. Todo este processo histórico que vai até a Primeira Guerra Mundial caracterizou-se por avanços e recuos entre a ação do movimento operário, do movimento sindical, do movimento socialista e, ao mesmo tempo, na estratégia de atuação do Estado⁸⁶.

⁸⁴ Maurício Godinho Delgado, Ives Gandra Martins Filho, Amauri Mascaro Nascimento, por exemplo.

⁸⁵ Ricardo Antunes, Magda Biavaschi, José Dari Krein.

⁸⁶ DELGADO, Maurício Godinho (2015).

Embora o movimento trabalhista tenha ganhado expressão inicialmente na Inglaterra, logo se seguiram intentos paralelos na França e na Alemanha, cujo ponto máximo se registrou durante a onda revolucionária⁸⁷ que cresceu na Europa. Após este período de grande transformação, o movimento operário se voltou à compreensão das ideias democrático-burguesas e à necessidade de aplicá-las aos problemas da sociedade econômica emergente (ABENDROTH, 1977).

Legislações como a *Peel's Act* da Inglaterra, com normas protetivas ao trabalho de crianças, assim como a descriminalização da associação sindical na Alemanha em 1869 e em 1864 na França e a Conferência de Berlim, em 1890 são reações de descontentamento geral com o sistema imposto e, por isso, determinantes para o desenvolvimento dos direitos trabalhistas, assim como para o reconhecimento de que emergia uma massa de trabalhadores com força capaz de mobilizações e promoção de mudanças importantes. A formação da Organização Internacional do Trabalho em 1919, a promulgação da Constituição Alemã de Weimar de 1919 e a Constituição Mexicana de 1917 são marcos internacionais para o processo de constitucionalização e institucionalização do direito do trabalho.

Esta onda expansiva do século XX, marcada por constituições sociais e democráticas, pelo surgimento de convenções internacionais e pela legitimidade do *welfare state* representam o auge da fase de institucionalização do direito do trabalho no Ocidente, marcada pela ideia de justiça social, dignidade humana e pela superação da noção individual contratual trabalhista de direito privado para uma visão coletiva dos trabalhadores. Robert Castel (1998) explica que a consideração dessa dimensão coletiva faz a relação contratual passar de relação de emprego a estatuto do assalariado, característico de um direito público, sujeito não mais às vontades individuais, mas a valores coletivos.

Prova disso é a Lei de 25 de março de 1919 na França, dá um estatuto jurídico à noção de convenção coletiva, ao definir que o contrato coletivo escapa ao direito civil, regulando as relações entre duas classes sociais e estabelecendo relações permanentes e duráveis entre dois grupos sociais. Assim, todos os operários admitidos a partir de então passam a gozar das disposições previstas pela convenção coletiva. Em 1936, são assinadas 1.123 convenções coletivas e em 1937, 3.064 na França, com o apoio do governo do *Front Populaire*⁸⁸.

⁸⁷ Ver JACKSON, J.H. *Marx, Proudhon e o Socialismo Europeu*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963. Em breves linhas, as ondas revolucionárias ou Revoluções de 1848 ou primavera dos povos, denominou-se à série de revoluções na Europa central e oriental que eclodiram em função de regimes autoritários, de crises econômicas e da falta de representação política das classes médias e do nacionalismo despertado nas minorias da Europa, que abalaram as monarquias onde tinham fracassado as tentativas de reformas políticas e econômicas.

⁸⁸ CASTEL, Robert. (1998) p. 436.

A criação da OIT em 1919 e o desenvolvimento de seus trabalhos, instituindo instruções detalhadas, as chamadas convenções, orientando e regrido patamares para as condições do trabalho, elevaram os padrões de direitos nos países signatários, sendo que cada país aderiu e avançou de forma diferente, uma vez que as recomendações não tinham força de tratado. *Arnaldo Sussekind* (2004, p. 165) analisa o período descrevendo três fases distintas da estratégia de atuação da OIT, sendo a primeira de 1919 a meados de 1950, a segunda de meados de 1950 até os anos 1980 e a terceira fase a partir de 1989 com a queda do muro de Berlin e a implosão do regime na União Soviética, a partir de quando ficou muito mais difícil aprovar convenções com caráter econômico. Mas em relação àquele momento histórico, conclui:

“Na década de 1950 em diante, quando se verificou a independência dos países africanos, e levando-se em consideração o desnível acentuado entre nações subdesenvolvidas, em vias de desenvolvimento e plenamente desenvolvidas, chegou-se à conclusão de que uma convenção detalhista poderia, por exemplo, ser ratificada pela Alemanha, mas seria incongruente para um país como a Bolívia. Isso alterou a estratégia da OIT. O detalhismo persistiu no tocante aos direitos humanos fundamentais dos trabalhadores, a fim de mantê-los em toda parte, independentemente do nível de desenvolvimento alcançado. Nos demais assuntos, porém, recomendações detalhadas passaram a ser acopladas às convenções, cujo texto definia apenas os princípios alusivos ao tema”⁸⁹.

A realidade mostrou que, embora a criação da OIT significasse um imenso avanço no plano internacional e na salvaguarda do direito do trabalho naquele momento histórico, as discrepâncias regionais ainda impossibilitaram uma equalização dos padrões elevados de proteção.

Na terceira fase da história do direito do trabalho, após sua origem e consolidação, marcada pelas diversas normatizações esparsas, por instituição de constituições nacionais progressistas e pelos movimentos internacionais (sem desconsiderar os avanços e recuos deste longo período), o direito do trabalho adentra um período de forte questionamento, no final do século XX, em razão, primordialmente, da mudança de orientação quanto ao papel social do Estado.

A interpretação de *Ricardo Antunes* (2007) sobre a terceira fase, ou fase de desconstrução, prioriza a análise que parte de dois pressupostos ou tendências: a mudança do

⁸⁹ SUSSEKIND, Arnaldo. 2004, p. 165.

padrão produtivo fordista/taylorista para toyotista, com crescente implementação de modelos produtivos flexíveis e desregulamentados e o solapamento do modelo de regulação social-democrático, que deu sustentação ao chamado Estado de bem-estar social em vários países centrais, que passam a ser regulados pelo modelo de Estado neoliberal, privatizante e anti-social. Essa passagem de modelo produtivo conjugada a uma mudança de paradigma do papel do Estado são fatores fundantes da crise e reestruturação do direito do trabalho, resultando bastante abalado com o cenário que traduz a desmontagem dos direitos sociais, o ataque ao sindicalismo e, principalmente, uma racionalidade que incute no senso comum uma aversão a propostas sociais, democráticas, que passam a ser acusadas de paternalistas e despidas de valores, como mérito individual.

Argumentando na mesma direção, *Maurício Godinho Delgado* (2015) confirma que se conjugou ao período de crise econômica, tecnológica e organizacional, a ascensão eleitoral de um pensamento desfavorável ao Estado de bem-estar social, representado pelas figuras de Margaret Thatcher, a chamada dama-de-ferro na Inglaterra em 1979, Ronald Reagan nos Estados Unidos em 1980 e Helmut Kohl na Alemanha em 1982. Ícones do pensamento neoliberal, esses grandes líderes moveram seus Estados numa marcha a favor da mudança estrutural do direito do trabalho na atualidade.

No Brasil, os movimentos ocorreram tardiamente, pois a tentativa de se criar um Estado inspirado no bem-estar social⁹⁰ (com reconhecimento de direitos sociais) somente ocorreu com a Constituição de 1988, que fundamentou uma cidadania substantiva com a ampliação dos direitos sociais e propiciou, inclusive, o fortalecimento das instituições de vigilância do direito do trabalho, como a Justiça do Trabalho, o Ministério do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho.

Assim, a fase de desconstrução do direito do trabalho no plano nacional ocorre a partir dos anos 1990, como consequência da resistência conservadora contra a mudança de paradigma do Estado de bem-estar social, sob a influência de um neoliberalismo globalizado, num contexto marcado pelo desemprego, pela informalidade e a pela crescente precarização do trabalho. Desde então se repete, em diferentes fóruns, o discurso em favor da flexibilização das relações de emprego, que pressionou pela adoção de mudanças nas convenções coletivas e na legislação

⁹⁰ Existe uma discussão importante sobre a possível tentativa de criação (ou não) de um Estado de bem-estar social no Brasil. Entendemos que a CF/88 inaugura uma nova história democrática no País, com o reconhecimento sistemático dos direitos sociais e de cidadania (no plano constitucional). Esse movimento inspirou, como pequeno exemplo, a expansão do SUS (Sistema Único de Saúde)- Lei 8.080 de 1990. Para aprofundamento das reflexões, ver DRAIBE, Sonia (1993) *O Welfare State no Brasil: características e perspectivas* e MEDEIROS, Marcelo (1990) *A Trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos 1990*.

trabalhista (KREIN, 2013). Ao mesmo tempo, fica evidente que uma das principais formas de atacar o direito do trabalho é a estratégia de restringir a capacidade de regulação por meio da atuação das instituições públicas aptas a dizê-lo e a promover a sua concretização.

CAPÍTULO 2. O ESTADO E A REGULAÇÃO PÚBLICA DO TRABALHO NO BRASIL

2.1. Diferentes dimensões da regulação pública do trabalho no Brasil

A regulação pública do trabalho no Brasil desponta como um dos pilares do Estado Democrático na Constituição de 1988, momento histórico de refundação da esfera política em que se engendraram iniciativas no sentido de criar um projeto do *welfare state* nacional, modificando o papel do Estado, que passa a ser agente da promoção social⁹¹, além de garantidor da ordem econômica⁹².

Celebrada como um novo início na história democrática brasileira, a Constituição Federal criou as condições culturais, jurídicas e institucionais necessárias para avançar na efetividade do direito e reforçou a importância e o papel das instituições públicas de vigilância do direito do trabalho, como a Justiça do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho (este ganha independência institucional, desvinculando-se do Poder Executivo).

Além disso, a Constituição de 1988 se dissocia do modelo jurídico tradicional, fundado na predominância da heterocomposição dos conflitos (pela via exclusiva do Estado), para inaugurar uma fase em que se reconhece e se promove a negociação coletiva, trazendo para o Direito nacional um moderno modelo democrático de resolução de conflitos, que fortaleceu a ação sindical e a atuação extrajudicial do Ministério Público do Trabalho.

Neste momento marcante da história, o direito do trabalho passa por uma verdadeira metamorfose. Já em seu *Preâmbulo*, a Constituição fala em exercício de direitos sociais e individuais, faz menção a uma sociedade pluralista e defende a solução pacífica de conflitos. Nos *Princípios Fundamentais*, refere-se a valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a uma sociedade livre, justa e solidária, reiterando a noção de solução pacífica de conflito nos distintos níveis de convivência social (DELGADO, 2015).

⁹¹ Art. 6º da CF/88 (direitos sociais), art. 7º da CF/88 (direitos do trabalhador).

⁹² Art. 1º, IV e art. 2º, II da CF/88.

Rompendo com a influência da visão antiga e individualista do direito civil⁹³, a nova ordem constitucional vislumbra os problemas de forma coletiva, do ponto de vista do interesse coletivo; ao projetar um Estado Democrático de Direito, reconhece a proteção dos interesses transindividuais, aperfeiçoando seu mecanismo de defesa. Partindo do garantismo individual para a previsão de direitos fundamentais da sociedade e das coletividades, afastando-se da ideia até então prevalecente, de que direitos e deveres fundamentais estão relacionados estritamente com o indivíduo (SANTOS, 2008).

É nesse revigorante ambiente jurídico que nasce a nova ordem constitucional, social, trabalhista. Com ares de primavera, floresce o novo ordenamento para uma nova sociedade, liberta do regime ditatorial militar e esperançosa em tempos de progresso cultural, político, artístico.

Do ponto de vista histórico, a estrutura que constituiu a base política da atuação do Estado para o desenvolvimento do direito do trabalho, revalidadas em 1988, tem marco importante no pós- Revolução de 1930. Primeiro, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em novembro de 1930, *locus* de atuação de juristas visionários (e progressistas) como Evaristo de Moraes, Lindolfo Collor, Oliveira Vianna e Oscar Saraiva, dentre outros, sob o governo de Getúlio Vargas. Por sua vez, a Justiça do Trabalho teve seu projeto embrionário no Conselho Nacional do Trabalho⁹⁴, no âmbito do então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Com a Constituição de 1934, sob influência do crescente operariado dos centros urbanos emergentes e da agitação internacional em torno da disputa de projetos contra e a favor do fascismo⁹⁵, é criada, com a Constituição de 1934, a Justiça do Trabalho, que, no entanto, só começou a funcionar no período do Estado Novo⁹⁶, precisamente em 1º de maio de 1941, não casualmente um dia destinado a festejar o trabalho e os trabalhadores (GOMES e DA SILVA, 2013).

A regulação pública, então, já amparada pelas instituições que passam a funcionar, também é alçada a um novo patamar, já que as normas esparsas de diversos ramos de atividade, inclusive sobre previdência e sindicalismo passam a ser consolidadas num único diploma, a

⁹³ O direito civil regula as relações entre particulares, designa os direitos individuais, sendo ramo do direito privado.

⁹⁴ Órgão instituído pelo Decreto n. 16.027/23.

⁹⁵ “De muitas maneiras, esse período de aliança capitalista-comunista contra o fascismo-sobretudo das décadas de 1930 e 1940- constitui o ponto crítico da história do século XX e seu momento decisivo” (HOBSBAWN, Eric. *Era dos extremos*. p. 17).

⁹⁶ O projeto político de Getúlio Vargas, que toma o poder em 1930, concebe uma Justiça do Trabalho como instituição vinculada ao poder executivo, ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A Revolução de 1930 é consensualmente reconhecida como um marco na história do Brasil, assinalando mudanças políticas e, especialmente, transformações econômicas e sociais (GOMES e DA SILVA, 2013).

Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943. A CLT não apenas reuniu, como também ampliou a legislação trabalhista existente, assumindo característica de um verdadeiro código do trabalho.

Magda Biavaschi (2008), entrevistando Arnaldo Sussekind, um dos maiores juristas brasileiros e um dos principais construtores do direito do trabalho no Brasil, obtém o esclarecimento histórico de que as normatizações a respeito da proteção individual do trabalho foram inspiradas em Convenções da OIT e, principalmente, na *Rerum Novarum*, que, a despeito de reafirmar o caráter conservador das doutrinas católicas (reafirmando o valor da propriedade privada e desmerecendo o caminho do socialismo), denuncia a exploração desumana dos operários com objetivo único de lucro. Ao denunciar tais injustiças, requer a intervenção do Estado, confirmando que a solução caminha rumo a intervenções na ordem econômica, por meio de uma regulação social do trabalho.

Em entrevista ao jornal *A Manhã*, de 18 de junho de 1943, Arnaldo Sussekind declara, orgulhoso como membro da comissão do anteprojeto e do texto final, que “*o Brasil pode e deve orgulhar-se de marchar entre os vanguardeiros da legislação social trabalhista*”.⁹⁷

Desde sua consolidação em 1943, a CLT vem sofrendo alterações em seus mais de 900 artigos, alterações que atualizam situações de fato e de direito aos tempos atuais e outras tantas, que, a pedidos de uma ordem flexível, foram transformados de forma drástica. Nos dizeres de Sussekind, a própria Constituição de 1988 flexibilizou a legislação quando decretou a irreduzibilidade de salários, salvo negociação coletiva (art.7º), sendo o inciso III do mesmo artigo para flexibilizar a jornada, por meio de negociação, abrindo caminhos para o futuro “banco de horas”. Além disso, é importante mencionar as medidas da era Fernando Henrique Cardoso, que permitiram o contrato provisório, trabalho por tempo parcial, ambos com redução de alguns direitos (BIAVASCHI, 2008).

Assim, por mais que a máxima “*precisamos modernizar a CLT*” seja repetida quase que diariamente pelos meios de comunicação e até em certos meios acadêmicos, convém esclarecer que se trata de uma falácia a serviço dos interesses de grandes grupos econômicos que buscam maior liberdade para agir “sem freios”. O que se evidencia comprovadamente pelas diversas emendas e complementos, é que a legislação do trabalho foi bastante modificada, desde 1988.

De qualquer modo, cabe constatar que o esforço em torno de um *projeto* jurídico-institucional para o País colaborou para a efetividade do próprio direito do trabalho, tendo em vista que o arcabouço legislativo foi-se fortalecendo com a atuação coercitiva das instituições públicas, ao mesmo tempo em que se foi ampliando com a conscientização crescente dos

⁹⁷ GOMES, PESSANHA E MOREL. *Arnaldo Sussekind, um construtor do direito do trabalho*, p. 216.

trabalhadores em busca da fruição de seus direitos, muitas vezes através do empenho competente de sindicatos e associações de classe.

Precisamos compreender, entretanto, que a regulação social do trabalho não se dá apenas pela criação de leis (impulsionada pelas forças políticas favoráveis); a regulação também se dá pelo fortalecimento da vigilância do Estado através de suas instituições⁹⁸.

Por isso, por regulação social, entende-se o conjunto de normas e instituições que foram criadas num determinado país no sentido de reduzir o desequilíbrio presente na relação capital-trabalho (KREIN, 2007), conceito que abarca a noção de que o Estado deve impor-se no sentido de recuperar este equilíbrio. Como desdobramento do conceito de regulação social, portanto, *Jose Dari Krein* demonstra com propriedade que, por meio desta nova visão do papel do Estado na sociedade, a regulação social do trabalho foi construída tendo como pressupostos básicos, por um lado, a existência de um mercado de trabalho marcado por desequilíbrios estruturais, onde o lado mais frágil (dos que vendem a sua força de trabalho) necessita de uma proteção especial e, por outro lado, a ideia de que mercados de trabalho não podem receber o mesmo tratamento dos demais mercados devido à sua função social de possibilitar a sobrevivência da grande maioria das famílias, reforçando a noção de que o trabalho não é uma mera mercadoria.

Laís Abramo, citada por Krein (2007, p.4) esclarece que os direitos do trabalho, o sistema de proteção social e os sindicatos (com sua consequente função de contratar normas coletivas), tais como hoje são concebidos, “estão na raiz do pacto social que sustentou a contratualidade da sociedade moderna, dando legitimidade à esfera pública aqui constituída”.

A regulação social do trabalho é construída com a finalidade de restauração do equilíbrio estrutural na relação entre capital e trabalho. No entanto, essa restauração não está garantida, sendo necessária luta constante para sua concretização, constatando-se avanços e retrocessos nas últimas três décadas no Brasil.

Este conflito foi agravado pela globalização econômica e pela adoção do receituário neoliberal⁹⁹, a partir do último quarto do século XX, conforme já discutido. Não é demais frisar que, já no século XXI, o cenário se aprofundou, originando uma nova morfologia do trabalho caracterizada pelas ocupações precárias, com baixa remuneração e sem vínculo formal de emprego, em oposição ao ideal de trabalho decente¹⁰⁰. Para Antunes (2007), a situação é bem clara:

⁹⁸ Nunca é demais lembrar que a garantia da propriedade privada dos meios de produção também se configura numa forma de regulação social do trabalho, garantia sempre vigiada pela Constituição e pelo direito civil.

⁹⁹ Ver Antunes, 2007.

“(...) desregulamentação, flexibilização, terceirização, bem como todo esse receituário que se esparrama pelo mundo empresarial, são expressões de uma lógica societal onde o capital vale a força humana de trabalho só conta enquanto parcela imprescindível para a reprodução deste mesmo capital. Isso porque o capital é incapaz de realizar sua autovalorização sem utilizar-se do trabalho humano. Pode diminuir o trabalho vivo, mas não o eliminar. Pode precarizá-lo e desempregar parcelas imensas, contudo não pode extingui-lo”.

Considerando este cenário crítico, em que as condições de trabalho e os próprios vínculos são precários (ainda que a força humana não possa ser totalmente descartada), há uma grande pressão sobre as instituições públicas para que a regulação seja aplicada de forma mais branda, para que seja modificada ou até suprimida (desregulamentação), ao mesmo tempo em que vão surgindo figuras atípicas de prestação de trabalho (terceirização, pejotização) com intuito de acomodar a necessidade de diminuir o trabalho vivo ou ao menos diminuir as responsabilidades jurídicas e financeiras sobre a prestação deste trabalho. Impera também um discurso próprio das agências que representam o capital, que induz a um descrédito em relação à atuação das instituições públicas, como se assegurar o cumprimento da legislação do trabalho significasse um entrave ao crescimento econômico e um favorecimento injusto à classe trabalhadora.

A respeito da terceirização, Biavaschi e Droppa (2011) refletem, com amparo no que afirmam Krein e Viana, que essa representa uma das formas de contratar que mais avançou no Brasil nos anos 1990, sendo, hoje, prática corrente em quase todos os segmentos econômicos das esferas pública e privada, utilizada como estratégia das empresas para reduzir custos, partilhar riscos e aumentar a flexibilidade organizacional (esse fenômeno ganhou maior expressão no País quando o movimento mais geral do capitalismo pressionou no sentido da liberalização dos mercados, impactando o regime de contratação da mão de obra).

Para eles, a terceirização sintoniza-se com a tendência empresarial de realizar parte de suas atividades por meio de outras unidades, mais ou menos independentes, incluindo a operação de subcontratação, qualquer que seja a forma contratual utilizada. Em sentido estrito, pode ser descrito como mecanismo descentralizador que envolve uma relação trilateral estabelecida entre a empresa que contrata os serviços de outra empresa (terceira), a qual, por seu turno, contrata trabalhadores cujos serviços prestados destinam-se à tomadora. Para o

trabalhador significa quase sempre menor segurança, menos direitos e falta de vínculo com o sindicato da categoria pertencente àquele ramo econômico.

É interessante observar a evolução do tratamento jurídico dado à terceirização¹⁰¹. Inicialmente, havia no direito do trabalho uma proibição à prática da terceirização, consubstanciada no Enunciado 256 do TST, cujo teor vetava a prática, salvo nos casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância (leis 6.019/74 e 7.102/83), declarando como ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços, além da responsabilidade solidária¹⁰² no pagamento de direitos trabalhistas devidos. Tal entendimento foi revisto na Súmula 331 do TST, de 1993, passando a mudar radicalmente o entendimento da proibição para a autorização da prática nas atividades não primordiais da empresa (além dos serviços de vigilância, conservação e limpeza), com consequência, para a empresa tomadora dos serviços, da condenação em responsabilidade subsidiária¹⁰³ no pagamento de direitos, além de formação do vínculo de emprego diretamente a essa e não com a contratante¹⁰⁴.

Uma resolução administrativa de 2000, do próprio TST, alterou a redação original da Súmula 331 para incluir a responsabilidade dos órgãos da Administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que

¹⁰¹ Para uma análise bastante aprofundada da questão, consultar o relatório científico da pesquisa “A Terceirização e a Justiça do Trabalho”. Campinas: FAPESP, 2009 (mimeo) Fonte: www.trt4.jus.br/portal/memorial/textos

¹⁰² Por responsabilidade solidária entende-se que ambos, tomador dos serviços e empresa contratante são igualmente responsáveis pelo pagamento de direitos trabalhistas.

¹⁰³ Por responsabilidade subsidiária, entende-se que a empresa tomadora dos serviços (aquela que terceiriza a atividade) é responsável pelos direitos trabalhistas apenas se a contratante (a empresa terceira) não arcar com tal dever.

¹⁰⁴ Súmula 331 do TST. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011
I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).
II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).
III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.
IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

haja participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (PINTO MARTINS, 2010), o que antes era vedado.

A partir de então, a prática se generalizou no mercado de trabalho¹⁰⁵. Instaurou-se nas varas trabalhistas a discussão diária sobre a matéria, discutindo-se se a atividade em questão seria essencial ou periférica, meio ou fim. E nessa zona cinzenta, a influência dos grandes grupos econômicos foi tomando mais espaço, precarizando as condições de trabalho.

De acordo com um estudo da CUT com o Dieese, em 2013 o trabalhador terceirizado tinha um tempo médio menor no emprego (dois anos e meio menos), tinha maior jornada semanal (três horas mais) e recebia remuneração média menor (24,7% menos) que a dos trabalhadores diretamente contratados. Em relação à saúde e segurança no trabalho, a situação era ainda mais crítica. Apenas como exemplo, no setor elétrico, das 79 mortes em 2011, 61 foram de trabalhadores terceirizados¹⁰⁶.

Apesar de todas as evidências negativas dos efeitos da adoção generalizada da terceirização, o projeto de Lei 4.302/98 foi aprovado em 2017 no bojo das reformas do governo Temer, permitindo a utilização de terceiros em todas as atividades da empresa¹⁰⁷.

Essas e outras novas formas precárias foram se incrustando nas relações de trabalho, representando um verdadeiro desafio à regulação e impondo questionamentos sobre o papel do direito do trabalho, da atuação das instituições públicas (inclusive dos tribunais) frente à força devastadora do neoliberalismo e da precarização estrutural do trabalho na fase de mundialização do capital, conforme denominou *Ricardo Antunes* (2007).

A mudança na regulação pública das relações de trabalho é exemplo cristalino que reitera a ideia de que o Estado exprime a relação de forças predominante na sociedade, ou seja, exprime a “condensação material de forças das frações de classes no poder” e atua como organizador do “bloco no poder”, em um dado período, num certo lugar.

Como dito anteriormente, a regulação social do trabalho (por meio de instituições estatais ou de negociação coletiva) é indispensável para a manutenção de certo equilíbrio entre capital e trabalho. No entanto, um outro ponto deve ser considerado: boa parcela da população brasileira vive à margem dessa regulação, numa massa de trabalhadores sem vínculo com uma

¹⁰⁵ A ponto de os bancos considerarem compensação de cheques atividade meio e não atividade fim da empresa, por exemplo, atividade que passou a ser terceirizada.

¹⁰⁶ *Terceirização e desenvolvimento*: uma conta que não fecha. Dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. Secretaria Nacional de Relações de Trabalho e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2014, p. 20-25.

¹⁰⁷ Exemplo cristalino que reitera a ideia de Estado como uma relação de uma condensação material de forças das frações de classes no poder e como organizador do “bloco no poder”, em um dado período, num certo lugar.

entidade sindical e sem a proteção de uma legislação garantidora dos mínimos sociais. Essa grande parcela de pessoas vive sob a informalidade¹⁰⁸, na franja do próprio sistema capitalista e sem acesso ao direito do trabalho.

Embora haja um esforço das instituições públicas em combater o vínculo de emprego sem carteira assinada, a questão da informalidade extrapola esses limites, revelando verdadeiras formas de sobrevivência de milhares de brasileiros, ambulantes, prestadores de serviços pessoais, vendedores de todos os tipos, até “pequenos empresários” ou “pequenos empregadores” em todos os ramos de atividade imagináveis. Explodem, principalmente a partir da década de 1990, os fenômenos dos contratos atípicos de trabalho, as falsas cooperativas, o trabalho em domicílio (onde predomina o trabalho feminino), os autônomos sem inscrição na previdência social, o comércio ambulante e outras situações semelhantes¹⁰⁹ que podem caracterizar o que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) denomina “economia informal”, que, geralmente, envolve trabalhadores cuja condição tende a ser mais precária em razão de estarem em atividades em desacordo com a legislação do trabalho e fora do alcance das instituições públicas.

Mas a discussão da informalidade não pode ser simplesmente uma questão de regularização jurídica dos contratos, uma vez que o conteúdo das normas deve garantir alguma proteção social e condições de trabalho dignas (KREIN&PRONI, 2010).

Nesse sentido, a tentativa de tornar os trabalhadores informais em formais simplesmente possibilitando uma inscrição administrativa não altera substancialmente o fenômeno da informalidade no mercado de trabalho, pois trata-se de uma característica estrutural nos países em desenvolvimento, como o Brasil, onde o processo de modernização econômica mantém sistematicamente uma massa de trabalhadores que não são incorporados pelo sistema, mas que contribuem para o mercado consumidor, pois têm renda proveniente de atividade informal. São

¹⁰⁸ Há um longo debate na economia e nas ciências sociais sobre o conceito de informalidade, economia informal, mercado de trabalho informal. Há uma heterogeneidade nas análises sobre o tema, mas considerando-se o posicionamento da OIT, podemos fazer uma caracterização de duas figuras correlatas: trabalho informal e mercado de trabalho informal. Mercado de trabalho informal seria a franja do mercado de trabalho em que impera a compra e venda de mão de obra sem o registro em carteira e sem vinculação com a seguridade social pública e trabalho informal seria, propriamente, todo tipo de trabalho exercido à margem das legislações vigentes ou no vazio institucional criado pelas mudanças socioeconômicas em curso (ver Krein; Proni, 2010).

¹⁰⁹ Há uma multiplicidade das formas de contratação atípicas, que, de alguma forma, estimularam a nova informalidade: terceirização, sub-contratação, pessoa jurídica (PJ), cooperatas, autônomo proletarizado, contratação por prazo determinado, trabalho estágio, contrato em tempo parcial, contrato de experiência, contrato por obra certa, contrato de safra, contrato temporário, motoboy, caminhoneiro autônomo, trabalhador avulso, trabalho em domicílio, tele-trabalho, façãoismo, free lance etc. Algumas dessas expressões são muito antigas, mas aparecem com uma nova roupagem nos anos recentes. Em geral, esses termos significam uma alternativa às implicações da relação de emprego padrão – com os seus consequentes direitos trabalhistas e previdenciários –, na perspectiva de reduzir os custos e/ou aumentar a liberdade do empregador na arregimentação e dispensa dos trabalhadores (ver Krein; Proni, 2010).

consumidores, mas não trabalhadores com direitos reconhecidos. No Brasil, por exemplo, o programa do MEI (microempreendedor individual)¹¹⁰ foi uma tentativa de minimizar o número de trabalhadores sem nenhuma tela de proteção, por meio de uma inscrição no programa e mediante contribuição mensal, que dá acesso a alguns direitos previdenciários. No entanto, tal medida não foi capaz de alterar de forma significativa a situação do mercado de trabalho e as condições precárias em que milhões de trabalhadores estão inseridos.

Em decorrência desses e outros fatores, houve e há crescente judicialização dos conflitos, pressionando as instituições públicas a solucionarem as demandas por direitos. De fato, a experiência recente mostrou que a existência de empregos precários não é determinada pela norma técnica ou pelo padrão tecnológico, mas depende em grande medida do estilo de desenvolvimento e da forma de intervenção do Estado no mercado de trabalho, sendo essencial fortalecer os sindicatos e as instituições públicas do trabalho (LEITE, 2011).

A realidade conflituosa apresentada, consubstanciada na pressão causada pela insatisfação dos trabalhadores na busca massiva pela fruição de direitos e no choque de interesses entre capital e trabalho reclama medidas de solução para uma certa pacificação¹¹¹, expectativas que desembocam na figura do Estado. O Estado brasileiro, havendo construído um modelo de regulação social e pública do trabalho, atrai para si a missão de valorização do trabalho humano e fomento da ordem econômica¹¹². Mas, no plano concreto, as grandes questões que emergem referem-se ao problema do papel do Estado frente à disputa entre interesses historicamente antagônicos, bem como a dinâmica da relação do Estado com as instituições que protegem essas regulações, atuando para validá-las ou não.

¹¹⁰ Segundo informações do governo federal, a Lei Complementar nº 128/2008, criou condições especiais para que o trabalhador conhecido como informal possa se tornar um MEI legalizado. Microempreendedor individual (MEI) é a pessoa que trabalha por conta própria e que se legaliza como pequeno empresário, desde que fature no máximo até R\$ 60.000,00 por ano e que não tenha participação em outra empresa como sócio ou titular. O MEI também pode ter um empregado contratado que receba o salário mínimo ou o piso da categoria. Entre as vantagens oferecidas por essa lei está o registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o que facilita a abertura de conta bancária, o pedido de empréstimos e a emissão de notas fiscais. Além disso, o MEI será enquadrado no Simples Nacional e ficará isento dos tributos federais (Imposto de Renda, PIS, Cofins, IPI e CSLL). Assim, em 2017 pagará apenas o valor fixo mensal de R\$ 47,85 (comércio ou indústria), R\$ 51,85 (prestação de serviços) ou R\$ 52,85 (comércio e serviços), que será destinado à Previdência Social e ao ICMS ou ao ISS. Essas quantias serão atualizadas anualmente, de acordo com o salário mínimo. Com essas contribuições, o microempreendedor tem acesso a benefícios como auxílio maternidade, auxílio doença, aposentadoria, entre outros.

¹¹¹ A CF/88 proclama que o Estado Democrático de Direito tem como um de seus fundamentos a pacificação de conflitos (art. 1º, VII).

¹¹² Art. 170 da CF/88.

2.2. O papel das instituições públicas do trabalho

“(...) é necessário o conhecimento das instituições, pois quem vive numa sociedade sem consciência de como ela está organizada e do papel que nela representa não é mais do que um autômato, sem inteligência e sem vontade”.

(Dallari, *Teoria Geral do Estado*, 1998)

A forma como o Estado atua em relação ao direito do trabalho e em relação às instituições aparelhadas para sua defesa é dinâmica e a história brasileira revela que essa estratégia é sempre determinada pelo interesse do bloco no poder, pela luta dos trabalhadores e pela correlação de forças entre as classes, portanto, sujeita a avanços e retrocessos. Por isso, é preciso retomar a ideia de que *“recuperar o direito do trabalho em seus fundamentos e resgatar o papel histórico das instituições públicas aptas a dizê-lo é uma das tarefas do caminho possível”*¹¹³ para a construção de uma sociedade mais justa e menos desigual. Assim, a atuação das instituições públicas fortes torna-se um dos fatores de maior importância para a resistência e a reafirmação dos direitos sociais numa era de neoliberalismo globalizado. No Brasil, as instituições públicas do trabalho promoveram movimentos de resistência à tendência de flexibilização do mercado de trabalho, contribuindo positivamente na formalização dos contratos de trabalho, a partir de 2004 com a reativação da economia (BALTAR, KREIN&LEONE, 2009).

O que se denomina como instituição pública do trabalho é a parte do “aparelho burocrático”¹¹⁴ em funcionamento na “ossatura material do Estado”¹¹⁵, que exerce basicamente

¹¹³ BIAVASCHI, Magda. 2007, p. 33.

¹¹⁴ Aparelho burocrático aqui compreendido de acordo com a categoria poulantziana, representando um mecanismo ou instituição inserida na instância jurídico-política do Estado, onde Poulantzas localiza o direito, em PPCS (Poder Político e Classes Sociais).

¹¹⁵ Ossatura material do Estado enquanto categoria poulantziana que denomina a estrutura organizada, ou as várias estruturas burocráticas ou instâncias estatais. Poulantzas, 2000, p. 61: “O Estado (centralizado, burocratizado, etc) instaura essa atomização e representa (Estado representativo) a unidade do corpo (povo-nação), fracionando-o em mônadas formalmente equivalentes (soberania nacional, vontade popular). A materialidade desse Estado é, sob certos aspectos, constituída como se devendo aplicar-se, atuar e agir sobre um corpo social fracionado, homogêneo em sua divisão, uniforme no isolamento de seus elementos, contínuo em sua atomização, desde o exército moderno à administração, à justiça, à prisão, à escola, as mídias etc- a lista seria imensa”.

três funções (simultânea ou separadamente): a função administrativa, a função de fiscalização (instituição como “fiscal da lei”) e a função coercitiva (uso da força para o cumprimento da norma).

Atualmente, no Brasil, atuam três instituições públicas do trabalho: a Justiça do Trabalho (função primordial: coercitiva), o Ministério do Trabalho (funções primordiais: administrativa e de fiscalização) e o Ministério Público do Trabalho (funções primordiais: investigação, fiscalização e ajustamento da conduta do empregador).

A Constituição Federal assegura que o *Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis* (CF, art. 127, *caput*).

A instituição veicula, por meio de seus órgãos de divulgação internos e externos, com base na Lei, o seguinte compromisso: o MPT tem como atribuição fiscalizar o cumprimento da legislação trabalhista quando houver interesse público, procurando regularizar e mediar as relações entre empregados e empregadores. Atua, especialmente, promovendo ações para defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados direitos sociais constitucionalmente garantidos, além de poder intervir como mediador em dissídios coletivos¹¹⁶.

Faz parte das funções do MPT propor as ações necessárias à defesa dos direitos e interesses dos menores, incapazes e índios, decorrentes de relações de trabalho, além de intervir e recorrer das decisões da Justiça do Trabalho tanto nos processos em que for parte como naqueles em que oficie como fiscal da lei. Exerce, ainda, importante papel na resolução administrativa (extrajudicial) de conflitos. A partir do recebimento de denúncias, representações ou investigações próprias, pode instaurar inquéritos civis e outros procedimentos administrativos, notificar as partes envolvidas para que compareçam a audiências, forneçam documentos e se comprometam com o ajustamento da conduta ilegal.

Seu papel principal é a defesa dos direitos dos trabalhadores e a fiscalização para que se faça cumprir a legislação, sob pena de acionar, via ação, a Justiça do Trabalho, para que haja a coerção, ou seja, cumprimento coercitivo (uso da força pelo Estado). Deduz-se, portanto, que a atuação eficaz do Ministério Público do Trabalho é aquela que promove diretamente o cumprimento da legislação pela via da fiscalização e do uso de ferramentas extrajudiciais, e que, falhando esses mecanismos, a efetividade da atuação se assenta na proposição de medida

¹¹⁶ Dissídio coletivo: modalidade de solução de conflito coletivo de trabalho em que um terceiro, neste caso, um juiz do trabalho, decide a solução de um impasse por meio de um processo judicial intentado pelo sindicato da categoria em questão, conforme capítulo IV da CLT.

de coerção (ação judicial). Guardemos essa inferência, pois ela sustenta a pergunta (problema) e a hipótese deste estudo.

A relação do Estado com o direito do trabalho, frisando, pode ser compreendida a partir da atuação das instituições públicas do trabalho incumbidas da vigilância das normas. A ossatura/estrutura material e a capacitação dos servidores, a autonomia das instituição, a autorização legal para a utilização de estratégias múltiplas de atuação, os interesses de seus agentes e a forma como as instituições podem impor o cumprimento da norma, formam o grande emaranhado, que, ao final, de forma combinada, resulta eficaz ou não, nesta sociedade, nem certo tempo, dentro daquilo que a Lei lhe atribui como dever¹¹⁷.

Mas uma instituição não é um ente fantasmagórico, sem rosto, pairando acima dos cidadãos comuns. Uma instituição é formada por seus agentes, por indivíduos com interesses, objetivos, identidades e contradições. A coletividade de pessoas que atua nas esferas institucionais públicas não se caracteriza por um bloco homogêneo, mas, por uma união de interesses e visões diversos, resultando essa coletividade na composição de um todo fissurado por disputas de projetos divergentes.

Seguindo a teoria relacional do poder, retomo o pensar de Poulantzas, que supera a visão de um Estado monolítico e uníssono, para ser apreendido como uma condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, sendo constituído, em seu todo, pelas contradições e lutas dessas mesmas classes. Compreender o Estado como uma condensação material de uma relação de forças, portanto, implica compreender que as contradições de classe constituem o Estado. Implica também compreender a política do Estado como uma resultante destas contradições presentes na própria ossatura institucional do Estado (CARNEIRO & TÁPIA, 2009).

Assim, os aparelhos incrustados na ossatura material do Estado - as instituições- são constituídas dessas classes e frações de classes e de seus interesses em disputa. As instituições públicas são amálgamas ou representações desse todo maior, que, por sua vez, refletem em si toda a luta de classes e as contradições da própria sociedade, num dado lugar e tempo. A performance dos indivíduos ao realizar seu papel em nome das instituições públicas está eivada desses conflitos; através de seus atos, revelam seus interesses nesse grande jogo de poder, seja das classes dominantes ou das classes dominadas, porque estas últimas também se encontram

¹¹⁷ Eficácia, nos termos aqui utilizados, no sentido de alcance pleno daquilo que a norma constitucional atribuiu ao MPT, ou seja, o zelo ao cumprimento da legislação, à manutenção da ordem jurídica, assegurando os direitos inscritos na Constituição (arts. 127 e 129, II, da Constituição Federal de 1988).

inseridas nessa relação, mesmo que em proporções diferentes¹¹⁸. Assevera Poulantzas uma perspicaz nuance dessa luta e divergência entre o pessoal do Estado que facilmente pode ser constatada nos dias de hoje, no aparelho judiciário e nas instituições políticas, como o parlamento. Para ele, a discórdia entre o pessoal do Estado se manifesta na forma de “querelas” entre seus membros e na fricção entre os grupos de um mesmo setor, devido às fissuras e reorganizações do Estado no contexto geral das contradições de classe.

Outra variável que influencia a performance do pessoal do Estado seria a politização entre seus membros, que poderia indicar as motivações de suas disputas. Sobre isso, Poulantzas adverte que mesmo quando as posições de classe repercutem no seio do pessoal de Estado, através de uma politização direta e mais nítida, isso é sempre encaminhado por vias particulares, em razão da maneira própria pela qual a divisão social do trabalho se reproduz no seio deste ou daquele aparelho de Estado, sendo que esse processo toma formas diferentes, por exemplo, no exército, na polícia, no Judiciário, mas em razão, sempre, dos mecanismos ideológicos no seio dos aparelhos (POULANTZAS, 1978).

Assim, as instituições públicas do trabalho, como o Ministério Público do Trabalho, apesar de fazerem parte da ossatura material do Estado com uma relativa autonomia de atuação, estão sujeitas a influências políticas e de forças sociais que refletem interesses e concepções presentes na sociedade brasileira. Mas, por si só, a sua preservação significa uma resistência à prática de fraude, apesar de, em muitos momentos, suas iniciativas terem legitimado essa perspectiva política, pois carregam as contradições e tensões sociais vividas pela sociedade em cada momento histórico (BALTAR, KREIN&LEONE, 2009).

A partir da perspectiva dessa fisiologia das instituições públicas, com as lutas, contradições e querelas entre seus membros e grupos, decorre a questão de como o papel precípua ou a finalidade dessas mesmas instituições é compreendido e executado por visões e interesses tão diversos. Apesar de suas fissuras internas, de suas contradições, qual a possibilidade de construção de uma visão comum? Ou, de uma visão institucional? A posição de Poulantzas a este respeito parece indicar que essa uniformidade nunca é possível, a não ser nos estatutos e documentos formais constitutivos de cada instituição.

Outro ponto importante a se considerar na análise do funcionamento das instituições é a relação que elas estabelecem com os atores com os quais demandam ou são demandadas, porque essa relação é caracterizada, na maioria das vezes, por tensão. Por exemplo, o Poder

¹¹⁸ Este ponto é de suma importância para a análise e compreensão do trabalho dos procuradores do Ministério Público do Trabalho, que farei em capítulo posterior.

Legislativo se relaciona com o povo que clama pela criação de leis; o Poder Judiciário se relaciona com os demandantes que buscam justiça, o Ministério Público do Trabalho se relaciona com o empresariado que viola as leis, com sindicatos, com empregados e assim por diante; nestas relações, há sempre uma tensão como pano de fundo, tensão marcada por uma expectativa das partes em relação ao resultado/solução de cada conflito em que a atuação da instituição é exigida.

Sem dúvida, uma questão que afeta profundamente o desenvolvimento social de um país é a capacidade das instituições de justiça se apresentarem como uma via legítima na solução dos conflitos que surgem no ambiente social e econômico. Uma das formas de se medir essa legitimidade é através das motivações que levam os cidadãos a utilizar (ou não) o Judiciário como também o Ministério Público e a confiar (ou não) nessas instituições, em termos de eficiência (celeridade), capacidade de resposta (competência), imparcialidade, honestidade e acesso (facilidade de uso e custos)¹¹⁹.

Neste sentido, a aplicação justa e imparcial da lei (princípio fundamental do Estado de Direito) é vista como necessária para a existência de um sistema judicial legítimo, que goze de independência, seja eficiente e eficaz; isto é, um sistema que tenha um desempenho coerente com as suas justificativas normativas, cumprindo as exigências e expectativas em relação ao seu papel. A avaliação do desempenho do sistema judicial de um país é, portanto, tarefa essencial para avaliar a qualidade de sua democracia (CUNHA; OLIVEIRA, 2013).

As publicações anuais do ICJBrasil permitem acompanhar variações no índice de confiança nas instituições, o qual é construído a partir da análise de cinco critérios: independência, eficiência, acesso, eficácia e *accountability*¹²⁰. Entre o primeiro semestre de 2013 e o mesmo período de 2017, houve queda expressiva no índice de confiança da população na maioria das instituições avaliadas. Em 2013, o Ministério Público aparecia como instituição confiável para 44% dos brasileiros, enquanto o Poder Judiciário era confiável para 34%. Em 2017, apenas 28% dos entrevistados disseram confiar no Ministério Público e 24% no Poder Judiciário.

¹¹⁹ No Brasil, essas variáveis são medidas pela pesquisa ICJBrasil- Índice de Confiança na Justiça Brasileira- levantamento estatístico realizado a partir de 2009 em oito estados, pela Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas (São Paulo). São entrevistadas trimestralmente 1.550 pessoas tendo como objetivo avaliar a percepção e a experiência dos brasileiros com relação ao sistema de justiça. Estados em que se dão as entrevistas: Amazonas, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco, Minas Gerais e Distrito Federal.

¹²⁰ O termo se refere à responsabilidade de membros de um órgão administrativo (ou representativo), seja no sentido de agir de acordo com normas legais, seja em relação à obrigação de garantir transparência na prestação de contas a instâncias controladoras (ou a seus representados).

Outro indicador que pode ser mencionado é o Índice de Confiança Social divulgado pelo Ibope, que avalia 20 instituições nacionais (entrevista 2 mil pessoas em 142 municípios). Em 2018, o Ministério Público foi citado como confiável por 49% dos entrevistados, enquanto o Poder Judiciário foi considerado confiável por 43% (Quadro 1).

Quadro 1: Índice de Confiança Social (2009-2018)

ICS – Instituições										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
 Corpo de Bombeiros	88	85	86	83	77	73	81	83	86	82
 Igrejas	76	73	72	71	66	66	71	67	72	66
 Polícia Federal								66	70	65
 Forças Armadas	71	69	72	71	64	62	63	65	68	62
 Escolas Públicas	62	60	55	55	47	56	57	56	63	57
 Polícia	52	52	55	54	48	48	50	52	57	53
 Meios de Comunicação	71	67	65	62	56	54	59	57	61	51
 Empresas	61	60	59	57	51	53	53	55	58	50
 Bancos	61	58	57	56	48	50	49	50	59	50
 Organizações da Sociedade Civil	61	61	59	57	49	51	53	52	56	50
 Ministério público								54	54	49
 Poder Judiciário, Justiça	52	53	49	53	46	48	46	46	48	43
 Sistema Público de Saúde	49	47	41	42	32	42	34	34	41	38
 Sindicatos	46	44	44	44	37	43	41	40	44	35
 Governo da cidade onde mora	53	50	47	45	41	42	33	32	38	34
 Eleições, Sistema Eleitoral	49	56	52	47	41	43	33	37	35	33
 Governo Federal	53	59	53	53	41	43	30	36	26	25
 Congresso Nacional	35	38	35	36	29	35	22	22	18	18
 Partidos Políticos	31	33	28	29	25	30	17	18	17	16
 Presidente da República	66	69	60	63	42	44	22	30	14	13

Fonte: IBOPE Inteligência. *Índice de Confiança Social 2018*.

Evidentemente, esse tipo de enquete, baseada na opinião dos entrevistados, está sujeita a fatores claramente subjetivos, reforçando a importância da elaboração e difusão de avaliações fundamentadas em critérios objetivos relativos à eficácia das instituições.

Além da confiança dos que demandam a atuação do Ministério Público do Trabalho, importa conhecer também, principalmente, como este se relaciona com o poder econômico empresarial, em suas diversas frações e interesses (financeiro, industrial, comercial, agronegócio), do micro ao grande capital. A força de determinadas frações de classes e interesses poderá ter influência sobre a atuação de uma certa instituição? Certamente, pois as

frações de classe no poder, principalmente no poder político como governantes ou parlamentares, exercem suas influências sobre as instituições e isso se dá de diversas formas¹²¹. Uma das formas mais comuns é percebida na estratégia de fortalecimento, por meio da destinação de recursos para a contratação de pessoal, estruturação material (equipamentos, instalações) e verbas de funcionamento; outra forma é seu enfraquecimento, que se dá pelo estrangulamento de suas fontes de sobrevivência, reduzindo drasticamente suas possibilidades de atuação.

Assim, a forma como as instituições públicas são municiadas pelo próprio Estado é parte importante de seu funcionamento perante os grupos econômicos, podendo interferir na eficácia das atuações, ora tornando-as poderosas, ora tornando-as desmoralizadas ou inoperantes. Neste sentido, exemplo foi o conjunto de medidas tomadas pelo Estado brasileiro a partir de 1999, num contexto de aprimoramento da máquina arrecadatória com vistas a um ajuste fiscal que enfrentasse o crescente endividamento público. Essas medidas propiciaram a priorização da fiscalização em diversas frentes. No campo das relações de trabalho, o incremento no número de agentes fiscalizadores (contratação de novos auditores fiscais do trabalho pelo Ministério do Trabalho) contribuiu para a formalização dos vínculos de emprego, para aumentar o recolhimento do FGTS e para a criação de grupos de combate ao trabalho infantil e ao análogo à condição de escravo (BALTAR; KREIN; LEONE, 2009).

No caso brasileiro, as posições a respeito de como o Estado deve interferir para tratar os conflitos na relação *capital x trabalho* por meio de suas instituições, compõem um debate importante, marcada por distintas visões. Podemos dividir os argumentos que permeiam esse debate em quatro posições¹²², duas posições reforçando a importância das instituições públicas e da solução dos conflitos por meio da intervenção do Estado (porém divergindo quanto à eficácia das estratégias adotadas para tal) e outras duas posições indicando alternativas à via pública de solução dos conflitos.

A primeira posição traduz uma perspectiva encontrada na doutrina jurídica, que é aceita em parte das análises no campo das Ciências Sociais e da Economia. Preconiza e reforça a importância das instituições públicas do trabalho no Brasil como instrumento de resistência e é integrante do discurso de grande parte dos juristas e de membros dessas instituições, como a

¹²¹ No Congresso Nacional, são popularmente conhecidas as bancadas da bíblia, do boi e da bala, ou seja, os parlamentares que representam interesses dos religiosos (em especial, os evangélicos), dos grandes proprietários de terra (agronegócios) e dos setores preocupados com a defesa da segurança individual e da propriedade privada (contrários ao estatuto do desarmamento).

¹²² A divisão deste debate em quatro visões ou posições foram organizadas por mim, no sentido e na tentativa de otimizar a compreensão do mesmo.

Justiça do Trabalho, o Ministério do Trabalho e o próprio Ministério Público do Trabalho, bem como de dirigentes sindicais. Este posicionamento reforça a convicção de que as instituições públicas são importantes para defender o estado de direito e as relações de trabalho reguladas, frente aos desafios trazidos pelo avanço do neoliberalismo (BALTAR; KREIN; LEONE, 2009, BIAVASCHI, 2008; DELGADO, 2009).

A própria contabilização dos números grandiosos e espantosos da Justiça do Trabalho, divulgados pela instituição, revela a convicção institucional da relevância de sua atuação. O discurso veiculado revela o entendimento de que, a despeito dos entraves, a JT tem cumprido seu papel na efetiva garantia de direitos:

Ainda que tantos desafios sigam provocando as instituições a avançar, passada uma década da primeira edição do Relatório Justiça em Números, não é exagero dizer que o Brasil *encontra-se em posição de vanguarda* nas estatísticas judiciais. Porém, quanto maiores os avanços informacionais, maiores os desafios que se descortinam aos atores do sistema de justiça. Diante desse cenário, pretende-se que os dados e análises apresentados nesta edição sirvam à reflexão do público e ofereçam subsídios para um debate mais qualificado para se pensar em *novos caminhos em direção à efetiva garantia de direitos no país*.¹²³

Do ponto de vista do MPT como instituição pública de vigilância do direito do trabalho, há um posicionamento que decorre da Constituição Federal: ao órgão ministerial cabe a defesa do Estado Democrático de Direito, não havendo como compreendê-lo de outra forma, se não como uma instituição de defesa das próprias bases de funcionamento do Estado (ELIAS ROSA, 2013, BEZERRA LEITE, 2015). Nesta visão, a Constituição de 1988 reconheceu que a abertura democrática não dispensa um Ministério Público forte e independente, que efetivamente possa defender as liberdades públicas, os interesses difusos e coletivos, o meio ambiente, o patrimônio público, as vítimas da violência e as da criminalidade de colarinho branco (MAZZILLI, 2007). Além disso, a partir das manifestações de junho de 2013, reforçou-se a ideia do Ministério Público como inerente ao funcionamento do Estado, inclusive com manifestações explícitas da população em defesa de seus poderes investigatórios. Conforme a visão dos juristas e membros do Ministério Público, *extraí-se daí a certeza de que ao homem comum não escapa a percepção nítida de que entre a instituição Ministério Público e a luta por um país mais justo há uma conexão sólida* (SABELLA, DAL POZZO E BURLE FILHO, 2013, p. 12).

¹²³ JUSTIÇA DO TRABALHO. *Justiça em números 2015*, p. 16, itálico nosso.

Segundo se infere do discurso do próprio MPT (também na sistematização de dados relativos a atuação), a instituição vem ganhando força e notoriedade, uma vez que as estatísticas revelam um crescendo em direção ao aprimoramento de sua missão:

A adequada coleta dos dados aliada à qualidade da informação pode trazer benefícios incalculáveis para que o *Ministério Público possa cumprir a sua missão de forma eficiente, eficaz e efetiva*, pois a partir de dados qualificados podemos conhecer a realidade institucional e cotejá-la com a realidade social, adequando a estrutura institucional a um planejamento capaz de *promover as transformações sociais almejadas e de consolidar, no seio da sociedade, a legitimidade institucional* necessária para o seu desempenho autônomo, austero e eficaz¹²⁴.

No entanto, para uma segunda posição, representada por uma outra parte de pesquisadores olhando a partir da Economia, da Sociologia e do próprio Direito, apesar do reconhecimento da grande importância das instituições públicas para vigilância das normas trabalhistas, prevalece o entendimento de que, nas últimas duas décadas, a Justiça do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho e o Ministério do Trabalho adotaram majoritariamente um padrão de atuação conciliatório, estratégia ineficaz que, de uma forma indireta, reforça a reprodução da ilegalidade (FILGUEIRAS, 2012, 2013; SOUZA, 2014, 2016; ARTUR, 2016). Em regra, elas não impuseram perdas financeiras aos empregadores flagrados desrespeitando as normas de proteção ao trabalho (FILGUEIRAS, 2012). Quando a infração não resulta em punição, a autoridade das instituições se abala perante a sociedade de um modo geral, causando ainda um descaso das empresas em relação ao cumprimento da legislação.

Nesta visão, no que se refere ao Ministério Público do Trabalho, os termos de ajuste de conduta, embora não negociem a essência da lei, às vezes transigem sobre prazos e condições de cumprimento; e conquanto venham produzindo inegável e importante efeito positivo, seu próprio sucesso parece mostrar, mais uma vez, que a lei precisa passar de algum modo pelo crivo das partes (ou seja, da negociação), para que alcance sua efetividade (VIANNA, 2013).

Essa crítica reforça a fragilidade do Estado em resistir ao avanço da flexibilização (expressa nos prazos para “ajuste e compreensão das regras” e nas conciliações ineficazes), ou ainda na própria legitimação de práticas flexíveis, como ocorreu com o fenômeno da terceirização, quando o TST legitimou-a nas atividades não essenciais ao empreendimento econômico, definindo como subsidiária a responsabilidade da tomadora, através da Súmula

¹²⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. *MPT: um retrato 2014*, p. 19, itálico nosso.

331, de 1993 (BIAVASCHI, 2013). Confirmando a tendência, no início do ano de 2016, tomou posse do TST o ministro Ives Gandra Martins Filho, defendendo em seu primeiro pronunciamento à imprensa, a terceirização das atividades-meio e a flexibilização das normas trabalhistas em favor do crescimento econômico¹²⁵, posição confirmada através da aprovação do projeto de lei que autoriza a terceirização inclusive das atividades-fim, em março de 2017, no bojo das reformas do governo Temer.

Uma terceira posição propõe, como via alternativa ao enfrentamento do cenário da ilegalidade no mercado de trabalho, composições em âmbito externo às instituições públicas e judiciárias, indicando caminhos múltiplos para as chamadas “composições privadas” ou extrajudiciais de conflitos de trabalho¹²⁶. Essa posição é adotada por grande parte do empresariado¹²⁷ e por instituições como o Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem. Essa visão é baseada em duas iniciativas de solução alternativa (negociada) criadas na década de 1990 e que avançam nos anos 2000: as câmaras de arbitragem (tribunais privados de conciliação, mediação e arbitragem) e as comissões de conciliação prévia.

As soluções negociadas ganham força num contexto em que, corroborando a mudança no papel do Estado frente ao neoliberalismo global, as iniciativas do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, procuraram induzir a descentralização das negociações coletivas e dar autonomia aos agentes para fortalecer a “livre negociação”. As comissões de conciliação prévia foram criadas com o intuito de conciliar conflitos individuais, por meio de soluções extrajudiciais – sem a participação do Estado –, para possibilitar que trabalhadores e empregadores cheguem a um consenso quanto à controvérsia, por intermédio de seus representantes sindicais (KREIN, 2007).

As críticas feitas às comissões de conciliação prévia são muito pertinentes, à medida que representam um empecilho ao acesso à Justiça, pois proíbem o andamento das reclamações trabalhistas sem a realização da tentativa de conciliação por meio da CCP. Tal entendimento controverso já foi pacificado pelo Tribunal Superior do Trabalho, no sentido de que a submissão de conflitos à comissão de conciliação prévia não constitui pressuposto processual nem condição para agir, concluindo que não cabe a extinção do processo sem julgamento do mérito em caso de ausência de tentativa de conciliação.

¹²⁵ O Globo: <http://oglobo.globo.com/economia/presidente-do-tst-defende-flexibilizacao-das-leis-trabalhistas>

¹²⁶ Na terminologia jurídica, não são usadas as expressões “decisão privada” ou “composições na esfera privada” (os sindicatos, por exemplo, produzem composições extrajudiciais e não são instituições privadas).

¹²⁷ <http://exame.abril.com.br/revista-exame/quanto-pior-melhor-para-eles/>

A quarta posição sobre o enfrentamento dos litígios trabalhistas também se refere às composições fora das instituições públicas, não judiciárias, no entanto, contrária ao modelo da CCPs¹²⁸ e das câmaras de arbitragem. É representada por uma pequena parcela da doutrina contemporânea que aponta um caminho para composições extrajudiciais não como uma rota para esvaziar o papel do Judiciário, mas como alternativa para a construção da chamada “cultura de paz” (FREITAS JUNIOR, 2008, BELTRAN, 1996, ZAPPAROLLI, 2009). Sob esta ótica, o processo judicial e o Judiciário não são constituídos nem tampouco aparelhados suficientemente para produzir igualdade material entre os sujeitos, do que resulta que por melhores que sejam suas iniciativas nessa direção, nada faz supor que decidirá num cenário de erradicação das desigualdades. Mitigá-las, se tanto, parece o mais sensato a ambicionar a esse respeito. Embora reconhecendo a função imprescindível do Judiciário na produção da justiça, o que propõe essa teoria é a possibilidade de diversificar as ferramentas orientadas ao tratamento justo do conflito, para o que se considera útil também a intervenção mediadora, apesar das assimetrias presentes nas relações intersubjetivas na sociedade capitalista contemporânea (ROQUE, 2010, PEREIRA, 2008, PAMPLONA FILHO, 2008).

A variedade de posições que visam indicar como (pela via das instituições públicas ou privadas, judiciais ou extrajudiciais) e quais remédios poderão ser utilizados para enfrentar o problema do descumprimento das normas do trabalho possibilita a extração de parâmetros para a compreensão da estratégia de atuação do Ministério Público do Trabalho, uma vez que detém, em sua missão institucional, toda essa amplitude, pois com a prerrogativa de ação em ambas as esferas para a resolução dos conflitos: a extrajudicial e a judicial, que muitas vezes, se entrelaçam, nessa complexa intervenção pública.

Assim, a atuação do MPT revela uma espécie de mescla ou amálgama das posições diversas que visam o enfrentamento da ilegalidade, característica salutar que desemboca numa variedade de estratégias de enfrentamento da questão, abrindo possibilidades de resultados interessantes.

Precisamos pontuar que o MPT adquiriu independência institucional na Constituição Federal de 1988, ampliando seus poderes e prerrogativas, e, ao longo dos anos, vem ocupado relevante espaço na sociedade brasileira, recebendo um número crescente de denúncias por parte de sindicatos e trabalhadores, a respeito dos mais diversos temas conflitantes: falsas cooperativas, práticas antissindicaais, trabalho análogo à condição de escravo e principalmente,

¹²⁸ CCP-comissão de conciliação prévia. Reunião/audiência/mesa mediadora realizada com intuito de levar as partes à conciliação antes do andamento do processo judicial.

descumprimento da legislação em relação à saúde e à segurança do trabalhador. Assim, parece certo afirmar que seu papel tem se fortalecido como importante ator social que interfere, investiga e denuncia ilegalidades, além de perseguir o ajuste da conduta do capital. Contudo, é de extrema relevância examinar os resultados dessa atuação de modo criterioso, apontando, quiçá, caminhos para o aprimoramento de sua atuação na proteção de direitos trabalhistas, através do fortalecimento do cumprimento da regulação. Aí se colocam as questões relativas à eficiência, eficácia e efetividade das instituições, assunto que permeia o debate sobre a atuação do Estado em defesa do arcabouço normativo criado a partir da Constituição de 1988 e seus posteriores desdobramentos.

2.3. A questão da eficiência, eficácia e efetividade

Eficiência, eficácia e efetividade são termos que se referem a atributos conectados que, para serem compreendidos de forma mais profunda, devem ser examinados sob o ponto de vista interdisciplinar entre Direito e Administração e as práticas da gestão (*lato sensu*). Segundo Weber (2011, p. 59), a “administração” não é um conceito exclusivo do direito público¹²⁹, reconhecendo-se sua existência na esfera privada, como na administração das famílias ou empresas comerciais, bem como a administração conduzida pelas instâncias do próprio Estado, como a praticada pelas instituições públicas institucionais, como as instituições jurídicas, executivas, de exército, etc. No seu sentido mais vasto, a expressão “administração pública” inclui a legislação, a jurisdição e demais atividades costumeiramente chamadas de “governo” (WEBER, 2011).

Para avaliar ou mensurar se um certo aparelho burocrático do Estado atua de forma eficiente, eficaz e/ou efetiva, é preciso determinar a perspectiva da análise, sob pena de mencionar indicadores bastante diferentes que levem a conclusões divergentes ou que não possam ser criteriosamente utilizados.

O manancial teórico que trata dessa matéria é vastíssimo, sendo totalmente inoportuno tratá-lo de forma integral. Esta seção tem por meta analisar alguns pontos mais importantes para

¹²⁹ WEBER, M. (2011) p. 55. De acordo com a sociologia, podemos definir direito público como o corpo total das normas que regulamentam as atividades do Estado, ou seja, aquelas atividades que o Estado, em um sistema jurídico, está legalmente autorizado a perseguir. Nesse caso, queremos dizer “atividades do Estado”, ou melhor, atividades que são primordiais para a manutenção, desenvolvimento e cumprimento direto dos objetivos do Estado; entretanto, tais objetivos devem ser válidos em virtude da legalização ou consenso por parte dos envolvidos.

a perspectiva desta pesquisa visando determinar, nos limites deste estudo, o significado da categoria analítica “eficácia das instituições públicas do trabalho”.

Pois bem.

A administração pública é uma composição dos vários aparelhos burocráticos incrustados na ossatura do Estado, seja do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário. Todos os Poderes utilizam uma “máquina” própria para levar a cabo suas atividades essenciais. Para o Direito Administrativo, administração pública é todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado para a realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 2003). É verdade que a satisfação das necessidades coletivas é um dos maiores objetivos da administração, mas não se pode deixar de levar em conta que a administração também está a serviço do exercício do poder, em cada período histórico.

Mas, em qualquer caso, o que se deve considerar em relação ao Estado e sua administração é a supremacia do interesse público, o que consagra o Estado Democrático. A governança democrática é o processo principal através do qual os modernos sistemas de governo definem, para cada questão, qual é o interesse público. Assim, o estado republicano¹³⁰ é intrinsecamente democrático. Mas é mais do que democrático porque, assim como é capaz de proteger cidadãos individuais, é igualmente capaz de se proteger de interesses conflitantes: ele possui as instituições e os cidadãos que ajudam a promover essa proteção (BRESSER-PEREIRA, 2007).

A interação de aspectos das perspectivas econômica (calcada nos fundamentos do Estado-Social) e jurídico-normativa (que regula os atos administrativos com fundamento em dispositivo constitucional), levou ao debate sobre a qualidade dos serviços públicos, que é uma novidade inserida na Constituição de 1988, por força da Emenda Constitucional nº 19/98, que provocou enormes mudanças na gestão pública brasileira, inserindo os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 de CF/88).

Não se pode perder de vista o aspecto político implícito no sistema constitucional, uma vez que a escolha pelo modelo que preza a necessidade de eficiência denota o aspecto progressista da Constituição, mas, por outro lado, a forte presença da burocracia, ainda que dita “impessoal”, permite que os grupos ou frações de interesses no poder utilizem-se da

¹³⁰ BRESSER-PEREIRA (2007) p. 146: O estado social-liberal e o estado republicano são a mesma coisa. No entanto, quando falo de estado republicano, estou me referindo à capacidade do estado não apenas de garantir direitos civis, políticos e sociais, mas também de garantir direitos republicanos e, ao fazer isso, de se proteger do controle privado. O conceito de um estado republicano refere-se ao surgimento de direitos republicanos e ao reaparecimento do republicanismo.

“máquina/aparelho” para manejarem seus próprios interesses, escondendo-se atrás dos regimentos burocráticos.

Mas o que a lei define como eficiência?

O princípio da eficiência ganhou forma por meio da já citada Emenda Constitucional nº 19/98 (também chamada de reforma administrativa), embora já existisse de forma implícita nas diversas legislações esparsas¹³¹. Segundo a doutrina jurídica, a eficiência exige que toda a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, consistindo na busca por resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos privados, sendo que, neste caso, o lucro seria do povo ou do tão aclamado “bem comum” (MARINELA, 2010).

Em termos práticos, o princípio da eficiência é juridicamente tão etérico e de execução e controle tão incertos, que mais parece uma aspiração utópica, um desejo do constituinte, uma vez que, para sua plena realização, o Estado precisaria realizar investimentos tão variados e consistentes, além de mudança de racionalidade dentro de seus próprios aparelhos, medidas atualmente muito distantes (apesar de existirem alguns focos aqui e ali¹³²) da realidade brasileira neste momento final da década de 2010.

Para a Administração, a eficiência é uma relação entre custo e benefício, voltando-se para a melhor maneira pela qual as tarefas devem ser executadas (métodos), a fim de que os recursos de uma certa instituição sejam aplicados da forma mais racional possível, por racional, entenda-se matematicamente racional, ou seja, executar com celeridade sem desperdício de recursos. A Administração Pública se apropria deste conceito e o utiliza para desenhar os objetivos traçados no mandamento constitucional. Bresser-Pereira (2007, p. 159) assevera que *o Estado republicano deve estar comprometido com a proteção do patrimônio público, não apenas contra a corrupção e formas mais brandas de busca de rendas, mas também contra a ineficiência*.

A eficiência tem como foco os aspectos organizacionais internos, aos meios pelos quais as atividades ou tarefas são realizadas dentro de uma certa organização. Por sua vez, a preocupação com o atingimento dos objetivos concerne à “eficácia”, que se refere ao êxito no alcance dos objetivos de sua atuação (aspectos externos da instituição). Assim, à medida que o administrador se preocupa em otimizar o funcionamento dos setores e em executar as tarefas

¹³¹ Como no Código de Defesa do Consumidor, por exemplo.

¹³² Diversas unidades do “Poupa Tempo”, por exemplo, no estado de São Paulo, medidas de celeridade dos processos no Poder Judiciário (como os Juizados Especiais Cíveis, Criminais e Federais), serviços de atendimento ao cidadão, como Disque Denúncia (181), Central de Atendimento da Previdência (135), dentre outras.

buscando uma melhor utilização dos recursos disponíveis, ele está se voltando para a eficiência da instituição.

Quando o administrador se volta para a análise do cumprimento dos objetivos institucionais, ele está se voltando para a eficácia, que seria, neste contexto, o alcance dos objetivos realmente vitais para a instituição. Assim, o termo “eficácia” remete, basicamente, à preocupação com a obtenção dos resultados desejados por determinada ação estatal. A norma constitucional deixa clara a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção deste êxito, conjugando eficácia com eficiência. É preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica eficiente, que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte (TORRES, 2004).

A eficácia também deve ser conjugada com a “efetividade”.

A efetividade, para a administração de interesse público, é uma medida que afere se os resultados de uma ação trazem benefícios à população, com vistas a averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais. Para determinar a efetividade de uma determinada ação institucional, é preciso perguntar se a ação era necessária, oportuna e se gerou os resultados esperados, porque, segundo *Fernanda Marinela* (2010, p.60), o princípio da motivação implica à Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que lhes deram causa, a providência tomada, a sua compatibilidade com a previsão legal, e, quando necessário, o juízo de valor, as razões de conveniência e oportunidade que justificaram a prática desses atos. Essa averiguação (da necessidade e oportunidade) deve ser a mais democrática e transparente possível, buscando sintonizar e sensibilizar os administrados a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito (TORRES, 2004).

O conceito de eficácia, que será utilizado nesta análise¹³³, abarca também vários aspectos. Em sentido geral, eficácia significa qualidade ou propriedade daquilo que é eficaz e eficaz, tudo aquilo que produz o efeito desejado¹³⁴.

¹³³ Efetividade e eficiência serão tratados apenas marginalmente, não constituindo o objetivo principal da análise.

¹³⁴ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, 2008, p.334.

Para fundamentar o que entendemos por eficácia da atuação de instituições que compõe o sistema de justiça, especialmente para se definir o que seria a eficácia da atuação do Ministério Público do Trabalho, é preciso integrar o sentido geral com o jurídico.

Tradicionalmente, a doutrina jurídica liga a ideia de eficácia à aplicação concreta da norma jurídica¹³⁵, ou seja, todas as leis vigentes num determinado ordenamento jurídico¹³⁶. Eficácia é a relação entre a ocorrência concreta, fatural, no mundo do ser e aquilo que está prescrito pela norma jurídica, que está no mundo do “dever ser”, ou seja, quando o que está prescrito pelas leis no plano teórico também incide no plano real.

Ocorrência concreta não significa apenas obediência aos comandos indicados pelas normas jurídicas (proibição, obrigação ou permissão), mas também violação. Havendo cumprimento da prestação, fala-se que a norma é eficaz. Porém, havendo descumprimento, ela também o será, desde que outro aspecto da norma em funcionamento seja praticado: a sanção, a punição. Logo, eficácia tem relação com a ocorrência concreta do prescrito pela norma jurídica e aplicada no plano concreto num duplo aspecto: o do cumprimento da prestação e o da sanção, caso a norma seja desrespeitada. De fato, a ineficácia legal se perpetua não somente porque ela não é cumprida, mas, principalmente, quando não há incidência de coerção. A impunidade para a maioria dos delitos trabalhistas mostra que compensa, para boa parte das empresas, continuar sonegando direitos (BALTAR, KREIN&LEONE, 2009)

O mesmo sentido pode ser aplicado em relação ao conceito de eficácia das instituições jurídicas, ou pelo menos, a todas aquelas instituições que têm como objetivo principal a aplicação das leis no plano concreto. Convém frisar que para a aplicação justa e imparcial da lei (princípio fundamental do Estado de Direito) é necessária a existência de um sistema judicial legítimo, que goze de independência, seja eficiente e eficaz. Note-se: eficaz porque coerente com suas justificativas normativas, cumprindo as exigências e expectativas em relação ao seu papel (CUNHA&OLIVEIRA, 2013).

Partindo da ideia de que eficácia, independência e confiança da população sejam atributos que possibilitam avaliar o nível de legitimidade do sistema judicial e considerando que essa legitimidade afeta o desenvolvimento econômico, social e político de um país, justifica-se a realização de pesquisas que avaliem a eficácia das instituições públicas do

¹³⁵ Norma jurídica é um comando dirigido aos indivíduos, uma regra de conduta cuja finalidade é regular as atividades dos sujeitos em suas relações sociais, imputando basicamente três modalidades: de proibição, de obrigatoriedade e de permissão, seguida de uma sanção, caso a norma não seja respeitada. A sanção pode estar acompanhada da norma a qual ela corresponde ou se encontrar em outra norma formulada para tal fim.

¹³⁶ Ordenamento jurídico é um sistema estruturado formado pela hierarquia, pela coesão e unidade, sedo que a norma fundamental, ou seja, a Constituição Federal determina a validade de todas as outras normas inferiores.

trabalho. Ademais, tratando diretamente do conflito capital x trabalho, examinar o grau de eficácia permite verificar o quanto a regulação pública é respeitada ou desrespeitada, refletindo a dinâmica dessas relações de poder.

Nas Ciências Sociais, este tema passa a ter importância no Brasil como agenda de pesquisa acadêmica a partir da década de 1990, quando os efeitos da Constituição de 1988 foram se consolidando, tendo em vista que esta, conforme já citado anteriormente, promoveu a constitucionalização de uma gama significativa de direitos civis, políticos e sociais, o que gerou, por sua vez, um movimento de intensificação de busca pelo Poder Judiciário (e outras instituições do sistema de justiça, como o Ministério Público), fazendo que os estudos sobre as instituições despertassem interesse, estimulando o uso de informações estatísticas (como o Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, de 1989) e a análise do desempenho do sistema judicial, especialmente em relação ao atendimento das demandas e suas movimentações vagarosas, apontando a necessidade de uma reforma. Nos anos 2000, estudos de organismos internacionais, como o Banco Mundial e as Nações Unidas classificaram o sistema judiciário brasileiro como um dos mais ineficientes, iníquos e corruptos do mundo (SADEK, 2002; CUNHA&OLIVEIRA, 2013; NAÇÕES UNIDAS, 2005).

A eficácia das instituições públicas do sistema judicial passou a ser diretamente criticada, impulsionando medidas diversas de enfrentamento por parte do poder público, como a Lei 9.099/95, que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, sob os princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação(art.2º), medidas voltadas explicitamente à busca de eficiência, efetividade e eficácia, seguidas pelas reforma administrativa promovida pela EC 19/98 e a chamada reforma do Judiciário, EC 45/2004.

Assim como a Constituição determina que o Ministério Público é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, dentre outras funções, a defesa da ordem social e jurídica, ou seja, a defesa da Constituição e de todas as outras leis a ela subordinadas (dentro do sistema jurídico nacional), assim deve ser avaliada sua eficácia: o Ministério Público terá sua atuação eficaz quando promover o cumprimento da legislação, em cada área de sua ação, pois esta é a função primordial que a Lei lhe atribuiu. Não é por outro motivo que é chamado, popularmente, como fiscal da lei.

É primordial que as instituições públicas sejam eficientes, efetivas e eficazes, conjunto de princípios que, combinados, elevam ao patamar de excelência a atuação do Estado. Mas, no presente estudo, o foco é a eficácia da atuação do Ministério Público do Trabalho.

2.4. O problema do descumprimento persistente das normas do trabalho

“A paz é o fim que o direito tem em vista, a luta é o meio de que se serve para o conseguir. Por muito tempo pois que o direito ainda esteja ameaçado pelos ataques da injustiça- e assim acontecerá enquanto o mundo for mundo- nunca ele poderá subtrair-se à violência da luta. A vida do direito é uma luta: a luta dos povos, do Estado, das classes, dos indivíduos”.

(Von Ihering, *A Luta pelo Direito*, 1997)

Há no Brasil, atualmente, um grande abismo entre o direito posto¹³⁷, (legislado) e sua concretização (aplicação, realização), principalmente no que tange aos direitos sociais, incluídos os direitos trabalhistas. A despeito do aparelho do Estado institucionalizado para a vigilância e uma legislação consolidada, inclusive constitucionalmente, o que se observa no cotidiano é o grande hiato entre aquilo que deve ser e aquilo que é no plano formal, ou seja, o universo do direito construído teoricamente (no ordenamento jurídico) e sua concretização no mundo real.

Eros Grau (2014) diz que o direito assume duas dimensões coexistentes: a do direito pressuposto e posto e o direito concretizado. Na teoria jurídica, ao conceito de direito posto é atribuído o significado de “aquilo que deve ser”, e ao conceito de direito concretizado, “aquilo que é”, a realidade prática.

¹³⁷ Segundo o jurista Caio Mário da Silva Pereira, direito positivo é o conjunto de princípios e regras que regem a vida social de determinado povo em determinada época, abrange toda a disciplina da conduta humana e inclui as leis votadas pelo poder competente, os regulamentos e as demais disposições normativas, qualquer que seja a sua espécie. Por definir-se em torno de um lugar e de um tempo, é variável, por oposição ao que os jusnaturalistas entendem ser o direito natural (bens humanos evidentes em si mesmos, direitos inerentes à condição humana em si). Para Eros Grau, o direito positivo é o sistema de princípios (normas) coercitivamente impostos a determinado grupo social por qualquer organização, social, dotada de poder para tanto.

O principal aspecto do pensamento de Grau, neste mérito, é afastar-se do entender de que o direito é mero reflexo da economia ou de instâncias metafísicas (direito natural) para atribuir a ideia de que o direito é uma construção cultural de uma determinada sociedade, num tempo. Esta construção cultural vai se consolidando até alcançar o patamar de direito posto (organizado pelo Estado) na sociedade que historicamente o pressupõe (que o aspira), fruto de seus valores e experiências históricas, sendo assim, *pressuposto* dentro de uma sociedade, a depender, em grande parte (mas não apenas) de seu regime econômico.

O sistema capitalista contemporâneo, por exemplo, pressupõe uma gama de direitos inerentes às condições econômicas e culturais próprias, direito à livre concorrência, direito de propriedade intelectual, direito das pessoas jurídicas, direitos comerciais, e, pelo lado do trabalho, direitos trabalhistas, sindicais, etc, que revelam valores: valores de uma sociedade inserida no sistema capitalista globalizado. Assim, o direito posto/legislado é precedido por esse pressuposto (os valores, a racionalidade econômica) e dele se constitui. Assim, o modo de produção capitalista requer um determinado direito posto (uma determinada legislação), que seja construída em harmonia com essa racionalidade, o seu direito pressuposto (GRAU, 2014).

O direito do trabalho, é, portanto, uma construção cultural emergente da racionalidade econômica, como também é emergente dos anseios, práticas e lutas da própria sociedade em que se encontra. No entanto, esse conjunto de regras construídas a partir dos direitos pressupostos e postos não têm encontrado sua concretização, que é uma aspiração máxima dentro de qualquer ordenamento. A rejeição sistêmica ao cumprimento das regras e direitos pressupostos e postos vem acarretando diversos prejuízos à construção de uma sociedade mais justa e menos desigual.

É verdade que a fruição dos direitos trabalhistas não é uma condição óbvia, mas uma verdadeira luta, prova disso é que, avolumam-se, ano a ano, na Justiça do Trabalho, processos judiciais de trabalhadores reclamando seus direitos contratuais básicos, como horas extraordinárias (jornada excedente), verbas rescisórias (devidas ao término do contrato de trabalho) e uma gama imensa relativa ao descumprimento das normas de proteção, saúde, segurança e dignidade, em virtude de acidentes, adoecimento e mortes.

No ano de 2014, as varas do trabalho, que são órgãos de primeira instância do Judiciário Trabalhista, possuíam mais de 4 milhões de processos a julgar. O Brasil dispunha, em 2014, de 3.027 juízes para realizar este trabalho¹³⁸. No mesmo ano, o Ministério Público do Trabalho,

¹³⁸ TST. Relatório Analítico, p. 09: Na 1ª Instância estão instaladas 1.564 varas do Trabalho em 624 municípios, com jurisdição em todos os 5.570 municípios do País. Estão em atividade, na 1ª Instância, 3.027 juízes e 22.806 servidores.

apenas na região de Campinas e interior instaurou 9.750 inquéritos civis para investigar denúncias feitas por trabalhadores e sindicatos. Para este trabalho, o MPT contava, à época, com 61 procuradores.

Aí está a busca pelo direito posto frente ao descumprimento persistente. Mas onde estará a sua concretização?

Nos dizeres de Von Ihering (1997, p.43), “o direito concreto não recebe somente a vida e a força do direito abstrato mas devolve-lhas por sua vez”. Prossegue dizendo que a “essência do Direito é a realização prática”.

A essência do direito, é, portanto, a sua realização prática, que depende de inúmeros fatores. O assunto é vasto e complexo. Este estudo não tem a pretensão de estabelecer um estudo integral e aprofundado sobre o tema, mas apenas tocar em alguns pontos primordiais ao entendimento necessário para o seu contexto.

São vários os condicionantes para que os direitos trabalhistas sejam concretizados.

Em primeiro lugar, a concretização de direitos inscritos na Constituição de 1988, não obstante a importância da regulação pública do trabalho e da atuação das instituições públicas, do desenvolvimento econômico (crescimento, empregos de qualidade, investimentos diversos) e uma certa vontade política, geralmente levada adiante por partidos políticos progressistas, movimentos sociais atuantes e sindicatos fortes. Portanto, enquanto se tenha como suposto para a estruturação do mercado de trabalho o crescimento econômico, o arcabouço jurídico-institucional brasileiro, que inclui normas de proteção ao trabalho e instituições públicas para assegurá-las, é relevante para a definição de um patamar civilizatório que garanta a constituição de uma sociedade menos desigual (BIAVASCHI, 2010). São valores imbricados para a concretização dos direitos: desenvolvimento econômico, regulação das normas mínimas, um Estado com instituições fortes.

Outro fator importante para a concretização dos direitos e que a história do movimento trabalhista aponta como um motor de arranque para o alcance dessa concretude é a força dos movimentos coletivos. Há resistência e força nas ruas, força que provoca mudanças no agir do Estado e das instituições. A resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos (votar, protestar e etc) pode realmente fazer a diferença (AMARTYA SEN, 2010).

Outro fator de concretização dos direitos é a atuação de instituições públicas fortes, bem aparelhadas com pessoal e recursos materiais adequados. A Constituição, quando

expressamente determina que cabe ao Ministério Público zelar pelos direitos constitucionais, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (art. 129, II), nitidamente atribui uma responsabilidade da instituição para com a garantia dos direitos e nisso reside a sua eficácia.

A despeito dos tempos turbulentos atuais, de um capitalismo neoliberal ávido e frequente ataque aos direitos sociais, o fortalecimento do papel das instituições públicas do trabalho parece ser um fator determinante para a concretização dos direitos. Estes fatores apontam caminhos possíveis para a concretização dos direitos.

Mas, ainda assim, com regulação pública, instituições aparelhadas e uma certa energia econômica e política em exercício, as normas trabalhistas continuam a ser descumpridas. Quais as razões que explicam esse descumprimento persistente?

Segundo *Baltar, Krein e Leone* (2009, p. 44), “a impunidade para a maioria dos delitos trabalhistas mostra que compensa, para boa parte das empresas, continuar sonegando direitos”. Essa afirmativa vem se naturalizando ao longo do tempo e é de uso muito comum entre os operadores do direito do trabalho e outros especialistas. Mas por que a sonegação compensa?

Há duas razões importantes que revelam as faces da impunidade e explicam porque a sonegação compensa: a pouca probabilidade de a empresa ser fiscalizada e punida, e, a possibilidade de, se punida, transacionar um acordo para pagar menos do que se deve e a, ainda, de forma parcelada.

A primeira razão, fundada na pouca probabilidade de a empresa ser fiscalizada e punida, é uma verdade incontestável, tendo em vista a precária estrutura dos aparelhos de Estado destinados a tal fim. Para se ter uma ideia da situação, basta observar os números de municípios em relação à quantidade de empresas e agentes fiscalizadores. No Brasil, estima-se que haja 5.114.983 estabelecimentos ativos¹³⁹, e destes, 1.020.564 encontram-se no estado de São Paulo, distribuídos pelos seguintes ramos de atividade econômica:

Quadro 2. Número de Estabelecimentos por Setor. Estado de São Paulo, 2016

Setor	Quantidade	%
Serviços e administração pública	436.243	42,75
Comércio	382.288	37,46
Indústria	93.762	9,19
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	57.557	5,64
Construção civil	50.714	4,97

Fonte: RAIS 2016, disponível em www.fiesp.com.br

¹³⁹ Relatório Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho, 2016.

O Ministério do Trabalho conta com 2.451 auditores fiscais do trabalho no Brasil; para realizar a fiscalização de 1.020.564 estabelecimentos no estado de São Paulo, conta com 395¹⁴⁰ (aproximadamente 2.500 estabelecimentos por auditor fiscal do trabalho). O Ministério Público do Trabalho conta com 151 procuradores do trabalho destinados a investigar as denúncias do Ministério do Trabalho, dos sindicatos e dos próprios trabalhadores no estado de São Paulo, distribuídos da seguinte forma: 66 procuradores na 15ª região (Campinas e interior, 599 municípios) e 85 procuradores na 2ª região (São Paulo e baixada santista, 46 municípios). Ou seja, 151 procuradores do trabalho para um Estado com 645 municípios e mais de 1 milhão de estabelecimentos.

De fato, a chance de a fiscalização chegar até o empregador que está descumprindo a lei é pequena, se for considerada a proporção de empresas em relação ao número de agentes destinados à fiscalização. Mesmo que o trabalhador ou o sindicato realizem maior número de denúncias, o aparelho estatal não tem estrutura material para investigar.

O Ministério Público do Trabalho ingressou em 2014 com uma ação civil pública requerendo do Estado a realização imediata de concurso público para a contratação de 862 auditores fiscais, vagas existentes, porém desocupadas. Além da reposição de fiscais, a ação pede que o Estado se comprometa a manter um fiscal para cada dez mil pessoas ocupadas, praticamente triplicando a equipe de auditores. No entanto, essa ação permanece em grau de recurso no Tribunal Regional do Trabalho em Sergipe, porque a justiça de primeira instância não reconheceu a competência da Justiça do Trabalho para o julgamento do feito, extinguindo a ação.

Os fundamentos da ação são bastante importantes. Primeiro, porque considera o salto populacional de pessoas ocupadas, de 65 milhões em 1992 para 96 milhões em 2012. A quantidade de empregados aumentou, enquanto a de fiscais diminuiu. Em 2012, quando foram divulgados os resultados da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, a média não passava de 0,3 para cada dez mil trabalhadores. Se a norma solicitada pelo MPT estivesse em vigência naquele ano o país teria que ter três vezes e meia mais auditores do trabalho – o equivalente a cerca de 9.600 fiscais¹⁴¹. Segundo, porque o país está descumprindo

¹⁴⁰ Relação de auditores fiscais do trabalho. Ministério do Trabalho, abril de 2017.

¹⁴¹ *Número de auditores fiscais despenca e MPT aciona a Justiça para garantir contratações*. Repórter Brasil, 2014. Disponível em: www.reporterbtasil.org.br

a Convenção nº 81 da OIT, que trata da inspeção trabalhista na indústria e no comércio, que foi ratificada pelo Brasil em 1989. A recomendação não determina um número exato de fiscais, mas o décimo artigo determina que “*o número de inspetores de trabalho será o suficiente para permitir o exercício eficaz das funções de serviço de inspeção*”¹⁴², o que, claramente, está longe de ser realidade. Apesar de a OIT não poder impor punições, o descumprimento pelos países das convenções ratificadas pode gerar sanções morais, motivo pelo qual o *Comitê de Peritos* recebeu a informação e está interessada em saber como a questão está sendo tratada.

O coordenador do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE), declarou, em 2014, que em São Paulo a situação era extremamente grave¹⁴³, porque o Estado contava com apenas quatro auditores com dedicação integral à fiscalização de trabalho em condições análogas à de escravo, dificultando a apuração da grande quantidade de denúncias recebidas. A despeito desse déficit, só em 2013 foram resgatadas 427 vítimas, número equivalente a 15% do total de trabalhadores em condições análogas à escravidão em todo o país, naquele momento.

A segunda razão que justifica a recalcitrância das empresas é a possibilidade, mesmo quando fiscalizadas e punidas, de pagar suas dívidas em valor menor e, talvez, de forma parcelada. A empresa não é imediatamente punida quando abordada pela fiscalização, há um longo caminho a ser percorrido até que a punição seja alcançada, tendo em vista que o processo de fiscalização é extremamente moroso.

Segundo as normas do Ministério do Trabalho, inicia-se a fiscalização com a inspeção do auditor fiscal à empresa com o objetivo de verificar o cumprimento da legislação trabalhista e das normas de saúde e segurança no trabalho. Ao constatar uma irregularidade, o auditor fiscal notifica o empregador para que cumpra os diversos itens ilícitos verificados, lavrando termo de notificação e concedendo um prazo para a regularização do mesmo e apresentação de documentos, quando solicitados. O prazo, no caso de ilícitos em segurança e saúde no trabalho, pode ser de no máximo 60 dias, conforme regulamentação definida pela norma regulamentadora nº 281 do Ministério do Trabalho. Caso julgue o prazo insuficiente para cumprir a determinação da fiscalização, a empresa pode solicitar ao delegado regional do trabalho ou subdelegado do trabalho a prorrogação do prazo por mais sessenta dias. O delegado ou subdelegado analisará o pedido, deferindo ou não a prorrogação. Dessa forma, no processo normal de fiscalização, o prazo máximo que legalmente pode ser concedido para a correção de

¹⁴² MARTINS, Sérgio Pinto. *Convenções da OIT*. São Paulo: Atlas, 2009.

¹⁴³ Entrevista concedida por Renato Bignami, em 2014, ao Repórter Brasil.

uma irregularidade é de até 120 dias. Entretanto, até a aplicação da multa, muitas outras etapas devem ser obedecidas.

Transcorrido o prazo, nova visita é feita à empresa. Uma vez constatada a correção do problema, conclui-se o processo de fiscalização, sem aplicação de nenhum tipo de multa pelo descumprimento constatado, outro ponto polêmico pois o descumprimento, se corrigido com a visita do fiscal, compensou até aquele momento, uma vez que nada será cobrado da empresa. Apenas quando persiste a irregularidade é que se lavra o *auto de infração*, cuja penalidade é o pagamento de uma multa estabelecida conforme alguns parâmetros, tais como o número de funcionários do estabelecimento, a natureza e o grau de gravidade da infração. No entanto, mesmo lavrando o auto de infração, muitas vezes o fiscal concede mais alguns dias de prazo para a correção completa da irregularidade.

A multa, quando aplicada no auto de infração, não deverá ser paga imediatamente. Será concedido um período de dez dias para que o empregador entre com recurso administrativo para defender-se. No caso dele não entrar com recurso, o mesmo será notificado e terá um prazo de dez dias para efetuar o pagamento da multa, o que implicará num desconto de 50% no seu valor. Uma vez lavrado o auto de infração, gera-se, necessariamente, um processo administrativo, que seguirá seu trâmite interno independente de a empresa recorrer da autuação, ele servirá para análise da adequação da conduta do fiscal em relação às autuações praticadas; somente após essas averiguações internas é que se irá concluir se a empresa é mesmo culpada pelos ilícitos ou não. Após realizada a análise do auto de infração pelo auditor analista e considerado coerente, é feita a notificação da empresa para o pagamento, momento em que duas situações podem ocorrer: ou a empresa paga a multa, extinguindo o processo (o que não significa que foi eliminada a irregularidade apontada no auto de infração e, portanto, a obrigação da empresa em corrigi-la) ou a empresa não paga a multa. Neste caso, o processo é encaminhado à Procuradoria da Fazenda Nacional que fará a inscrição da empresa no Cadastro da Dívida Ativa da União e tomará as medidas para cobrar o valor da multa da empresa devedora¹⁴⁴.

O processo todo é tão longo e cheio de formalidades que qualquer autuação, por mais simples que seja, tem o potencial de durar de 6 meses a 1 ano, ou mais, a depender da celeridade das regionais do trabalho em cada localidade.

O pagamento de qualquer multa é algo tão distante (tendo em vista a morosidade do processo) e tão irrisório (tendo em vista a possibilidade de transacionar menor valor e receber

¹⁴⁴ CESIT, Instituto de Economia da Unicamp. Texto para discussão “Fiscalização e multas trabalhistas em MPE”. Unicamp: Campinas, 2005.

ainda 50% de desconto), que não há respeito ou temor por parte das empresas abordadas pela fiscalização do trabalho. Essa é uma realidade triste que precisa ser mudada.

Em relação ao Ministério Público do Trabalho, há também um problema em relação à impunidade. Ocorre que, mesmo que a empresa considere haver maior possibilidade de ser punida, tendo em vista o caráter de *título executivo extrajudicial*¹⁴⁵ do termo de ajustamento de conduta¹⁴⁶ e/ou a possibilidade de o MPT ingressar de imediato com uma ação civil pública na Justiça do Trabalho, não há nestes termos a previsão de multa pelos ilícitos já cometidos, ou seja, compensou para a empresa, até a chegada do procurador, o descumprimento, pois pelo passado, nada sofrerá.

Além do mais, o termo de ajustamento de conduta muitas vezes é desrespeitado e o procurador do trabalho realiza um aditivo, ou “*TAC do TAC*” visando a transação de novas multas por vezes menor do que aquelas antes firmadas, configurando a impunidade do empregador. Noutras vezes, o procurador do trabalho executa na Justiça do Trabalho um termo não cumprido, porém realiza-se em audiência nova transação, em que as multas são novamente rebaixadas de valor.

O procurador do trabalho *Ilan Fonseca de Souza* (2016) avalia com muita propriedade este imbróglio, quando explica que o custo de cumprir as regras trabalhistas pelo empregador deve ser inferior ao custo de ser responsabilizado pelo Ministério Público do Trabalho, de forma que a celebração de um TAC com perdas pecuniárias, além de sancionar pelas perdas havidas, tem aptidão de evitar a reincidência futura. No entanto, considerando a experiência pregressa – vivida ou observada – pelas empresas, em que elas conhecem o atual modelo conciliatório do MPT, tem-se que o risco financeiro é mitigado pelo montante que se ganha com a sonegação dos direitos fundamentais dos trabalhadores. Ou seja, descumprir o TAC torna-se uma conduta bastante provável, em face da pouca probabilidade de o empregador incorrer em sanções.

No entanto, no caso do Ministério Público do Trabalho, a situação é diferente do Ministério do Trabalho e Emprego. A prerrogativa do MPT de fiscal da lei e o *status* de órgão indispensável ao Estado Democrático de Direito torna-se uma grande arma contra a impunidade, uma vez que pode agir tanto no plano administrativo quando no plano judicial. E para agir no plano judicial, nas ações civis públicas, não necessita de autorização de nenhum

¹⁴⁵ Título executivo extrajudicial se consubstancia num direito líquido e certo perante a Justiça, não havendo necessidade de discutir se tem mérito ou não. Dá-se como líquido, certo e verdadeiro, passando-se, diretamente, para a cobrança (fase de execução).

¹⁴⁶ Termo de ajustamento de conduta é o documento hábil a provar os ilícitos e propor o acerto da conduta do empregador, inclusive prevendo multas caso seja descumprido. É o equivalente ao auto de infração do auditor fiscal do trabalho, mas, enquanto este é administrativo, o TAC tem força de título executivo extrajudicial.

agente superior pois o procurador do trabalho é independente tanto para investigar quanto para processar os ilícitos. Assim, quando o procurador decide executar a cobrança dos TACs não cumpridos na Justiça, dando um basta à recalcitrância do empregador ou quando ingressa de imediato com ação civil pública diante de situações concretas de risco à integridade física e à vida dos trabalhadores, ou seja, quando é combativo, impõe o poder coercitivo do Estado, mostrando à sociedade que o fortalecimento das instituições públicas aptas a exigir o cumprimento das leis trabalhistas é o caminho para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

CAPÍTULO 3. DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

3.1. Da origem do MPT à nova natureza institucional na Constituição de 1988

O Ministério Público no Brasil, em toda as suas áreas de atuação, inclusive a área do trabalho, é instituição pública de vital importância para o funcionamento do Estado Democrático de Direito. Independente do aparelho judiciário, o Ministério Público é encarregado de funções essenciais no âmbito do sistema de justiça, guardando relações importantes com a sociedade e desempenhando, muitas vezes, o papel de fiscal dos governantes (ARANTES, 2015).

De sua origem, como órgão executivo, até os dias de hoje, como uma instituição independente, complexa e robusta, transcorreu-se um caminho de grandes transformações. O modelo de Ministério Público brasileiro tornou-se único, independente dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário com sua multiplicidade de atuações, tanto judicial quanto extrajudicial, o que lhe permite um controle de seus interesses, de suas ações e de suas prioridades¹⁴⁷.

A história do Ministério Público do Trabalho nasce *pari passu* à história da Justiça do Trabalho, pois, retomando rapidamente, a Constituição de 1937 (início do Estado Novo), previu a Justiça do Trabalho, no âmbito do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em três instâncias, na qual o Conselho Nacional do Trabalho atuava como Tribunal Superior, e, logo abaixo, os Conselhos Regionais do Trabalho. As juntas de conciliação e julgamento (hoje chamadas varas do trabalho) eram voltadas a resolver os conflitos individuais e os Conselhos Regionais solucionavam os conflitos coletivos e os inquéritos administrativos¹⁴⁸. Por estar no âmbito do Ministério do Trabalho, o funcionamento da Justiça do Trabalho e do Conselho Nacional do Trabalho pertenciam ao ramo do Executivo.

Junto aos Conselhos atuaria um procurador-geral, cargo que viria a ser, então, o primeiro Procurador-Geral do Trabalho. Assim, ao serem instaladas as Procuradorias Regionais do Trabalho, em 1941, é nomeado Arnaldo Sússekkind como primeiro Procurador Regional de São Paulo e Evaristo de Moraes Filho como primeiro Procurador Regional da Bahia. Naquele

¹⁴⁷ CABRAL NETTO (2013), p. 204.

¹⁴⁸ BIAVASCHI (2007); MARTINS FILHO (1997)

momento, uma legislação infraconstitucional (Decreto-Lei 1.237/39) estabelecia as funções básicas da Procuradoria do Trabalho, como, por exemplo, ajuizar dissídio coletivo em caso de greve, dentre outras tantas funções de caráter coletivo, mostrando-se as primeiras feições de um Ministério Público do Trabalho.

A importância da Procuradoria da Justiça do Trabalho (posterior Ministério Público do Trabalho) como um órgão de defesa dos direitos individuais e coletivos é nacionalmente reconhecida quando em 1942, Getúlio Vargas nomeia uma comissão para elaborar a Consolidação das Leis do Trabalho, comissão cuja composição demonstra o respeito do então Presidente para com os primeiros procuradores do trabalho; a comissão era presidida por Oscar Saraiva, consultor jurídico do Ministério do Trabalho e quatro procuradores do trabalho, Arnaldo Sussekind, Luiz Augusto do Rego Monteiro, Segadas Vianna e Dorval Lacerda (BEZERRA LEITE, 2015). Getúlio Vargas, então, em 1º de maio de 1943, aprovou a CLT, que entrou em vigor no dia 10 de maio de 1943.

Neste contexto histórico, ocorre mudança importante na estratégia adotada pelo Estado, pois conforme avalia *Biavaschi* (2008, p. 110), o Estado passou a dirigir um movimento superador do liberalismo, tendo na regulação do trabalho um dos elementos dessa superação, pois além de uma normalização dos direitos sociais, verifica-se a estruturação dos aparelhos de Estado para fiscalizar e garantir a aplicação dessas regras, como Comissões Mistas, Juntas de Conciliação, Inspetorias Regionais, a Justiça do Trabalho e o Conselho Nacional do Trabalho, órgão que originou a instituição Ministério Público do Trabalho. *Em 1946, a Justiça do Trabalho foi definitivamente integrada ao Poder Judiciário*¹⁴⁹.

Um movimento importante para a construção do Ministério Público do Trabalho na forma como se conhece hoje, ocorreu em 1951, com o advento da Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei 1.341), que, dentre outras medidas, localizava a Procuradoria Geral do Trabalho dentro do Ministério Público da União, prevendo ainda o ingresso na carreira mediante prévia aprovação em concurso público, afastando-se do costume da indicação ou nomeação.

Finalmente, com a Constituição de 1988, o MPT ganha independência funcional e *status* de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art.127da CF). *Hugo Mazzilli*, (2015, p. 234), jurista que participou dos trabalhos da Constituinte buscando a estruturação de um Ministério Público independente avalia que “a

¹⁴⁹ BIAVASCHI (2008). *Direito do Trabalho no Brasil*, p. 110.

constituição foi um marco inesquecível e fundamental na história do Ministério Público brasileiro, ao lhe assegurar relevo que jamais texto constitucional algum nem de longe tinha conferido à instituição, mesmo no direito estrangeiro. Pela primeira vez, a Lei Maior disciplinou de forma harmônica e orgânica o Ministério Público e suas principais atribuições, conferindo-lhe garantias de poder de Estado”. Assim, o Ministério Público tornou-se instituição permanente em defesa do Estado Democrático de Direito e dos mais valores sociais democráticos, como a defesa da ordem jurídica, dos direitos coletivos, do meio ambiente e do trabalho.

A história mostra que a ampliação de sua atuação na esfera cível (e trabalhista) precedeu a Constituição de 1988, mas foi com ela que o MP deu um passo importante na direção de se transformar numa espécie de quase 4º poder, ao conquistar independência em relação aos demais poderes do Estado (ARANTES, 2015). Os seus membros, portanto, passam a ser considerados agentes políticos do Estado, que têm por função defender os interesses fundamentais da sociedade. Firmou-se o entendimento de que o Ministério Público atua na preservação dos valores fundamentais do Estado-Comunidade, age na proteção dos direitos e interesses coletivos, como advogado da sociedade. Para isso, seus membros têm independência funcional e a instituição autonomia funcional, administrativa e financeira (MELO, 2014).

Esta nova roupagem do Ministério Público concedida pela Constituição de 88 foi também resultante de um momento histórico favorável, já que a ideia de interesse coletivo estava em efervescência. No Brasil e em vários outros países da América Latina, no fim da década de 1970 e parte dos anos 1980, vinham atuando os movimentos sociais populares articulados por grupos de oposição aos regimes militares, especialmente pelos movimentos de base cristãos, sob a inspiração da teologia da libertação, como também o movimento feminista, o movimento negro, LGBT, entre outros. Inegavelmente, não somente os membros da Constituinte, mas toda a sociedade estava mobilizada com a promessa da redemocratização. O fato inegável é que os movimentos sociais dos anos 1970/1980, no Brasil, contribuíram decisivamente, via demandas e pressões organizadas, para a conquista de vários direitos sociais (GOHN, 2011), que passam a ser defendidos e garantidos pela atuação de um Ministério Público a serviço do interesse coletivo.

Nos anos 1990, o Ministério Público passa a concretizar sua nova função social, inclusive por meio da expansão de suas estruturas matéricas, viabilizando seu trabalho junto à população. A meta passa a ser concretizar a categoria da cidadania coletiva, minimizando a exclusão social. *Maria da Glória Gohn* (2007, p. 288) explica que os anos 1990 são marcados

pelo exercício da cidadania em termos coletivos, de grupos e instituições que se legitimaram juridicamente a partir de 1988 e que precisavam desenvolver um novo aprendizado, pois não se tratava apenas de demandar, reivindicar e pressionar; naquele momento, era necessário (como ainda é) realmente fazer, propor, ter uma participação qualificada, já que o lugar da participação está inscrito na Constituição, uma realidade virtual, que passará a ser real, concreta.

Neste cenário o Ministério Público do Trabalho passa a ser não apenas guardião da ordem social, mas sujeito ativo do processo democrático, uma vez que passa a ser legitimado para, não apenas atuar extrajudicialmente, mas judicialmente com o ingresso de ação civil pública na Justiça do Trabalho, buscando a concretização dos direitos inscritos nas normas legais. O exercício da ação civil pública perante a Justiça do Trabalho constituiu e constitui importante fator de efetividade do direito, contribuindo decisivamente para a melhoria do instrumental jurídico do trabalho (SOUTO MAIOR, 1998).

É com este *status* constitucional e com este aparato instrumental de atuação que o Ministério Público do Trabalho se firmou nas décadas de 1990 e 2000, bem como nos dias atuais, como guardião e garantidor do direito do trabalho, o que faz em parceria, muitas vezes, com o Ministério do Trabalho e Emprego, pois estabeleceram uma sinergia em relação à fiscalização das empresas, sendo comum haver comunicação entre ambas instituições a fim de acompanhamento de denúncias de descumprimento diversas, tanto no meio urbano quanto no meio rural.

Além da fiscalização realizada pelas Gerências Regionais do Trabalho, o MPT também atua através da Coordenadoria dos Interesses Difusos e Coletivos, no combate à fraude nas relações de trabalho, por meio da abertura de procedimentos preparatórios e instauração de inquéritos civis, para composição de eventual termo de ajustamento de conduta pelo agente do dano ou a propositura da ação civil pública, que tramitará na Justiça do Trabalho. A instauração de inquérito civil e ação civil pública para a defesa dos interesses difusos e coletivos, conforme lhe outorga o inciso III do art. 129 da Constituição, confere ao Ministério Público os instrumentos adequados para a investigação e propositura dos pleitos onde haja suspeita de desrespeito a esses direitos juridicamente tutelados (CARDONE, 2010).

3.2. Estrutura, organização, princípios institucionais

O Ministério Público no Brasil está dividido entre o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados. O Ministério Público do Trabalho é parte do Ministério Público da União, assim como o Ministério Público Federal, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal. Apesar da estrutura organizacional temática e regional, a Constituição consagra um Ministério Público único na defesa da democracia, do ordenamento jurídico e dos interesses sociais, sendo essa divisão apenas para fins administrativos. O seu regimento principal é a já citada Lei Complementar n.74/93, a Lei Orgânica do Ministério Público da União, que dispõe sobre todas as questões relativas à instituição. O Ministério Público do Trabalho possui autonomia funcional, administrativa e financeira e é integrado por diversos órgãos, como o Procurador-Geral do Trabalho, o Conselho Superior do MPT, as câmaras de coordenação e o próprio procurador do trabalho. É curioso notar que a lei determinou que o procurador do trabalho é órgão (e não apenas agente) do Ministério Público da União.

A partir, então, de 1993, o MPT iniciou sua ampliação, desprendendo-se da sede de Brasília, que reunia todas as atividades. Foram criadas as primeiras coordenadorias nacionais, com os primeiros escritórios, Bauru, Palmas, Maringá e Uberlândia. Em 2001, consolidando este processo (e devido a um projeto de lei enviado pelo MPT ao Congresso Nacional), foram instalados mais de cem novos escritórios, as Procuradorias do Trabalho, com os respectivos cargos de procuradores.

Atualmente, o MPT é formado pela Procuradoria Geral do Trabalho, em Brasília e 24 Procuradorias Regionais do Trabalho que se subdividem em Procuradorias do Trabalho nos Municípios. A Procuradoria Geral com sede em Brasília, é composta pelo procurador-geral, o vice-procurador-geral, os subprocuradores-gerais e procuradores regionais eventualmente designados, membros que trabalham junto ao Tribunal Superior do Trabalho emitindo pareceres nos processos, participando das sessões de julgamento, ingressando com recursos, participando dos julgamentos de dissídios coletivos, etc, além de serem responsáveis pela coordenação dos trabalhos relacionados às metas de atuação da instituição. Há, em funcionamento, 24 Procuradorias em exercício, sendo 23 nas capitais dos estados e uma com sede aqui em Campinas/SP. Os estados do Acre, Amapá, Roraima e Tocantins não possuem as regionais, apenas Procuradorias nos Municípios, que são subordinadas às Procuradorias de Rondônia, Pará, Amazonas e do Distrito Federal.

O MPT reúne como metas institucionais nacionais a atuação em oito áreas diversas, todas elas representadas na região de Campinas. Essas metas ou áreas são divididas em eixos temáticos e separadas por grupos de trabalho, nominados na instituição de coordenadorias: a) a CODEMAT, Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho, que busca articular as ações em defesa do meio ambiente do trabalho, com a proteção à saúde e à segurança do trabalhador, como forma de evitar e reduzir os acidentes e doenças do trabalho. A Codemat se organiza em cinco projetos nacionais: Programa Nacional de Combate às Irregularidades na Indústria da Construção Civil; Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro; Programa de Banimento do Amianto no Brasil; e Programa de Adequação das Condições de Trabalho nos Frigoríficos; b) a CONAETE, Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, que tem como objetivo definir estratégias para erradicação do trabalho escravo, o enfrentamento do tráfico de seres humanos e a proteção do trabalhador indígena; c) a CONAFRET, Coordenadoria Nacional de Combate às Fraudes nas Relações de Emprego, visando inibir as práticas fraudulentas que mascaram a relação de emprego e impedem a fruição dos direitos trabalhistas e a aplicação das normas de proteção ao trabalhador. Esta coordenadoria atua de uma forma bastante ampla, principalmente fortalecendo parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego nas fiscalizações e autuações de fraudes. Abriga o importante núcleo de projetos de combate à terceirização ilícita no setor elétrico e de promoção à formalização e inclusão social dos trabalhadores avulsos portuários; d) a CONALIS, Coordenadoria Nacional de Promoção da Liberdade Sindical, com foco a garantir a liberdade sindical e a pacificação dos conflitos coletivos. A coordenadoria atua na implementação da representação dos trabalhadores nas empresas com mais de 200 empregados, condição prevista no artigo 11 da Constituição Federal, com as garantias da Convenção 135 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil, além de outras atividades; e) a CONAP, Coordenadoria Nacional de Combate às Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública, com objetivo de combater o desrespeito ao ordenamento jurídico constitucional e trabalhista praticado pelos agentes da administração pública, buscando promover a proteção do patrimônio público e social nas relações de trabalho; f) a CONATPA, Coordenadoria do Trabalho Portuário e Aquaviário, que busca a regularização das relações de trabalho nos setores portuário e aquaviário, ou seja, portos públicos e privados, pesca, navegações marítimas e fluviais, indústria naval, plataformas marítimas de exploração de petróleo, atividades de mergulho profissional e em embarcações estrangeiras que naveguem em águas nacionais; g) a COORDIgualdade, Coordenadoria de Promoção de Igualdade de Oportunidades e Eliminação

da Discriminação no Trabalho, que atua no combate à exclusão social, à discriminação no trabalho, à violação da intimidade do trabalhador e às práticas abusivas ligadas ao assédio moral ou sexual. Atua, inclusive, buscando garantir a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho; e, por fim, h) a COORDInfância, Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração da Criança e do Adolescente, imbuída de promover, supervisionar e coordenar ações contra as variadas formas de exploração do trabalho de crianças e adolescentes, inclusive fiscalizando a regularidade de contratos de aprendizagem.

3.3. O procurador do trabalho

O procurador do trabalho é um órgão do poder do Estado, uma vez que a lei assim o conceituou¹⁵⁰. Como órgão do Ministério Público, possui as mesmas garantias dos magistrados, como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, além de independência funcional e prerrogativas institucionais e processuais.

As principais prerrogativas institucionais são, dentre outras, ter ingresso e trânsito livres, em razão de serviço, em qualquer recinto público ou privado (respeitada a garantia constitucional da inviolabilidade do domicílio), prioridade em qualquer serviço de transporte ou comunicação, público ou privado, no território nacional, quando em serviço de caráter urgente e porte de arma, independentemente de autorização. As principais prerrogativas processuais, que são bastante importantes: a) do Procurador-Geral da República, ser processado e julgado, nos crimes comuns, pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Senado Federal, nos crimes de responsabilidade; b) do membro do Ministério Público da União que officie perante tribunais, ser processado e julgado, nos crimes comuns e de responsabilidade, pelo Superior Tribunal de Justiça; c) do membro do Ministério Público da União que officie perante juízos de primeira instância, ser processado e julgado, nos crimes comuns e de responsabilidade, pelos Tribunais Regionais Federais, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral; d) ser preso ou detido somente por ordem escrita do tribunal competente ou em razão de flagrante de crime inafiançável, caso em que a autoridade fará imediata comunicação àquele tribunal e ao Procurador-Geral da República, sob pena de responsabilidade; e) ser recolhido à prisão especial

¹⁵⁰ LC 85/93. Art. 85. São órgãos do Ministério Público do Trabalho: I - o Procurador-Geral do Trabalho; II - o Colégio de Procuradores do Trabalho; III - o Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho; IV - a Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho; V - a Corregedoria do Ministério Público do Trabalho; VI - os Subprocuradores-Gerais do Trabalho; VII - os Procuradores Regionais do Trabalho; VIII - os Procuradores do Trabalho.

ou à sala especial de Estado-Maior, com direito a privacidade e à disposição do tribunal competente para o julgamento, quando sujeito a prisão antes da decisão final; e a dependência separada no estabelecimento em que tiver de ser cumprida a pena; f) não ser indiciado em inquérito policial, observado o disposto no parágrafo único deste artigo; g) ser ouvido, como testemunhas, em dia, hora e local previamente ajustados com o magistrado ou a autoridade competente; h) receber intimação pessoalmente nos autos em qualquer processo e grau de jurisdição nos feitos em que tiver que officiar (art. 18 da LC 75/93).

Há que se levar em conta que prerrogativas não são privilégios, mas denotam a fração de poder detida em função do cargo. Nesse sentido, *Carlos Henrique Bezerra Leite* (2008, p. 166) esclarece que prerrogativa não se confunde com privilégio, uma vez que aquela deriva de norma de ordem pública, cujo fim é assegurar que o seu destinatário possa exercer determinada atividade ou função com segurança, independência e autonomia em prol da própria coletividade. Este, ao revés, constitui vantagem individual sem qualquer razão jurídica plausível, ferindo, assim, o princípio da igualdade preconizada pela ordem constitucional.

Ao lado das prerrogativas, como em toda função pública, há vedações impostas pela Constituição (art. 28, § 5º, II), que são as mesmas aplicáveis aos magistrados: a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; b) exercer a advocacia; c) participar de sociedade comercial, na forma da lei; d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; e) exercer atividade político-partidária; f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

A carreira de procurador do trabalho inicia-se por meio de concurso público de provas e títulos, organizado em âmbito nacional; o recém-aprovado tem como escopo de seu trabalho defender o Estado Democrático, ser fiscal da lei e das garantias constitucionais, utilizando-se, para tal, do instrumental extrajudicial e judicial, conforme amplamente visto em seção anterior.

Além das metas institucionais, das prerrogativas, do papel conferido pela lei, quais as motivações dos membros do MPT? Como o trabalho de fiscal da lei deve ser desenvolvido? Qual seu papel dentro da instituição e perante a sociedade? Uma resposta interessante a essas perguntas foi proferida pelo procurador *Raimundo Simão de Melo* (2014, p. 54), quando diz que o membro do Ministério Público, para bem cumprir seu papel, deve ser destemido e arrojado, não pode ser medroso, pois na sua atuação quase sempre tem que enfrentar os poderosos políticos e econômicos, que são os que mais desrespeitam os direitos sociais

legítimos, assim como não pode ser acomodado pois em seu papel são inerentes o arrojo e a criatividade.

Do ponto de vista desta tese, considera-se importantíssimo o papel institucional, processual e social do procurador do trabalho, um agente de Estado que atua em aparelho destinado a minimizar os resultados nocivos do capitalismo neoliberal sem freios; o procurador do trabalho é potencialmente transformador da realidade, um porta-voz do movimento coletivo, fiscal da Lei Maior e defensor não apenas da CLT, mas, acima de tudo, dos padrões civilizatórios do direito do trabalho, ainda que reformas no texto legal possibilitem o rebaixamento destes padrões.

O Ministério Público, por meio do trabalho de seus agentes, está entre as instituições brasileiras mais confiáveis para a sociedade. Segundo o relatório ICJBrasil, da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo, apresentado em 2014, a instituição aparece em terceiro lugar na pesquisa¹⁵¹. Diante deste *ranking*, é seguro afirmar que os procuradores são indivíduos respeitados na sociedade brasileira, dos quais se esperam posturas compatíveis com a respeitabilidade da instituição.

Quando se afirma que certa instituição é respeitada, o que se quer dizer, também, é que seus membros são respeitados, porque uma instituição não existe por si. As instituições não pensam independentemente, pois não são entes fantasmagóricos pairando acima das decisões dos indivíduos. As instituições não são personificações, ao contrário, as pessoas constituem as instituições. Instituições nem se constroem a si mesmas, mas os indivíduos, com seus propósitos, constroem as instituições e à medida que constroem as instituições estão, também, a moldar as ideias de cada um de seus membros. O indivíduo incorpora os rótulos institucionais, e, nessa medida, as instituições moldam seus integrantes, processo que Ian Hacking, citado por DOUGLAS (1986, p. 137) chama de “*inventar pessoas*”¹⁵².

Assim, para se compreender melhor o papel desempenhado pelo procurador do trabalho, órgão em si do poder do Estado (porque assim o considerou a lei), é imprescindível reatar com as ideias de Poulantzas, quando aponta que as divergências entre o *peçoal do Estado* atravessam e constituem o Estado, na medida que o procurador também pode revelar uma identificação com a fração da classe que representa¹⁵³ e com suas respectivas lutas e

¹⁵¹ Fundação Getúlio Vargas. Relatório ICJ Brasil. São Paulo: FGV Direito, 2014. Ano 05.

¹⁵² Diálogo com a constituição de sujeitos da teoria de Foucault. A acepção conceitual do Estado por Poulantzas, entendido pela sua materialidade institucional e pela sua condensação das relações de forças, tornando-o uma arena de lutas entre as classes e os grupos sociais, tem uma nítida influência da análise do poder de Foucault. MOTTA, Luis Eduardo. *Poulantzas e o seu diálogo com Foucault: Direito, Estado e Poder*. p. 02.

¹⁵³ Não é a sua origem de classe (de onde os indivíduos se originam na sociedade), mas o lugar de classe, que traduz a situação desse pessoal na divisão social do trabalho no aparelho do Estado.

contradições, o que pode gerar *divisões internas* ou diferenças na forma em que decide atuar (Poulantzas (1978, p. 156). Por isso mesmo, o Estado é uma arena de conflitos não apenas entre as instituições, mas também internamente as mesmas. Isto significa dizer que as lutas não se reduzem apenas as travadas entre os distintos poderes (judiciário, legislativo, executivo) ou entre os ministérios, secretarias e tribunais de modo concorrente - mas se dão, sobretudo, nas estruturas internas a cada instituição e entre seus agentes (MOTTA, 2011), evidenciando que o Estado é fissurado de cima abaixo, pelas disputas constantes das frações de classes e pelo choque de interesse dessas frações e dos interesses dos diversos agentes.

3.4. Formas jurídicas da atuação do Ministério Público do Trabalho

O Ministério Público do Trabalho possui, como prerrogativa, um conjunto de possibilidades de ação, que são os chamados instrumentos ou procedimentos, configurando uma atuação bem ampla, tanto na esfera extrajudicial (administrativa) quanto judicial (no âmbito do judiciário trabalhista).

Na esfera administrativa, os instrumentos utilizados são o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta e outras medidas variadas, como realização de mediações, conciliações, audiências públicas. No âmbito judicial, os instrumentos são a ação civil pública, a ação civil coletiva, a ação de cumprimento e a execução de título extrajudicial, ação movida pelo MPT na Justiça do Trabalho quando um TAC não é cumprido. A atuação do MPT, portanto, se dá em casos de violações aos direitos trabalhistas coletivos, sendo que as violações individuais devem ser levadas ao Judiciário por meio do trabalhador individualmente, ou, representado pelo sindicato de sua categoria.

A atuação do MPT na esfera administrativa representa um avanço na ordem da resolução de conflitos, pois, evitando a atuação direta junto ao Poder Judiciário, se propõe a resolver uma grande massa de problemas de cumprimento da legislação ou adequação às normas de maneira mais célere, buscando promover um entendimento entre as partes pela via da negociação, do diálogo, do ajuste.

Este trabalho somente é possível se a empresa estiver voluntariamente disposta a colaborar e cumprir o que está sendo proposto ajustar. Caso a empresa se negue a realizar qualquer diálogo com o MPT, a única via restante será o processo judicial.

Assim, são dois os principais instrumentos que dispõe a instituição para a correção da conduta da empresa antes de levar ao Poder Judiciário: o inquérito administrativo e o termo de ajustamento de conduta. Em alguns casos, durante o inquérito administrativo, a própria empresa realiza um ajuste da conduta sem necessidade de realização do termo de ajustamento de conduta. Geralmente esse tipo de ação é levada ao conhecimento do procurador do trabalho responsável pela investigação para que o inquérito seja interrompido e arquivado.

3.4.1. Atuação extrajudicial

3.4.1.1. Inquérito civil

O inquérito civil administrativo é derivado e inspirado no inquérito policial e funciona de forma muito semelhante, pois tem como objetivo a colheita de provas e informações tais que possam, *a posteriori*, instruir o termo de ajustamento de conduta ou a ação civil pública. É uma medida legal, que tem início com uma legislação de 1985 (Lei 7.347) e, após, é consagrado pela Constituição, além de constar, também, da Lei Orgânica do Ministério Público.

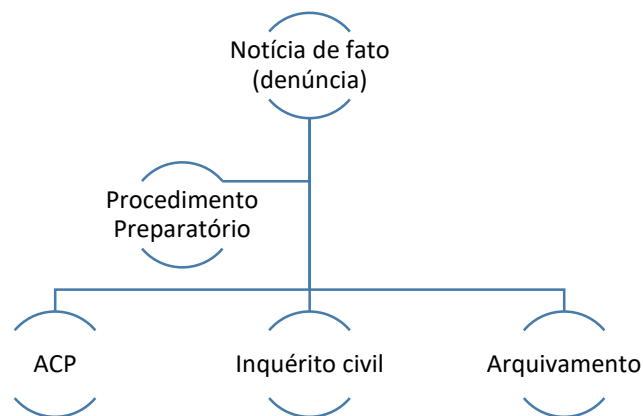
O inquérito civil na área trabalhista é um procedimento administrativo de natureza inquisitiva, ou seja, recolhe elementos de prova que fundamentam o ajuizamento da ação civil pública ou qualquer outra medida necessária, como o TAC, além de investigar as irregularidades denunciadas (MELO, 2014). O inquérito civil é precedido por uma denúncia (de trabalhadores ou sindicatos), chamada comumente entre os procuradores como “denúncia de fato”, que se torna um procedimento preparatório, para que o MPT verifique previamente se há relevância e veracidade nos fatos alegados pelo denunciante. Havendo, assim, relevância e veracidade, é instaurado o inquérito civil administrativo.

Durante o inquérito civil não cabe o instituto do devido processo legal, cujos pilares são o contraditório e a ampla defesa, por se tratar de procedimento sem acusação, mas com intuito apenas de informação. O devido processo legal reserva-se somente aos processos judiciais ou aos administrativos.

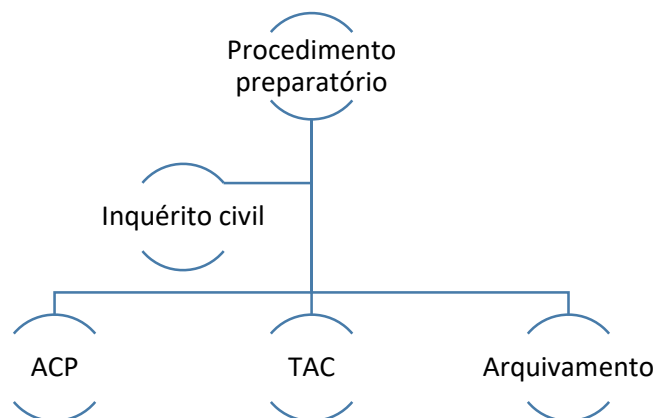
Outro aspecto importante é relativo à publicidade, pois, em geral, como os fatos investigados são de interesse da sociedade, é adequado que se dê publicidade daquilo que se investiga, salvaguardando os motivos de sigilo legal, quando envolve menores de idade, por exemplo, ou situações em que a publicidade atrapalhará a condução das investigações.

Instaurado, portanto, o procedimento, são três fases que o orientam, a fase de instauração (geralmente por despacho do procurador), a fase de instrução, que é a coleta propriamente dita de informações e provas, com perícia, exames, visitas e etc, e a fase de conclusão, em que é construído um relatório final receitando o arquivamento (por improcedência da denúncia ou irrelevância do mérito), ou o prosseguimento via realização de TAC ou ajuizamento da ação civil pública. O prazo para conclusão no caso do inquérito civil é indefinido, pois as normas do MPT definem um ano, prorrogável por mais um ano ou indefinidamente, caso haja necessidade, sempre dando ciência ao órgão da administração superior competente, como o Conselho Superior do Ministério Público.

Em relação especificamente ao procedimento preparatório, o prazo para conclusão é de 90 dias prorrogável por mais 90 dias, sendo que seu encerramento conduz à três consequências: instauração de ação civil pública, prosseguimento do inquérito civil ou arquivamento.



Em relação ao inquérito civil:



Vencida a fase do procedimento investigatório, o procedimento administrativo consequente, caso não seja necessário o ajuizamento de ação civil pública imediata, é o termo de ajustamento de conduta, o TAC.

3.4.1.2. Termo de ajustamento de conduta

O termo de ajustamento de conduta é um instrumento extrajudicial, portanto, utilizado como meio de promover uma resolução mais ágil e eficiente fora do Judiciário. O TAC é regulamentado por uma lei de 1985 (Lei n. 7.347)¹⁵⁴ posteriormente acrescida da Lei 8.078/90, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. Esse instrumento é concebido pelos procuradores do trabalho como uma medida que busca o cumprimento da legislação de forma espontânea, simplificada, rápida e sem grandes custos, além de pretender “desafogar” o Judiciário, já bastante demandado. Outro ponto positivo destacado pelos procuradores e pela doutrina jurídica para o uso do TAC, seria que as negociações que firmam o acordo promovem, em seu curso, um diálogo entre empregados e empregadores, e, ainda, com os sindicatos. A maior parte das denúncias recebidas pelo MPT é encaminhada por sindicatos, e estes passam então a acompanhar as investigações e audiências nas quais se discutem as possíveis soluções, acordos.

O objetivo do termo de ajustamento de conduta é adequar a conduta das empresas, visando o cumprimento da legislação. Mas não apenas. De acordo com a legislação, o TAC deve constar de obrigações de fazer ou não fazer, prazos para a adequação¹⁵⁵ e multas. Comumente, são firmadas, ainda, as multas cominatórias, chamadas na doutrina jurídica de astreintes, que cumulativamente aumentam caso haja mora no cumprimento da obrigação firmada no termo. Essa cominação consiste numa sanção pecuniária geralmente fixada em prazo diário até que a obrigação seja integralmente cumprida e seu valor deve ser elevado, para inibir o descumprimento do acordo. Essas condenações são revertidas ao FAT (Fundo de

¹⁵⁴ Lei n. 7.347/85, art. 5º, § 6º: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

¹⁵⁵ Discute-se muito a concessão de prazo para o cumprimento da legislação. Quando o capital é surpreendido fraudando a legislação do trabalho, não pode simplesmente alegar ignorância. A legislação do trabalho é de conhecimento obrigatório aos capitalistas, que decidem assumir os riscos da atividade econômica e auferir lucro. Sendo surpreendido fraudando a lei, a adequação, a meu ver, deveria ser imediata. De outra forma, com prazo para se adequar e sem multa retroativa, toda a lesão anterior causada pelo descumprimento é praticamente “perdoada”, pois deixa de ser foco da atuação do MPT.

Amparo ao Trabalhador) para serem utilizadas para o custeio dos programas sociais como seguro-desemprego, financiamento de programas de desenvolvimento econômico e qualificação profissional desses trabalhadores. No entanto, há a possibilidade de estes recursos serem revertidos para hospitais, por exemplo, ou entidades filantrópicas¹⁵⁶.

Uma questão importante refere-se à vigência do TAC, uma vez que o simples ato de formalização do ajuste não garante a correção da conduta da empresa. Ao invés da condição de perenidade inerente às leis (porque a legislação é posta para ser cumprida sempre e não apenas na vigência de determinado acordo), o que vige no TAC são as cláusulas firmadas. Quando se trata de uma obrigação de fazer ou não fazer, o prazo de vigência é indeterminado, valendo a cláusula enquanto a lei assim exigir. Nos casos de obrigação de pagar e dar, obviamente a vigência ocorre até o cumprimento integral daqueles atos acordados.

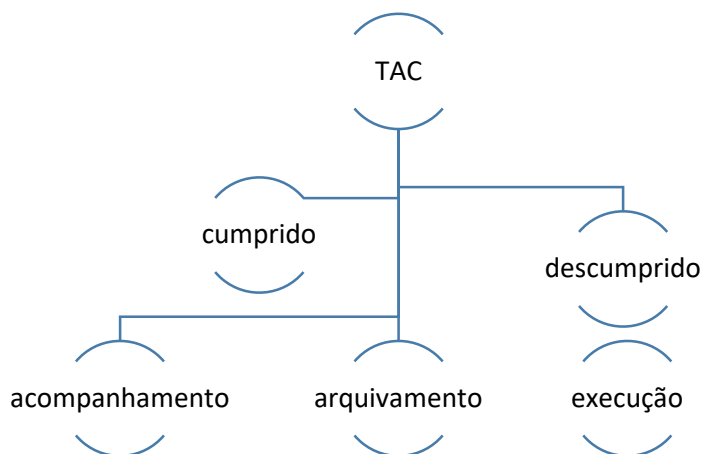
Assinado do TAC, a investigação será arquivada total ou parcialmente, mas este arquivamento atine apenas à investigação, sendo que permanece a obrigação de acompanhamento do efetivo cumprimento das cláusulas ajustadas, o que na prática se torna uma tarefa de difícil execução; o Ministério Público tem a obrigação de acompanhar o cumprimento dos acordos, e, caso haja descumprimento, deve imediatamente ingressar com ação judicial para execução do TAC, visando, além do cumprimento imediato da legislação, o pagamento das multas cominadas. Geralmente é o Ministério do Trabalho (por meio de ofícios expedidos pelo MPT) ou os sindicatos que denunciam o descumprimento dos acordos, pois a instituição não possui um número adequado de agentes que possam se dedicar especialmente a esta tarefa. Os próprios procuradores, no dia a dia, procuram investigar se os acordos que firmaram, controlando seu cumprimento por algum tempo, até que o procedimento seja arquivado.

O ajuizamento da ação que execute o TAC não cumprido cabe ao procurador que formalizou o acordo, mas, em seu silêncio, cabe aos demais legitimados pela Lei a ingressarem com a ação civil pública que executem tal tarefa¹⁵⁷.

O esquema abaixo ajuda a entender o trâmite nesse estágio da atuação:

¹⁵⁶ Recentemente, o Ministério Público do Trabalho da 15ª Região destinou R\$ 96 milhões de multas do caso Shell/Basf a projetos de pesquisa, prevenção e tratamento de intoxicação por produtos químicos. O montante compõe o total de R\$ 200 milhões por danos coletivos que as empresas pagaram aos 1.058 trabalhadores intoxicados entre as décadas de 1970 e 2000, em Paulínia, interior do estado de SP.

¹⁵⁷ A omissão injustificada do procurador do trabalho será responsabilizada nos termos de improbidade administrativa, conforme Lei n. 8.429/92.



Essas são as medidas e os trâmites na fase extrajudicial.

O Ministério Público do Trabalho vem ampliando a sua atuação extrajudicial, assumindo um papel de articulador social, já que assume a tarefa de Fiscal da Lei e agente importante da defesa do Estado Democrático de Direito.

Com intuito de aprimorar sua atuação e promover seu papel junto aos trabalhadores e empresas, o Ministério Público participa de orientações diversas, negociações coletivas, realiza audiências públicas, promove e participa de palestras, seminários e encontros. Além disso, articular ações com outras instituições sinérgicas como sindicatos, bombeiros, hospitais, associações de classe e etc, sempre que demandado.

O MPT mantém, ainda, proximidade com as Universidades, tanto para realizar cursos e pesquisas, promovendo a ampliação do conhecimento de seus membros, como para contribuir com orientações, quando demandado. Tal articulação propicia colaborações institucionais que podem contribuir para o aprimoramento de seu funcionamento.

As medidas judiciais utilizadas pelos procuradores são a ação de execução de TAC não cumprido, a ação civil pública, a ação coletiva e a ação de cumprimento.

3.4.2. Atuação judicial

3.4.2.1. Execução judicial de termo de ajustamento de conduta não cumprido

O termo de ajustamento de conduta tem como objetivo tomar da empresa o compromisso de ajustar-se às exigências legais, constituindo-se num ato impositivo pelo qual

a empresa, ao assinar, reconhece que a sua conduta ofende interesse difuso ou coletivo, assumindo o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento.

O termo de ajustamento de conduta constitui-se de um título executivo extrajudicial, ou seja, mesmo tendo sido originado fora do Judiciário, tem o reconhecimento de um título executável a qualquer momento, sem a necessidade de nova discussão sobre o seu mérito. A Justiça do Trabalho é a que possui competência para realizar a sua execução, exigindo o cumprimento das cláusulas acordadas, bem como os pagamentos relativos a multas e indenizações estabelecidas pelo procurador do trabalho ao negociar com a empresa.

Nestas ações, o procurador do trabalho ingressa com uma petição, explicando todo o desenrolar do caso e apresentando o termo de ajustamento de conduta firmado e não respeitado. O juiz do trabalho, ao receber este processo, procede à intimação imediata da empresa, para que apresente prova do cumprimento das obrigações e, caso não haja cumprido, que deposite os valores das multas e indenizações previstas. Neste prazo, a empresa pode provar que cumpriu todos os requisitos ou ingressar com uma resposta chamada de “embargos”, a fim de discutir a inexigibilidade do título ou outros motivos de fato ou de direito que achar pertinentes. Caso, após os prazos e as respostas, o juiz do trabalho entender que não há motivos que sustentem o descumprimento, mandará pagar imediatamente e, na falta de pagamento, expedirá ofícios para a penhora de bens da empresa que possam ser suficientes para o pagamento das obrigações acordadas. Também poderá ordenar que faça ou deixe de fazer determinadas ações com vistas à preservação da saúde ou integridade dos trabalhadores, sob pena de multa diária por descumprimento.

Os valores relativos às multas e/ou indenizações previstas nos TACs serão revertidos ao FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) ou serão destinados a instituições filantrópicas ou hospitais, escolas, sempre visando o bem da coletividade.

3.4.2.2. Ação civil pública

A ação civil pública é o meio constitucionalmente assegurado ao Ministério Público, ao Estado, ou a outros entes coletivos autorizados por lei para promover a defesa judicial dos interesses ou direitos metaindividuais (LEITE, 2008)¹⁵⁸. É uma ferramenta importantíssima que

¹⁵⁸ Legitimados para proposição da ação civil pública, conforme Art. 129 III da Constituição, art. 5º da LACP e 82 do CDC: a) o Ministério Público da União e dos Estados; b) a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios; c) as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade

permite ao MPT atuar contra ilegalidades que coloquem em perigo as liberdades e os direitos indisponíveis dos trabalhadores, como a liberdade à vida, à igualdade, à segurança, à saúde.

A ação civil pública tem o caráter de abrangência coletiva, beneficiando, em apenas um processo, o acesso à Justiça de uma coletividade de trabalhadores. Observando a situação de gravidade e ameaça às liberdades e direitos indisponíveis, o MPT não necessita firmar o TAC, mas deve, avaliando o caso concreto, ingressar diretamente com a ação civil pública. Dessa forma, sem qualquer dúvida, pode-se afirmar que a ação civil pública pode ter por objetivo uma sentença condenatória, uma medida cautelar, uma sentença declaratória, uma sentença de liquidação, mandamental, ou qualquer outra espécie de objeto, desde que necessário para a tutela dos direitos e interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos (MELO, 2014). Espera-se, ainda, que a ação civil pública gere multas e outras penalidades que possam ter um caráter pedagógico à conduta das empresas, inclusive que reconheça o pedido de condenação em dano moral coletivo, de forma que a sociedade possa receber uma indenização pelo mal-estar social gerado.

Dano moral corresponde a toda dor psicológica ou física injustamente provocada a uma pessoa ou a um grupo de pessoas. Ou, na visão clássica de *Savatier*, citado por Delgado (2015, p. 666), é todo sofrimento humano que não é causado por uma perda pecuniária; assim, dano moral coletivo é a violação, sofrimento ou prejuízo que atinge uma certa coletividade, e, no caso do mundo do trabalho, uma coletividade de trabalhadores de uma certa categoria, de um ramo de atividade ou de uma certa empresa.

O caráter pedagógico da imposição de dano moral coletivo na ação civil pública tem duplo sentido: inibir a conduta errática e destinar recursos para reparações na própria sociedade, como uma forma de “retorno” daquela atividade que causou o dano, minimizando as consequências nefastas do capitalismo atual que propicia o enriquecimento dos grupos econômicos em patamares muito altos transferindo todo o prejuízo à sociedade, inclusive prejudicando o meio ambiente, outro grande problema a ser enfrentado hoje em dia¹⁵⁹. Neste sentido, é importante fortalecer a atuação do Ministério Público e do Ministério Público do Trabalho.

jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses metaindividuais; d) as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses metaindividuais.

¹⁵⁹ O Ministério Público do estado de São Paulo possui uma divisão voltada ao meio ambiente e preservação do meio urbano. Os promotores de justiça de urbanismo e meio ambiente têm como missão promover e defender os valores ambientais, urbanísticos, culturais e humanos que garantam um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, contribuindo no processo de transformação social.

A condenação em dano moral coletivo propicia, de forma bastante pedagógica também, além de indenizações e compensações pecuniárias, a possível prestação de serviços comunitários, além da obrigação de a própria empresa ter de divulgar na mídia uma nota esclarecedora, informando a sociedade que responde como ré em ação civil pública, dando conhecimento dos fatos danosos e das medidas tomadas para a sua contenção ou reparação.

A ACP é finalizada pela sentença do juiz do trabalho ou por meio de acordo firmado entre as partes no curso do processo. Caso a ordem em ACP não seja cumprida pela empresa, a mesma sofrerá execução nos mesmos autos judiciais (medida coercitiva), motivo pelo qual não há “escapatória” após a sentença condenatória, o que garante a eficácia da atuação de ambas as instituições, Justiça do Trabalho e Ministério Público do Trabalho.

3.4.2.3. Outras formas de atuação judicial: ação coletiva e ação de cumprimento

As outras formas de atuação judicial do Ministério Público do Trabalho são ação coletiva e ação de cumprimento.

Antes de mais nada, é preciso diferenciar o conceito de ação coletiva na doutrina jurídica e o conceito de ação coletiva na teoria das ciências sociais.

Nas ciências sociais as ações coletivas são encaradas como sinônimo de movimentos sociais. *Maria da Glória Gohn* (2011, p.335) esclarece que os movimentos sociais são compreendidos como ações coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas. Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.) até as pressões indiretas, nacionais e internacionais ou transnacionais, e utilizam-se muito dos novos meios de comunicação e informação, como a internet. São movimentos sociais ou ações sociais coletivas o Movimento sem Terra e o Movimento Passe Livre, por exemplo.

As ações coletivas, no plano jurídico, são processos judiciais que levam ao Poder Judiciário os anseios, pedidos, reclamações e exigências de uma coletividade, com base na Lei. Essa coletividade pode ser unida pela profissão, pela condição de pessoa com deficiência, pela condição de usuários do sistema de saúde e assim por diante.

A análise dos dois conceitos nos parece levar à conclusão de que não estão totalmente desconectados, tendo em vista que a ação coletiva jurídica também é um certo movimento social motivado por interesses comuns com base nas reivindicações de uma coletividade. No entanto, enquanto nas ciências sociais as ações sociais coletivas são movimentos sociais organizados, no Direito, ação coletiva é um processo judicial, um instrumento processual, visando uma tutela do Estado.

As ações coletivas “jurídicas” podem ser instauradas por iniciativa do MPT ou dos sindicatos e surgem no ordenamento brasileiro com a Lei n. 8.078/90, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, aspirando a defesa dos interesses individuais e coletivos dos consumidores. A Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei n. 75/93) conferiu ao Ministério Público a competência para a defesa, igualmente, de interesses indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos¹⁶⁰. Mas é preciso, antes de prosseguir, esclarecer o que vem a ser direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A Constituição de 1988, dentre outros avanços, internalizou o pensamento de coletividade, tanto em matéria de direitos quanto em matéria de resolução de conflitos, afastando-se da tendência individualista do Direito Civil tradicional. Assim, em concordância com os esclarecimentos do professor *Ronaldo Lima dos Santos*¹⁶¹, direitos coletivos são derivados de interesses coletivos, metaindividuais (de vários indivíduos ao mesmo tempo), expressão do espírito associativo do homem. Já os direitos difusos são derivados de interesses transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato¹⁶². Em outras palavras, Santos (2008, p. 82) citando *Giampaolo Poggio Smanio*, coloca com muita propriedade que os interesses metaindividuais, essencialmente indivisíveis, são os que surgem donde há uma comunhão de que participam todos os interessados, que se prendem a dados de fato (um fato, um acidente, uma condição), de forma que a satisfação de um deles importa na satisfação de todos e a lesão¹⁶³ do interesse importa na lesão a todos os interessados, indistintamente. Já os interesses individuais homogêneos são aqueles pertinentes a pessoas determinadas em razão de uma lesão comum, mas que nem sempre produz resultado idêntico aos envolvidos. Em outras palavras, são resultado de uma origem comum (uma lesão ou fraude determinada), chamado do Direito de

¹⁶⁰ Lei. 75/93 (LOMPU) art. 6º, VII, “d”.

¹⁶¹ SANTOS, Ronaldo Lima dos. *Sindicatos e ações coletivas*, ps. 73-78.

¹⁶² Por exemplo, fábrica que pegou fogo e emitiu fumaça tóxica por todo o bairro onde está instalada. Mesmo fato prejudicando uma coletividade de pessoas indeterminadas, desde as famílias que residem no bairro, até os lixeiros que passaram por lá recolhendo o lixo ou transeuntes não moradores.

¹⁶³ Ato prejudicial que desrespeita/fere um direito individual ou coletivo.

homogêneo, mas sem que se perca, na sua fruição, a noção da individualidade (cada indivíduo receberá, proporcionalmente, a sua indenização pelo dano sofrido).

A diferença conceitual entre direitos coletivos e individuais homogêneos reside no fato de que, nos interesses coletivos, o elo entre os interesses é a existência de uma relação jurídica única (como, por exemplo, serem empregados de uma mesma empresa), e no caso dos direitos individuais homogêneos, o que os une é uma situação de fato (a lesão ao meio ambiente causada por uma empresa, atingindo trabalhadores e moradores das redondezas da fábrica, por exemplo).

Compreendida a conceituação dos interesses e direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, retomemos a ação coletiva, que é utilizada pelo MPT como instrumento, então, para a defesa dos interesses e direitos dessa natureza, em prol dos trabalhadores.

A ação coletiva se distingue da ação civil pública por seu caráter de reparação; se na primeira o objetivo é obter uma ordem para uma obrigação de fazer ou não fazer¹⁶⁴, nesta o objetivo é a reparação pelos danos coletivos causados aos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, conforme art. 95 do CDC¹⁶⁵.

Há uma certa polêmica na doutrina jurídica em razão de as ações civis públicas e as ações coletivas serem utilizadas como ações semelhantes na Justiça Comum. Não é o caso da utilização na Justiça do Trabalho, pois entende-se que mesmo ambas as ações terem sido derivadas da lei das *class actions* norte-americanas¹⁶⁶, possuem natureza diferenciada.

¹⁶⁴ Exemplos de obrigação de fazer: instalar equipamentos de segurança, manter limpos os refeitórios. Exemplo de obrigação de não fazer: abster-se de praticar assédio moral contra os funcionários, abster-se de pagar salários menores a mulheres.

¹⁶⁵ Código de Defesa do Consumidor, art. 95: Em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica, fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados.

¹⁶⁶ A class action norte-americana deriva do instituto inglês denominado Bill Of Peace, que disciplina as ações representativas para os casos em que o grupo envolvido é tão numeroso que o litisconsórcio (várias pessoas como autores ou como réus no mesmo processo) torna-se impossível ou impraticável. Com a independência americana, foi criado o sistema jurídico federal inspirado neste modelo. A primeira lei sobre a matéria, em âmbito federal, foi editada em 1845 e denominada de rule 48. Esta regra sofreu uma modificação em 1912 e foi rebatizada de rule 38. Somente em 1938, com a edição do Federal Rules of Civil Procedure, que a regra sobre a class action assumiu relevância, pois passou a ser adotada pela Suprema Corte. Nesta época, a doutrina e a jurisprudência conheciam três tipos de class actions, dependendo do direito a ser tutelado e dos efeitos do julgamento: (a) a verdadeira class action, em que o direito era absolutamente comum a todos da classe; (b) a class action híbrida, em que o direito era comum em razão de várias demandas sobre a mesma matéria e; finalmente, a class action não autêntica, ou seja, quando uma questão comum de fato ou de direito, afetando diversos direitos de várias pessoas que se reuniam para demandar. A sentença fazia coisa julgada somente para os membros da classe tanto na ação denominada verdadeira como na híbrida. No caso da demanda não autêntica, a sentença apenas teria efeitos para as partes intervenientes. Somente com a edição da Rule 23, as ações coletivas com pretensões indenizatórias (class action for damages) foram permitidas nos Estados Unidos. Em 2005 a Rule 23 sofreu uma alteração, determinando a competência da Justiça federal para o julgamento de todas as class actions de alto valor (FRANÇA, 2018).

O MPT faz uma clara distinção, utilizando a ação coletiva para visar uma reparação na condição de substituto processual¹⁶⁷, em lesões de interesses individuais homogêneos. O jurista Ives Gandra Martins Filho, atual presidente do Tribunal Superior do Trabalho, entende que a ação coletiva deveria se aplicar apenas aos direitos individuais homogêneos, mas esse entendimento doutrinário não é majoritário, tendo em vista não ser adotado pelo Direito Civil.

Até por uma ordem de questão prática, ambas se distinguem.

Apesar da possibilidade de tutela de direitos individuais homogêneos por meio da ação civil pública, sua vocação principal é a tutela dos direitos difusos e coletivos, em virtude da destinação do valor pecuniário da condenação ao fundo previsto no art. 13 de Lei n. 7.347/85¹⁶⁸, circunstância que, em princípio, retira o imediato interesse no seu manejo para a tutela dos direitos individuais homogêneos (SANTOS, 2008).

Em relação aos efeitos produzidos pela sentença em ação coletiva, vale esclarecer que os trabalhadores são indenizados individualmente e, embora não haja a obrigação de se fazer constar dos autos a identificação um a um dos trabalhadores englobados no processo, havendo sucesso na demanda, os autos passarão à fase executória, onde serão liquidados os valores cabíveis a cada um, nos limites da lesão sofrida.

A outra ferramenta judicial utilizada pelo MPT é a ação de cumprimento. A ação de cumprimento é utilizada especificamente para o cumprimento da sentença normativa em caso de dissídio de greve ou em caso de descumprimento de cláusulas dos acordos e convenções coletivas de trabalho e laudo arbitral.

Encerrando-se mais esta seção, se completa o quadro de instrumentos jurídicos da atuação do Ministério Público do Trabalho, que se configura num leque bastante diversificado; compreendendo esta gama de opções veremos como o procurador do trabalho escolhe utilizá-la e quais os desdobramentos da utilização dessas ferramentas no enfrentamento do descumprimento persistente do direito do trabalho e seus efeitos quanto à eficácia desta atuação.

¹⁶⁷ Além da legitimação ordinária, que implica a coincidência entre a titularidade de direito material e a legitimidade para ser parte, o nosso direito prevê a chamada legitimação extraordinária, por meio da qual, em determinadas circunstâncias, pessoas ou entes, desde que autorizados por lei, podem figurar no processo em nome próprio, mas defendendo direito alheio (LEITE, 2008). Por exemplo, sindicato dos trabalhadores domésticos ingressar com ação em nome de todos os trabalhadores domésticos de Campinas. A parte autora no processo seria o próprio Sindicato, mas representando os direitos dos trabalhadores.

¹⁶⁸ Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

3.5. O MPT como instituição crucial na luta pela concretização dos direitos coletivos

O Ministério Público brasileiro, com sua missão tão vasta concedida pelo plano constitucional, de defender os interesses sociais como o trabalho, a previdência, a saúde, a assistência social, a infância, a adolescência, os interesses dos idosos, das pessoas com deficiência, os interesses civis e políticos, inclusive os direitos do meio ambiente, se torna a instituição com maior potencial de propiciar, com sua atuação, a concretização destes direitos, que significam os valores que esta sociedade, neste tempo, consagra como primordiais. Vimos que, para tanto, o Ministério Público é legitimado para utilizar um conjunto de opções judiciais e não judiciais, que são apenas e tão somente os “meios” para se alcançar a concretização do Direito. O Ministério Público é um dos atores principais na procura da efetivação das políticas públicas destinadas a minimizar as desigualdades sociais e os problemas do mundo do trabalho, como a questão da preservação da saúde e o combate à discriminação de pessoas.

A ação civil pública é um instrumento poderoso na finalidade de promover e proteger os direitos coletivos, ação que, uma vez julgada de forma favorável, atinge não apenas um trabalhador, mas um grupo de trabalhadores, uma coletividade. A concretização dos direitos coletivos que estão inscritos na Constituição é a realização de um bem comum inegociável, uma conquista do cidadão; direitos coletivos constituem interesse público primário da sociedade, e, na sua maioria, não podem ser tutelados individualmente porque o cidadão é quase sempre um hipossuficiente que não dispõe de condições técnicas, financeiras e até psicológicas para enfrentar o poder em demandas que podem durar muitos anos perante o Judiciário.

Ainda precisamos considerar que, em alguns casos, não compensa a demanda individualizada por conta do baixo valor econômico do prejuízo, mas, ainda assim, este prejuízo está inserido num contexto em que outros bens estão sendo atingidos, ou mais trabalhadores estão colecionando pequenos prejuízos e deixando “por isso mesmo”. Mais um motivo para que o Ministério Público atue como agente de concretização coletiva dos direitos.

No campo do trabalho, há muitos fatores que inibem a disposição dos trabalhadores em buscarem seus interesses, como, por exemplo, a subordinação econômica e a já citada hipossuficiência do trabalhador; além disso, a pior ameaça é a perda do emprego; os mais corajosos ingressam com a demanda mas precisam estar preparados para as possíveis retaliações a serem praticadas pelos seus empregadores durante o curso da ação e até além, como, por exemplo, “ninguém mais vai te contratar nesse ramo”, ou “se você tem família pra

sustentar, é melhor pensar duas vezes”. Por essas e outras razões, a ação civil pública trabalhista representa uma poderosa forma de acesso do cidadão ao verdadeiro direito de ação, que, individualmente, vem, em muitos casos, tornando simples retórica o comando do inciso XXXV do art. 5º da Constituição, que diz que a lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça de direito.

É claro que não se pode perder de vista que a implementação dos direitos sociais exige o planejamento e a execução de políticas públicas, no entanto, as reiteradas omissões do Estado no campo das chamadas prestações estatais positivas tem levado ao crescimento das provocações do Judiciário e do Ministério Público, que em razão de sua vocação constitucional tem sido o protagonista dessas ações (ASSIS, 2010).

As pessoas com deficiência, a comunidade LGBT, os trabalhadores lesados por acidente ou doença do trabalho constituem grupos que podem se beneficiar das ações coletivas desenvolvidas pelos instituições do trabalho. É improvável que apenas uma pessoa com deficiência ingresse com uma demanda contra uma multinacional requerendo um banheiro adaptado, por exemplo. Mas quando o Ministério Público aciona a empresa pois uma coletividade de pessoas com deficiência não têm um banheiro adaptado, certamente essa empresa atenderá o pedido; talvez esse pedido será atendido não por voluntarismo, mas por medo das sanções. De qualquer forma, ações coletivas evitam retaliações pessoais e garantem a concretização dos direitos reclamados. Assim será com os negros e o combate à discriminação, assim será com a comunidade LGBT e o combate à discriminação e etc.

Uma ação pioneira, como exemplo, é o *Programa de Promoção da Igualdade e de Oportunidade para Todos- combatendo a discriminação de gênero e raça nas relações de trabalho* da Coordenadoria Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho (CoordIgualdade). Com fundamentos nas discriminações recorrentes, foi elaborado tal programa para estabelecer estratégias de atuação do MPT a fim de alcançar resultados efetivos na luta contra a discriminação negativa, mediante a adoção de ações afirmativas como palestras, e campanhas específicas, além de medidas contra as empresas que tenham ações discriminatórias, mediante a sensibilização das mesmas para o tema e, após, caso não haja resultados, o ingresso de ação civil pública buscando a condenação das mesmas (THOME, 2010).

Na mesma linha, outra iniciativa de grande importância para a concretização dos direitos, desta vez das pessoas com deficiência, foi a intervenção do Ministério Público em 2008 exigindo adaptação física, ou seja, a eliminação de barreiras arquitetônicas em prédios

públicos e de acesso ao público, por meio do termo de ajustamento de conduta inédito firmado entre o Ministério Público paulista, o Ministério Público Federal da 3ª Região (São Paulo) e posteriormente aderido por outros Ministérios Públicos com as principais instituições financeiras do País, para garantir a prestação de serviços bancários de qualidade, envolvendo desde a adaptação física de agências e terminais de autoatendimento até o fornecimento de extratos em braile (RIBEIRO, 2013), medida que revolucionou os serviços prestados às pessoas com deficiência em várias localidades, promovendo a dignidade e a cidadania.

Outra atuação do Ministério Público de bastante êxito e relevância para a concretização de direitos coletivos se dá na área da saúde. Após 1993, quando deixou de receber do Ministério da Previdência Social os recursos do antigo Instituto Nacional de Assistência e Previdência Social (INAMPS), o movimento sanitarista brasileiro conseguiu uma importante vitória com a emenda constitucional 29 de 2000, que estabeleceu os recursos mínimos para o financiamento do SUS (MAPELLI JR, 2013). Como muitos agentes do SUS não cumprem o que foi determinado pela emenda, seja descumprimento de percentuais mínimos exigidos no orçamento ou pela maliciosa inclusão de itens sem relação com a saúde da população, o Ministério Público vem, desde 2001, tomando ações não judiciais e judiciais com o objetivo de reaver os valores devidos aos fundos de saúde, acrescidos de juros e correção monetária.

Na área da saúde do trabalhador, os exemplos são inúmeros no Brasil todo. Mais recentemente, apenas para pinçar um caso relevante, o Ministério Público do Trabalho de Campinas moveu uma ação bem-sucedida na Justiça do Trabalho contra a empresa multinacional americana *Eaton*, especializada na fabricação de transmissões mecânicas para veículos, que foi condenada a pagar indenização por danos morais coletivos de R\$ 20 milhões, pelo descumprimento de várias normas de saúde e segurança do trabalho, contribuindo para o adoecimento em massa por esforços repetitivos na filial de Valinhos/SP. A sentença, válida para as unidades da empresa em Valinhos e Mogi Mirim, determina que a *Eaton* cumpra dezenas de obrigações que têm como objetivo dar proteção aos empregados, especialmente nas questões ergonômicas, evitando que eles sejam vítimas de doenças e acidentes, como a síndrome de *ler/dort* e outros problemas semelhantes. O processo teve sua origem em 2012, mesmo ano em que se iniciaram as investigações pelo MPT na empresa por denúncia do Sindicato dos Metalúrgicos. A sentença foi proferida em maio de 2017 mas ainda não foi executada, tendo em vista que a empresa recorreu da decisão. O recurso ainda não foi julgado até o presente momento.

Recentemente, o MPT lançou dois projetos de suma importância para a defesa de interesses coletivos no trabalho. Embora não sejam ações judiciais, são ações institucionais de grande importância para a informação da sociedade e a produção de dados estatísticos na área da saúde e segurança no trabalho e no contexto dos direitos humanos.

A primeira é o Observatório Digital de Saúde e Segurança do Trabalho. Este Observatório foi desenvolvido e é mantido pelo Ministério Público do Trabalho em cooperação com a Organização Internacional do Trabalho no âmbito do fórum *Smartlab* de Trabalho Decente. Além disso, foi concebido consoante parâmetros científicos da pesquisa "Acidente de Trabalho: da Análise Sócio Técnica à Construção Social de Mudanças", da Faculdade de Saúde Pública da USP (com o apoio da FAPESP) em cooperação com o MPT.

O Observatório trabalha com a compilação de registros administrativos, dados, e estatísticas oficiais coletadas entre os anos de 2012 a 2016 em todo Brasil. A base informacional foi desenvolvida para permitir a análise complementar de duas dimensões específicas relacionadas com a saúde e segurança no trabalho: a comunicação de acidentes de trabalho e a concessão de benefícios previdenciários. Entre as principais funcionalidades de análise propostas pelo Observatório, destacam-se: a utilização de filtros de tempo e espaço que permitem o refinamento e a granulação da análise para o Brasil como um todo; a seleção de variáveis, para um diagnóstico preciso das características dos acidentes, sobre as partes do corpo que são mais atingidas, agentes causadores, tipos e locais de acidentes; a seleção de variáveis, para um diagnóstico preciso, no caso de benefícios previdenciários, sobre os tipos de afastamento e suas causas, categorias CID, classes de atividade econômica de maior incidência e análise de gênero sobre a cobertura previdenciária; a definição de perfis municipais de incidência e prevalências em relação aos Registros de Acidentes de Trabalho e Benefícios Previdenciários; a disponibilização de achados (*findings*) com potencial de informar políticas públicas, programas e projetos, corretivos e preventivos; estimativas do custo previdenciário da manutenção de benefícios derivados da ocorrência de acidentes e doenças no trabalho como ferramentas de sensibilização e conscientização da importância das ações preventivas.

O segundo projeto é Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil. O Observatório Digital de Trabalho Escravo é uma iniciativa do *Smartlab* de Trabalho Decente do MPT e da OIT no Brasil para fomentar a gestão eficiente e transparente de políticas públicas, de programas e de projetos de prevenção e de erradicação do trabalho escravo, de modo que essas ações sejam cada vez mais orientadas por resultados e baseadas em evidências. Busca-se fomentar o aprimoramento dos sistemas de coleta de informações e a padronização (com

integração) dos bancos de dados existentes, de diferentes fontes, relevantes para a causa. Com isso, os diagnósticos e o conhecimento produzidos sobre o tema serão cada vez mais precisos.

Segundo o próprio MPT, desde 1995, calcula-se que foram resgatados, no país, mais de 50 mil pessoas do trabalho em condição análoga à de escravo. Todavia, o período considerado para a construção do Observatório se inicia no ano de lançamento do I Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (2003), a partir do qual é possível compilar e detalhar, com mais consistência, as informações do Seguro-Desemprego do Trabalhador Resgatado (Lei n. 10.608, de 20 de dezembro de 2002, que alterou a Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990) em combinação com outras fontes, como o sistema COETE (Controle de Erradicação do Trabalho Escravo).

A iniciativa do *Smartlab* MPT-OIT para a criação deste Observatório se baseia em três premissas: a) a escravidão contemporânea é uma indústria organizada com conceitos e estatutos de análise próprios; b) essa indústria se distribui de forma estruturada pelo território brasileiro; c) como uma indústria organizada e espacialmente estruturada, o trabalho análogo a escravo possui curvas de oferta e de demanda.

A curva de oferta do trabalho escravo é desenhada com base nos locais de naturalidade de trabalhadores egressos e está relacionada ao grau de vulnerabilidade experimentado por segmentos populacionais específicos. A vulnerabilidade socioeconômica facilita o aliciamento dessas pessoas por exploradores. Assim, a curva de oferta do trabalho escravo está radicada em fatores como pobreza, desigualdade de renda, concentração da posse da terra, violência, entre outros.

A curva de demanda do trabalho escravo é desenhada com base nos locais de resgate, ou seja, naqueles municípios onde houve operações de agentes estatais que resultaram na libertação de trabalhadores. Do ponto de vista geográfico, trata-se geralmente de territórios de dinamismo produtivo e econômico recente, porém intenso, em que há oferta intermitente de postos de trabalho em ocupações que pagam os menores salários e exigem pouca ou nenhuma qualificação profissional ou educação formal.

Os lugares de residência declarada possuem características híbridas. Além de marcados por desigualdades de renda e disparidades territoriais, são locais de maior dinamismo econômico ou se localizam proximamente a territórios com esse dinamismo. Tendem, também, a constituir ponto de vulnerabilidade de trabalhadores quanto ao aliciamento.

Assim, produzir e trazer à tona todos estes conteúdos constituem uma frente importante de combate ao trabalho análogo a escravo, além de uma ferramenta poderosa de informação à

sociedade. Produzir e replicar esses conhecimentos todos é uma parte do trabalho necessário para a concretização de direitos e interesses coletivos, tanto quanto ao trabalho quanto aos direitos humanos, uma vez que denuncia de forma embasada o aviltamento das condições de trabalho num Brasil de tantas misérias e riquezas.

A atuação do Ministério Público para a concretização dos direitos coletivos é farta, exemplos são muitos, em muitas áreas de interesse social. Um Ministério Público forte é uma garantia de que o Estado Democrático de Direito continuará sustentando suas bases. Sem perder de vista a ideia de que o Estado é fraturado de cima abaixo pelo conflito das frações de classe no poder e que os agentes do Estado pelem no interior das instituições em virtude de se identificarem com determinados interesses; se por um lado persistem celeumas entre agentes em disputa num mesmo aparelho, sobrevive, por outro lado, um conjunto de resultados que tem propiciado a fruição de direitos a uma grande parcela de indivíduos que demandam do Estado Social a concretização de suas promessas.

A história do Ministério Público nestes 30 anos, completados este ano, que transcorreram desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, revela que a instituição tem cumprido um papel constitucional importante em muitos setores de interesse da sociedade, o fazendo estrategicamente, muitas vezes numa posição de vanguarda. A atitude ativa de alguns membros do Ministério Público permitiu e permite resultados positivos no estabelecimento de uma relação mais direta entre o Estado e a sociedade, à medida que abre espaço para pensar novos rumos à resolução dos conflitos, passando de soluções em casos individuais para soluções coletivas, atingindo o máximo possível de beneficiários. Por outro lado, a falta de estrutura material e a falta de engajamento de alguns procuradores atrasam o avanço das ações institucionais no enfrentamento diário do grande capital.

Procuradores engajados que se utilizam de uma estratégia de atuação incisiva, em tempo adequado e com as ferramentas adequadas às violações que se apresentam são verdadeiras conquistas que podem levar à concretização dos direitos e interesses coletivos.

A concretização dos preceitos da Constituição Cidadã que instaura o Estado Social no Brasil só poderá ser alcançada por meio da atuação de instituições fortes; essas instituições devem estar preparadas para garantir o que foi posto na legislação, o que foi acordado entre as partes nos TACs ou o que foi decretado nas sentença das ações civis públicas, o que apenas será possível, num cenário de descumprimento persistente, pelo exercício da força e da coerção.

CAPÍTULO 4. MEIO AMBIENTE DO TRABALHO: SAÚDE E SEGURANÇA DOS TRABALHADORES

4.1. Interdisciplinariedade dos conceitos: meio ambiente do trabalho, saúde, segurança

“Tanto a saúde quanto a doença tem forte correlação com as atividades do homem e com sua maneira de lutar pela sobrevivência e constituir sua identidade. Destarte, o trabalho pode, em dois polos opostos, tanto ser benéfico quanto destruidor em relação à saúde de quem trabalha, o que já era conhecido por pensadores da estatura de Sigmund Freud e Karl Marx”.

(HELOANI, 2016, p.75)

A atuação do Ministério Público do Trabalho em saúde e segurança do trabalho, área chamada de meio ambiente do trabalho, é prioritária, já que a maior parte das denúncias recebidas pela instituição referem-se a problemas quanto a saúde, bem-estar, segurança e condições do ambiente em que o trabalho está sendo realizado.

O Brasil possui uma legislação vasta e avançada quanto à proteção da saúde e da vida dos trabalhadores, o que não quer dizer muito, pois o descumprimento das inúmeras leis e normas regulamentadoras tem levado ao adoecimento ou causado acidentes e mortes de forma assustadora. Pelos dados da Pesquisa Nacional da Saúde, o número de acidente de trabalho, em 2013, foi mais que o dobro (em termos absolutos) do que a quantidade registrada pelo INSS em qualquer ano da década de 1970, quando o Brasil era considerado campeão mundial de acidentes (pico em 1975, com 1,9 milhões), e quando a subnotificação era provavelmente maior do que nos dias de hoje. A incidência dos agravos, considerando que houve 4,9 milhões de acidentes em 2013 para uma população ocupada de 96,6 milhões, equivale a um valor próximo ao apurado em 1985 (FILGUEIRAS, 2017). Segundo dados do DIEESE e do Ministério do

Trabalho, os acidentes e afastamento por doenças aumentaram em todos os ramos da atividade econômica:

Quadro 3. Número de afastamentos por setor da atividade econômica, segundo causas Brasil 2004 e 2014 (em números absolutos)

Atividade econômica	2004			2014		
	Acidente de trabalho		Doença ocupacional	Acidente de trabalho		Doença ocupacional
	Típico	Trajetos		Típico	Trajetos	
Extrativa mineral	2.003	105	562	2.441	222	478
Indústria de transformação	96.952	5.321	44.501	96.460	11.305	33.573
Serviços industriais de utilidade pública	6.177	453	19.060	5.536	750	971
Construção Civil	19.046	1.315	9.684	30.911	3.648	11.950
Comércio	38.326	5.561	15.751	60.022	11.323	21.205
Serviços	69.274	8.217	33.652	92.595	17.408	56.853
Administração Pública	10.175	767	28.039	23.234	1.638	52.006
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	20.183	871	14.083	17.008	1.210	3.865
Total	262.136	22.610	165.332	328.207	47.504	180.901

Fonte: MTPS, Rais
Elaboração: DIEESE

A despeito do crescimento do emprego formal no período destacado pela tabela, os acidentes e as doenças continuaram ocorrendo de forma crescente entre os trabalhadores brasileiros, o que leva a uma reflexão sobre as causas de números tão assustadores.

Clarissa Schinestsck (2010, p. 358) aponta que uma razão fundamental para esses indicadores tão elevados é o “descaso das empresas com o meio ambiente do trabalho e com as legislações aplicáveis tanto da Constituição, quanto da CLT e das Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho”. A recalcitrância das empresas tem fundamento em um conjunto de dados, mas um elemento importante é a visão mercantilista e individualista da saúde do trabalhador, vislumbrando no pagamento dos adicionais de risco a forma de compensar a exposição aos agentes e situações de risco. Mesmo o Poder Judiciário trabalhista ainda não alcançou, plenamente, o entendimento que supera o trabalhador como objeto do contrato de trabalho para considerá-lo um sujeito de direitos humanos fundamentais, pois as indenizações concedidas em sentenças tratando da matéria tendem mais a quantificar o dano enquanto algo pontual (valor para perda de um dedo, valor para perda de um braço e etc) do que em condenar o empregador de uma forma mais abrangente, visando o bem-estar coletivo e a adoção de medidas gerais e programas continuados que possam revelar mudanças duradouras.

O bem-estar coletivo é vislumbrado no conceito de meio ambiente do trabalho, expressão recentemente nova que passa a ser utilizada em estudos do trabalho aproximadamente a partir dos anos 2000, superando a expressão “medicina do trabalho”. Para compreender essa

expressão em sua plenitude, é necessário extrapolar os limites jurídicos e compreender os conceitos de saúde e de segurança no trabalho de forma interdisciplinar.

Do ponto de vista da medicina, conforme definido pela Organização Mundial da Saúde e divulgado na carta de princípios de 7 de abril de 1948 (desde então o Dia Mundial da Saúde), “*saúde é o estado do mais completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de enfermidade*”. Mais tarde, *Marc Lalonde*, titular do Ministério da Saúde e do Bem-estar do Canadá, país que aplicava o modelo médico inglês, sugeriu a complementação deste conceito, formulando em 1974 a teoria do *campo da saúde* (health field). De acordo com esse conceito, o campo da saúde abrange a biologia humana, o meio ambiente, o estilo de vida e a organização da assistência à saúde (SCLIAR, 2007, p. 37). Portanto, na área da medicina, ao longo do tempo, integrou-se a ideia de campo, sendo a saúde um campo em que vários fatores, como o meio ambiente, se interligam; ter saúde é ter equilíbrio todos os aspectos deste campo.

Do ponto de vista das ciências sociais, o conceito de saúde deve abarcar a ideia de que somos seres socialmente construídos, e que saúde e doença não são apenas resultado de processos biológicos e químicos, mas resultante também de nossas interações sociais. De fato, a perspectiva das ciências sociais no campo da saúde é essencial por diferentes razões: colaboram no entendimento das mudanças nos padrões de mortalidade e sua relação com hábitos e comportamentos; permitem compreender a dinâmica das condições crônicas, promovendo trabalho multidisciplinar e intersetorial; explicitam a composição multicultural e multiétnica das sociedades e auxiliam na construção de competências no campo da comunicação, negociação e motivação; ajudam na identificação de fatores estressores e no desenvolvimento de estratégias de ação sobre fatores físicos, psíquicos, culturais e ambientais; e promovem a humanização no cuidado de pacientes e nas relações de trabalho (BARROS&NUNES, 2009).

Do ponto de vista jurídico, o art. 196 da Constituição Federal define a saúde como *direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação*.

Sem sombra de dúvida, o conceito trazido pela Lei Maior de 1988 está em perfeita harmonia com a aurora dos novos tempos democráticos, inclusivos e de aspecto incisivamente social da atuação do Estado, instaurando um conceito de saúde integrado ao projeto do *welfare state* nacional, inspiração para a criação do SUS (Sistema Único de Saúde),

Se realizarmos uma amálgama de todos estes conceitos sob os vários campos do conhecimento, chegamos à conclusão que a saúde pode ser concebida como um *estado do mais completo bem-estar físico, mental, resultante de relações sociais em equilíbrio (incluindo o trabalho) e promovidas mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação*. Esta amálgama não cria e nem pretende criar um novo conceito, mas apenas e tão somente permitir a observação da complementariedade das diversas visões para a construção de entendimentos mais integrais.

Esse conceito mais amplo de saúde é que vai servir de substrato para a consolidação do conceito de meio ambiente do trabalho.

O termo meio ambiente do trabalho normalmente remete à ideia de ecologia para os profissionais que não atuam diretamente na área do direito do trabalho. O meio ambiente do trabalho não se refere a equilíbrio ecológico, mas também considera o respeito à natureza quando da prestação do trabalho e da exploração da empresa em determinadas regiões, ao tratar do tema “saúde e segurança no trabalho”. Saúde e segurança no trabalho estão abarcadas pelo termo meio ambiente do trabalho, que procura integrar tanto o entendimento amplo em relação à saúde e às condições favoráveis para que ela se manifeste (alcançando o maior número possível de pessoas por meio da promoção de políticas públicas do Estado), quanto o local onde o trabalho é prestado, propriamente dito. Meio ambiente do trabalho não é apenas o local, a planta empresarial. É também. Mas, para além, inclui um equilíbrio da composição do local e das condições adequadas para a saúde, a segurança e o bem-estar dos trabalhadores e do entorno onde essa atividade é realizada.

O Ministério Público do Trabalho a partir desta definição vem entendendo que em algumas situações – como a dos trabalhadores rurais migrantes de outros estados que se deslocam para São Paulo com intuito de trabalhar nos canaviais-, o meio ambiente laboral alcança até mesmo a moradia do trabalhador. Esta perspectiva encontrou guarida no Tribunal do Trabalho daqui da 15ª Região, firmando decisão em ação civil pública de 2008 movida pelo MPT em face da Usina Santo Antônio (Sertãozinho), obrigando a empresa providenciar moradia adequada aos trabalhadores (SCHINESTSCH, 2010).

A Constituição consagrou que o meio ambiente do trabalho é um dos aspectos que compõem o meio ambiente, bem como a saúde é um direito humano fundamental¹⁶⁹. Essa característica de meio ambiente equilibrado como um direito humano fundamental gera a

¹⁶⁹ CF/88 art. 200, VIII, art 225, art. 6º e art. 7º.

consequência da universalidade, ou seja, deve ser estendido a todos os trabalhadores, bem como a consequência da exigibilidade, tanto em relações privadas (empresas privadas) quanto nas relações com o Poder Público (empresas da Administração Direta e Indireta). Cabe ao empregador manter o ambiente de trabalho seguro e saudável, uma vez que é o capital que assume os riscos pela atividade econômica, devendo respeitar a dignidade dos seus trabalhadores.

Embora essa configuração jurídica seja muito completa e clara, sabe-se que não assegura a concretização do direito, o que se constata pelos já citados números alarmantes de acidentes e adoecimentos no Brasil de hoje em dia. *Filgueiras* argumenta, com razão, que melhorar as condições de saúde e segurança dos trabalhadores é um desafio político imenso, não apenas para as instituições de regulação do direito do trabalho e sindicatos, mas para o conjunto da sociedade¹⁷⁰.

4.2. Precarização do emprego e seus impactos em meio ambiente do trabalho

A crescente precarização do emprego é um dos principais fatores de agravamento dos problemas de saúde, segurança e bem-estar físico e psíquico dos trabalhadores rurais e urbanos. Locais de trabalho marcados por más condições de segurança e higiene ou por cobranças de metas e produtividade excessivas, práticas humilhantes e discriminatórias, segregação e discriminação de pessoas, ofensas, agressões verbais ou físicas (e tudo isso cristalizado no tempo de forma repetitiva e prolongada) se apresentam como violências que afetam a saúde física e mental dos trabalhadores. A consequência é o crescimento dos índices de absenteísmo e dos pedidos de demissão forçados (LIRA&JARDIM, 2011).

As práticas de gestão que exprimem essas violências ou violações aos direitos dos trabalhadores, vale frisar novamente, vêm sendo cristalizadas com a reestruturação do capital, iniciada nos anos 1970 nos países centrais, na esteira do movimento de globalização, gerando o surgimento de um novo padrão de acumulação, que transformou a organização da produção, os mercados e as relações de trabalho, além de reconfigurar a classe trabalhadora. Neste novo padrão de acumulação, sob hegemonia do neoliberalismo, a busca pelo aumento da produtividade e da competitividade no plano global constituiu um processo destrutivo que, por

¹⁷⁰ FILGUEIRAS (2017), p. 70.

meio do enxugamento das empresas, eliminou postos de trabalho, aumentando o desemprego, e por meio da externalização de atividades produtivas e de apoio, transferiu milhões de trabalhadores e trabalhadoras para o trabalho desprotegido e mal pago em pequenas empresas ou no autoemprego (ARAÚJO, 2016). Contratos flexíveis, desregulamentação dos direitos, terceirização, quarteirização, baixos salários, jornadas longas e mais intensificadas contribuíram para a desorganização no mercado de trabalho, precarizando os empregos e fazendo aumentar os riscos do trabalho em todas as categorias econômicas.

A terceirização é, neste cenário, praticamente um sinônimo da precarização, pois como assevera *Graça Druck* (2017, p. 190), é não apenas a principal forma de flexibilizar o trabalho, mas também o principal instrumento de precarização econômica, social e política, que tem sido o centro da dinâmica do chamado capitalismo flexível ou da acumulação flexível em tempos de hegemonia do capital financeiro, reafirmando a força de trabalho como mercadoria.

A construção civil revela de forma cristalina a precarização por meio da terceirização. Os dados de 2013 revelam que entre obras de acabamento, foram 20 trabalhadores mortos, dos quais 18 terceirizados, em obras de terraplanagem, dos 19 mortos, 18 eram terceirizados, nos serviços especializados e não especializados de obras de fundação, morreram 30 terceirizados e 4 contratados (DRUCK, FILGUEIRAS 2014).

Mesmo entre os trabalhadores mais qualificados, normalmente trabalhadores das áreas administrativas, gerenciais, estratégicas e funcionários públicos, tem se observado um adoecimento bastante relevante, principalmente em relação aos transtornos psíquicos, reafirmando também o trabalho intelectual como simples mercadoria, por meio da implantação de novos modelos de atuação que passam a ser exigidos, pressionando e intensificando o trabalho. *José Roberto Heloani* (2016, p. 67) explica que esse novo modelo de gestão e organização do trabalho tem como elementos essenciais a iniciativa individual, a criatividade, o raciocínio lógico e rápido, a atividade cognitiva intensa, a capacidade de assumir riscos e reagir com presteza, além da habilidade para tomar decisões com o escopo de solucionar problemas num ambiente de trabalho em que o exercício do poder está mais depurado.

O trabalhador precisa ser multitarefas mas pouco intervém na organização geral do trabalho, ou seja, precisa ser criativo, rápido e lógico, mas não pode transformar ou rearranjar a forma como seu trabalho é desenvolvido. Quando o rearranjo da organização do trabalho não é mais possível, quando a relação do trabalhador com a organização do trabalho é bloqueada, o

sofrimento começa: a energia pulsional¹⁷¹ que não acha descarga no exercício do trabalho se acumula no aparelho psíquico, ocasionando um sentimento de desprazer e tensão (DEJOURS, 2014), ocasionando o aparecimento de uma diversidade de doenças.

Entre os trabalhadores da área da saúde, por exemplo, as doenças psíquicas como depressão e ansiedade são responsáveis por grande parte do absenteísmo. Segundo dados do Ministério da Previdência Social, somente em 2011, transtornos desta natureza custaram aos cofres públicos o equivalente a mais de R\$ 211 milhões devido ao pagamento de novos benefícios previdenciários (SANTANA, SARQUIS, BREY, MIRANDA & FELLI, 2016). Nestes casos, também a pressão por jornadas intensas e as más condições de trabalho indicam uma grande precarização no setor. Entre os enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem se localizam as maiores taxas de absenteísmo¹⁷² em 2011 e referem-se a transtornos mentais e comportamentais, enfermeiros (2,25 dias), técnicos de enfermagem (10,13 dias) e auxiliares (5,33 dias). Estas patologias, especialmente a depressão, indicam tensão e excesso de exigências no ambiente de trabalho e sua ocorrência resulta em insatisfação, absenteísmo, rotatividade nos serviços, prejuízo na qualidade da assistência e redução das atividades cognitivas, comprometendo o processo de trabalho e desencadeando consequências na manutenção da saúde ou restauração da capacidade para o trabalho (SANTANA, SARQUIS, MIRANDA, KALINKE, FELLI & MININEL, 2015).

O meio ambiente do trabalho é fator primordial para o bem-estar físico e psíquico do trabalhador e deve contribuir para a sua qualidade. Embora não haja uma forma direta de relacionar os transtornos psíquicos da população com o trabalho, é importante notar que dados da OMS – Organização Mundial de Saúde denunciam que o Brasil é o país com o maior número de pessoas com depressão e transtorno de ansiedade da América Latina, com 5,8% da população apresentando depressão e 9,3% com algum transtorno de ansiedade. Segundo *Christophe Dejours* (2016, p. 319), a saúde mental não abrange apenas o sofrimento e as doenças mentais descompensadas. Ela concerne também ao prazer no trabalho e à construção da saúde mental através do trabalho. Por isso, o trabalho nunca é neutro do ponto de vista da saúde; pode ser a causa do pior, até o suicídio no local de trabalho, mas pode também produzir o melhor, a ponto que, para muitas pessoas, o trabalho constitui um elemento decisivo na conservação de sua saúde mental.

¹⁷¹ Dejours utiliza o conceito freudiano de pulsão. Em "Pulsões e destinos das pulsões", Freud (1915/2004) define a pulsão como "conceito limite entre o psíquico e o somático, como representante psíquico dos estímulos que provêm do interior do corpo e alcançam a psique, como medida da exigência de trabalho imposta ao psíquico em consequência de sua relação com o corpo" (PADILHA NETTO & CARDOSO, 2012).

¹⁷² Dados do SIMOSTE - Sistema de Monitoramento da Saúde do Trabalhador de Enfermagem, por média de dias.

No setor de comércio e serviços, que passou a abrigar o maior número de empregos no País, as lesões por esforço repetitivo e os adoecimentos psíquicos lideraram os afastamentos pelo INSS. Dados do Ministério da Previdência informam que, entre 2000 e 2011, as doenças motivadas por fatores de riscos ergonômicos e a sobrecarga mental têm superado os traumáticos – como fraturas. Enquanto as primeiras, responsáveis pelos afastamentos por doenças do trabalho, alcançaram a marca de 20,76% de todos os afastamentos, aquelas do grupo traumático, responsáveis pelos acidentes típicos, representaram 19,43% do total. Juntas elas respondem por 40,25% de todo o universo previdenciário¹⁷³.

Entre os trabalhadores de *call center*, a precarização se revela bastante nefasta. Também chamado de setor de *telemarketing* ou teleatendimento, este ramo de atividade é alvo de reincidentes fiscalizações, devido ao grande número de denúncias de trabalhadores que chegam aos sindicatos e ao MPT. Segundo dados do SFIT (Sistema Federal de Inspeção do Trabalho), a maioria das denúncias se referem a questões relacionadas com a organização do trabalho, como controle excessivo e ritmo acelerado, metas inalcançáveis, excesso de aplicação de advertências e suspensões, assédio moral, além do adoecimento físico (ler/dort) e psíquico (ansiedade e depressão). Com este conjunto de problemas, a rotatividade da mão-de-obra no setor atinge níveis muito altos. Segundo a médica e auditora fiscal do trabalho *Odete Reis* (2017, p. 394), os índices de rotatividade em teleatendimento são comparáveis aos encontrados em atividades sazonais da construção civil ou outros contratos com prazo determinado; segundo o DIEESE (2014), de 2007 a 2013 a taxa de rotatividade sem manteve acima de 90%, sendo que em 2013 ficou em 109,5%. Este valor é muito diferente do encontrado no setor de serviços, que gira em torno de 59,6%¹⁷⁴.

Entre os trabalhadores da cadeia da carne, mais sinais de precarização do trabalho com reflexos negativos diretos para a saúde e segurança dos trabalhadores. O ambiente dos frigoríficos nacionais reúne um grande número de elementos de risco como exposição constante a facas, serras, machados e outras ferramentas cortantes, a repetição de movimentos com peso potencialmente geradores de graves lesões e doenças, além da pressão psicológica imposta pelo ritmo intenso de produção, jornadas exaustivas e ambiente asfíxiante, pois fechado e muito frio.

Todos estes exemplos são sintomas da grande crise vivenciada pelo mundo do trabalho no contexto do capitalismo neoliberal marcado profundamente pela precarização do emprego,

¹⁷³ Ministério da Previdência. *Boletim Informativo Quadrimestral sobre Benefícios por Incapacidade*. Informe Especial por Ocasão do Dia Mundial em Homenagem às Vítimas de Acidente do Trabalho. Brasília: 2014, p. 10.

¹⁷⁴ DIEESE, 2014, p. 03.

com consequências diretas na saúde, segurança e bem-estar dos trabalhadores, seja de forma individual ou no plano coletivo; é nesta conjuntura problemática que o Ministério Público do Trabalho procura intervir através da ação coordenada de grupos de trabalho, conforme veremos a seguir.

4.3. Áreas prioritárias de atuação do MPT em meio ambiente do trabalho

A Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho – Codemat, foi criada pelo MPT em 2003 a fim de garantir ações estratégicas com base em uma de suas metas institucionais: atuar na defesa de um meio ambiente do trabalho seguro e saudável, conforme promove a Constituição. Sua finalidade, conforme regimento interno de 2004, é conjugar esforços para harmonizar as ações desenvolvidas pelo Ministério Público do Trabalho na defesa do meio ambiente do trabalho, inclusive no que se refere ao relacionamento com outros órgãos e entidades voltados para o ambiente laboral, fornecer apoio técnico-científico e integrar seus membros, visando a dar tratamento uniforme e coordenado à matéria, com a eleição das estratégias de atuação institucional (LEITE, 2015).

Os principais trabalhos desenvolvidos na área do meio ambiente do trabalho são investigações e ações judiciais com focos em: 1) verificação dos documentos obrigatórios de saúde e segurança no trabalho, como, Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA, Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO e Programa de Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção – PCMAT, e responsabilização de médicos, engenheiros e técnicos em segurança do trabalho; 2) constituição e manutenção de órgãos como Comissão Interna de Prevenção de Acidentes – CIPA e Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho – SESMT; 3) fornecimento e uso de equipamentos de proteção individual – EPI e adoção de equipamentos de proteção coletiva – EPC; 4) emissão de Comunicação de Acidente de Trabalho – CAT; 5) proteções de máquinas e equipamentos; 6) controle da carga horária de trabalho quanto à compensação, prorrogação de jornada e escalas de plantões; 7) condições de segurança dos motociclistas profissionais; 8) trabalho nos frigoríficos em relação ao ritmo e intensidade de trabalho; 9) fumo em recintos coletivos fechados de trabalho; 10) rotulagem de produtos químicos de substâncias perigosas; 11) medidas de proteção à saúde dos trabalhadores em estabelecimentos hospitalares; 12)

investigações relacionadas às irregularidades no cumprimento das normas de proteção contra incêndios, nos termos do artigo 200, IV, da CLT, NR 23, legislações estaduais e normas técnicas aplicáveis.”; 13) trabalho com exposição a agentes cancerígenos como o amianto, benzeno, sílica e radiações ionizantes; 14) contaminação de trabalhadores pelo contato com metais pesados como mercúrio, chumbo, cádmio e manganês; 15) proteção à saúde dos trabalhadores nas atividades de extração e beneficiamento de rochas ornamentais, como mármore e granitos; 16) uso de agrotóxico sem proteção; 17) condições de trabalho dos motoristas do transporte público municipal expostos ao calor e ao ruído; 18) questões ligadas à ergonomia e à segurança nos estabelecimentos bancários; 19) adequação do processo produtivo das marmorarias; 20) transporte irregular dos trabalhadores no sistema de coleta de lixo; 21) proteção do trabalho na indústria da construção quanto aos riscos de choques elétricos, soterramentos, quedas de materiais e de trabalhadores; 22) condições de trabalho na colheita da cana-de-açúcar e quanto ao sistema do pagamento por produção; 23) questões ergonômicas para estabelecimentos comerciais e de atendimento *call center*; 24) cumprimento das normas de proteção contra incêndios (BEZERRA LEITE, 2015; LIRA&JARDIM, 2013).

Embora a CODEMAT tenha como meta trabalhar de forma geral em defesa do meio ambiente do trabalho, ou seja, em todos os ramos da indústria, comércio e serviços que necessitem sua atuação. De acordo com o IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua), no quarto trimestre de 2014, a força de trabalho apenas no estado de São Paulo era composta por cerca de 23,3 milhões de pessoas, das quais aproximadamente 21,6 milhões estavam ocupadas, distribuídas na seguinte proporção entre os ramos de atividade: 19,1% na indústria, 17,1% no comércio, 16,6% em serviços financeiros e imobiliários, 15,8% em serviços sociais e na administração pública, 7,3% na construção, 6,5% em serviços domésticos, 5,1% em serviços de transporte, 4,6% em serviços de alojamento e alimentação, 4,9% em outros serviços e 2,9% na agricultura. Também é importante mencionar que, entre os ocupados, cerca de 10,9 milhões (50,5%) estavam empregados no setor privado com carteira de trabalho assinada e outros 2,0 milhões (9,4%) estavam empregados no setor privado, mas sem o registro na carteira de trabalho. Este é o universo da força de trabalho de abrangência do Ministério Público do Trabalho da 2ª Região (capital e litoral) e o Ministério Público do Trabalho da 15ª Região (Campinas e todo o interior do estado).

Com este universo de trabalhadores distribuídos nesta heterogeneidade de atividades econômicas, o MPT passa a vislumbrar a necessidade de definir estratégias prioritárias e

integradas¹⁷⁵ de política de atuação institucional, o que o faz com base em cinco projetos temáticos em nível nacional: 1- Programa Nacional de Acompanhamento das Obras na Construção Civil Pesada- Construir com Dignidade; 2- Programa Nacional de Combate as Irregularidades na Indústria da Construção Civil; 3- Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro; 4- Programa de Banimento do Amianto no Brasil, e 5-Programa de Adequação das Condições de Trabalho nos Frigoríficos.

O Programa Nacional de Acompanhamento das Obras na Construção Civil Pesada, também denominado *Construir com Dignidade*, buscou prevenir, reduzir e eliminar os acidentes do trabalho nas obras da Copa do Mundo FIFA de 2014, dos Jogos Olímpicos da cidade do Rio de Janeiro de 2016 e das grandes obras de infraestrutura vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC do Governo Federal, incluindo as construções do programa Minha Casa, Minha Vida. No entanto, atualmente, a questão das grandes obras passa a ser englobada pelo Programa de Nacional de Acompanhamento das Obras na Construção Civil.

A partir de 2016, outras áreas passaram a ser estruturadas em grupos de trabalho, a fim de uniformizar a atuação dos procuradores em nível nacional. O procurador Raymundo Ribeiro, vice-coordenador nacional da CODEMAT, esclarece quais são os grupos nacionais de trabalho atualmente em criação ou reorganização:

a) Sílica

Objetivos: identificar a cadeia de produção do processo que utiliza a sílica e se o risco é gerado apenas pela sílica cristalina.

b) Setor de Telemarketing (em parceria com a COORDIGUALDADE)

Objetivos: realizar o mapeamento das causas de afastamentos e das demandas existentes, no âmbito do Ministério Público do Trabalho, das maiores empresas do setor econômico, permitindo uma atuação uniforme e coordenada em face das empresas.

c) Agrotóxicos

Objetivos: elaboração de estudos que possam servir para uma atuação mais eficiente e estratégica no que se refere aos impactos dos agrotóxicos na saúde dos trabalhadores.

d) Setor de Coleta de Lixo

Objetivos: acompanhar a elaboração da norma regulamentadora sobre saúde e segurança do trabalho na coleta de lixo e limpeza urbana, propor formas de atuação do Ministério Público

¹⁷⁵ A partir de seu primeiro regimento interno de 2009.

do Trabalho no setor de coleta de lixo e limpeza urbana e elaborar manual de atuação em saúde e segurança do trabalho no setor.

e) Setor de Segurança Privada

Objetivos: atuação coordenada do MPT em relação as maiores empresas do setor, acompanhamento do projeto de lei do estatuto da segurança privada, participação mais efetiva na CCASP (Comissão Consultiva de Assuntos de Segurança Privada) da Polícia Federal e propor e acompanhar a edição de anexo específico na NR-17, sobre e segurança no setor;

f) Setor de Ergonomia nas Grandes Lojas de Departamento

Objetivos: atuação coordenada do MPT em relação as questões de ergonomia nas principais lojas de departamento do Brasil.

g) Setor de Supermercados

Objetivos: atuação coordenada para impedir o ingresso de pessoas não autorizadas e/ou não vestidas adequadamente nas câmaras frias dos supermercados e para adotar medidas eficazes para a melhoria das condições de trabalho na função/atividade de empacotamento de mercadorias.

Esta teses tem como foco a análise da atuação do MPT nas áreas que a instituição elegeu como prioritárias, no entanto, os casos que não estejam enquadrados nas áreas prioritárias serão analisados e reagrupados ao final.

Passemos aos temas prioritários.

4.3.1. Construção civil

A construção civil é a atividade econômica que mais fatal para os trabalhadores no Brasil. Considerando apenas os empregados formalmente vinculados aos CNAES (Classificação Nacional de Atividade Econômica) que integram a Construção (Setor F) e os dados dos últimos Anuários Estatísticos de Acidentes de Trabalho (AEAT, 2010, 2011, 2012, 2013) do INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social), morrem mais de 450 trabalhadores no setor, a cada ano. A participação do setor da construção civil no total de acidentes fatais registrados passou de 10,1%, em 2006, para 16,5%, em 2013 (FILGUEIRAS, 2015).

A construção civil apresenta sinais de que as transformações provocadas pela reestruturação produtiva e da organização do trabalho produzem efeitos para a vida e a saúde dos trabalhadores, valendo destacar duas características importantes: a primeira refere-se ao

fato de a construção civil não se apoiar somente em bases e princípios tradicionais quanto ao processo de produção pois o setor sempre experimentou métodos e técnicas de racionalização dos processos de trabalho ao longo do tempo (VILLELA, 2007, HELOANI, 2016, FILGUEIRAS, 2015) acompanhando as transformações da economia; a segunda se refere a uma combinação entre distintos modelos de organização da produção e do trabalho em que se demandam trabalhos que requerem a habilidade do operário na execução de tarefas, além de ter de lidar com novos produtos e materiais e com maquinários modernos, muitas vezes sujeito a comandos via sistema informatizado.

As inovações técnicas e tecnológicas, em especial nos materiais e produtos, ganham força e se reproduzem de forma acelerada, no entanto, o modo de organização do trabalho nos canteiros de obras se mescla com o tradicional, identificado com a demanda por habilidades do operário para a execução de determinadas tarefas e que, em geral, requer grandes esforços da corporalidade física do trabalhador (SOARES, 2013). Além disso, as empresas do setor têm se utilizado, de modo expressivo, da subcontratação de serviços específicos e da contratação de subempreiteiras que forneçam força de trabalho e lançam mão do planejamento e do controle do processo produtivo.

Os estudos atuais demonstram que a terceirização é uma das maiores responsáveis pela precarização do emprego na construção civil, contribuindo para este cenário preocupante de número de mortes elevadas. Um dado que reafirma essa vulnerabilidade dos terceirizados na construção civil e que teve muita visibilidade na mídia foram as 12 mortes que ocorreram nas obras de construção de reforma de estádios de futebol para a Copa do Mundo de 2014 no Brasil; dentre eles, 9 eram terceirizados (DRUCK, 2017).

Todas estas mudanças em curso no processo de trabalho da construção civil têm repercutido de modo significativo na vida e na saúde dos trabalhadores, por isso a necessidade de criação de uma área prioritária para ações enérgicas do MPT.

O Programa Nacional de Combate às Irregularidades na Indústria da Construção Civil tem ênfase, assim, na repressão das situações relacionadas aos maiores riscos nos canteiros de obra, considerando queda de material e de trabalhadores, choques elétricos e soterramento. A construção civil pode ser dividida em construção pesada, montagem industrial e edificações, sendo que o MPT atua em todas estes sub-ramos da construção.

Em 2012, o MPT realizou uma grande ação institucional, em virtude da entrada em vigor de grande parte do texto da Norma Regulamentadora nº 35 do Ministério do Trabalho sobre trabalho em altura, a Semana Nacional da Construção Civil. As atividades tiveram dois focos

de atuação: preventivo, com a expedição de notificações recomendatórias para o cumprimento da NR nº 35; e repressivo, com a fiscalização dos termos de ajustamento de conduta e decisões judiciais dos anos anteriores. Cada Procuradoria Regional e Procuradoria do Trabalho nos Municípios executou as atividades da Semana Nacional conforme as suas prioridades e peculiaridades locais e considerando a disponibilidade dos membros e órgãos parceiros. Ao final, 265 empresas foram fiscalizadas no Brasil todo, mais de 1.600 notificações recomendatórias foram expedidas e atingiu-se um total de aproximadamente 240.000 trabalhadores na indústria da construção (LIRA & JARDIM, 2011).

Outra ação institucional interessante é a veiculação de vídeos educativos na grande mídia, a partir de 2014, a respeito de suas campanhas de combate aos acidentes no trabalho, como o “Você 10, acidente 0”, dentre outros, atualmente disponíveis no canal do MPT na plataforma *youtube*.

A atividade de maior impacto no MPT no combate às irregularidades na construção civil se dá no dia a dia de trabalho do procurador, por meio de investigações, fiscalizações, autuações e realização dos termos de ajustamento de conduta, ou, em alguns casos, o ingresso de ação civil pública representando um conjunto de trabalhadores que esteja em condições vulneráveis.

4.3.2. Setor sucroalcooleiro

As condições de precariedade do trabalho e de aviltamento do princípio da dignidade da pessoa humana, tão presentes nas situações de trabalho escravo contemporâneo (ou análogo à condição de escravo), como a constituição de dívidas irreais e o aliciamento da mão-de-obra, também podem ser constatadas no setor sucroenergético. O modo de realização do trabalho – ainda não totalmente mecanizado e, portanto, com o corte manual da cana-de-açúcar – sujeitam os trabalhadores à exposição de riscos ambientais provenientes do processo de queima da palha, do contato com os agrotóxicos, do trabalho a céu aberto sem a devida proteção e da intensidade do ritmo de trabalho pelo modelo de pagamento por produção. O velho modelo de corte manual convive com a expansão do agronegócio nacional, cuja expansão econômica não tem propiciado melhores condições de trabalho no campo. É neste cenário que o Ministério Público do Trabalho procurou interferir, através da criação de um programa específico.

O programa do MPT *Promoção do Trabalho Decente no Setor Sucroalcooleiro* é articulado com a Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e busca

implementar ações para erradicar, ou ao menos mitigar, situações de trabalho análogas à escravidão e regularizar as condições de trabalho, tais como jornadas exaustivas, condições de conforto e sistema de remuneração por produção. A execução do projeto se efetiva sobretudo com a realização de forças-tarefa atendendo à demandas específicas formalizadas pelas procuradorias regionais, pelo Ministério do Trabalho e Emprego ou pelos sindicatos, a fim de se realizarem diligências de investigação e adoção de medidas administrativas e judiciais para a correção das irregularidades na colheita da cana-de-açúcar ou na cadeia de seu processamento no interior das usinas.

A expansão do agronegócio nacional, acompanhado pelo setor sucroenergético tem sido impulsionado por mudanças globais que resultaram no aumento da demanda tanto por açúcar como por álcool. No âmbito internacional, uma maior consciência sobre a relação entre o uso de combustíveis fósseis e as mudanças climáticas incentivaram a procura pelo álcool combustível, dados os efeitos líquidos positivos na absorção de CO₂. Internamente, o aumento das vendas de carros bicomcombustível, impulsionou a demanda pelo álcool hidratado, ocasionando reversão da tendência declinante do uso deste produto, que se verificou até meados de 2003. Quanto ao mercado de açúcar, a vitória do Brasil, Austrália e Tailândia, importantes países produtores de açúcar, no painel aberto pelo Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre subsídios às exportações de açúcar branco praticados pela União Européia, sinalizou expansão da produção nos países competitivos, dentre os quais se destaca o Brasil (DIAS DE MORAES, 2007).

Este novo crescimento da agroindústria canavieira tem impactos – positivos e negativos – em toda a cadeia produtiva do açúcar e do álcool, e sua sustentabilidade tem sido amplamente analisada. No que se refere aos impactos sobre o meio ambiente, citam-se os efeitos sobre a qualidade do ar nas áreas urbanas e rurais, sobre o clima global, sobre a oferta de água, ocupação e preservação do solo, emprego de agrotóxicos e fertilizantes.

O agronegócio sucroalcooleiro fatura, direta e indiretamente, cerca de R\$ 40 bilhões por ano, o que corresponde a aproximadamente 2,35% do PIB nacional. É, também, um dos setores que mais empregam no país, com mais de 3,6 milhões de empregos diretos e indiretos, e reúne mais de 72.000 agricultores (DIEESE, 2007).

Em 2016, em meio à crise, o setor mostrou sua força no cenário nacional. Foram criados 9.699 postos de trabalho com carteira assinada, sendo que em 2015 foram criados apenas 892.

No acumulado da safra 2016/2017, a indústria da cana criou mais de 26 mil vagas de trabalho em comparação com apenas 4 mil em 2015¹⁷⁶.

Do ponto de vista do trabalho, a despeito dos empregos formais gerados e apesar das perspectivas de geração de novos postos de trabalho nas indústrias do açúcar e do álcool devido à expansão do setor, muito tem se pesquisado sobre os empregos agrícolas – especificamente dos cortadores de cana-de-açúcar – principalmente sobre as condições de trabalho, ao pagamento por produtividade, ao uso da terceirização na contratação dos cortadores e da migração de trabalhadores de outros estados que vem principalmente à São Paulo para trabalhar no corte da cana-de-açúcar, bem como a proibição da queima da palha da cana-de-açúcar, o que favorece as condições ambientais mas pode, por outro lado, provocar desemprego (DIAS DE MORAES, 2007, SCOPINHO, FARID & FREITAS, 1999, REIS, 2017).

O pagamento por produtividade é um dos pontos mais críticos do trabalho na colheita de cana, pois exige certa correspondência entre melhores rendimentos e maior estresse físico, gerando adoecimento em massa dos trabalhadores. Os agravos ocupacionais dos cortadores de cana decorrem, geralmente, do trabalho físico excessivo, acidentes com máquinas e animais peçonhentos, além de envenenamento e doenças respiratórias causadas por agrotóxicos e poeira orgânica. Outros fatores podem agravar a saúde dos trabalhadores, tais como: sistema de pagamento por produção associado à precarização dos alojamentos, meios de transporte, alimentação insuficiente e condições de trabalho nocivas, sem pausas para descanso, que podem levar a um maior risco de acidentes e ao desgaste prematuro destes trabalhadores. Desde o período de 2004-2005, o Ministério Público do Trabalho de Campinas vem suspeitando da relação das ocorrências de 13 mortes às condições de trabalho que teriam levado os trabalhadores à exaustão (ABREU, MORAES, NASCIMENTO & OLIVEIRA, 2011).

O movimento realizado pelo cortador de cana é extremamente desgastante. Estima-se que cada trabalhador desfira mais de 3.000 golpes de facão, flexionando o tronco aproximadamente 3.00 vezes, a fim de cortar 12,9 toneladas, a média de corte por dia, por trabalhador. Os batimentos cardíacos chegam a 200 por minuto e costumam caminhar até 10 km por dia de trabalho. Desse modo, convivem com dores frequentes nos braços, pulsos, mãos, ombros, além de calor excessivo que gera ânsia, vômitos, diarreia, tonturas e frequentes machucados por cortes nas mãos e nos pés (REIS, 2017). O alto gasto energético combinado com a sudorese intensa tem levado os trabalhadores à morte ou à perda da capacidade de

¹⁷⁶ Dados de 2017 da União da Indústria da Cana-de-Açúcar e Caged: www.canalrural.com.br/noticias/cana/setor-sucroenergetico-registra-alta-geracao-empregos-62717

trabalho, além das frequentes mutilações. Os problemas respiratórios e alérgicos relacionados com a queima do bagaço da cana também são causa de problemas crônicos e sequelas pulmonares irreversíveis.

Com a proibição da queima da palha de cana no estado de São Paulo, alguns destes problemas estão sendo minimizados. No entanto, com a utilização do corte mecânico, outros problemas surgiram; embora a máquina tenha, é claro, aumentado a produtividade, tendo em vista que uma máquina colhe em média 40 toneladas de cana por hora, o que equivale ao trabalho de pelo menos dez homens, a demanda por trabalho manual tem sofrido uma grande queda.

No estado de São Paulo, a velocidade de adoção da colheita mecanizada varia bastante entre as principais regiões produtoras, Ribeirão Preto e Piracicaba: enquanto na região de Ribeirão Preto estima-se que a mecanização tenha atingido em torno de 60% da colheita, em Piracicaba esta proporção é ao redor de 20%. Este fato pode ser explicado por diversos fatores: (1) a região de Ribeirão Preto é plana, favorecendo a mecanização com as máquinas atualmente disponíveis, enquanto mais de 70% das terras de Piracicaba têm declividade superior a 30%; (2) a estrutura fundiária entre ambas também é diferente – enquanto na região de Ribeirão Preto existe a predominância de grandes produtores, com escala que justifica a compra de uma máquina colhedora, em Piracicaba a grande maioria é de pequenos produtores, que não são capitalizados para adquirirem colhedoras mecânicas, além de não terem escala de produção eficiente para a colheita mecânica; (3) o movimento sindical dos trabalhadores na região de Ribeirão Preto tem maior grau de organização, com elevado poder de barganha, tendo incentivado a adoção da colheita mecânica bem antes da legislação entrar em vigor (DIAS MORAES, 2007).

A partir de janeiro de 2017, as usinas do estado de São Paulo foram proibidas de queimar a palha da cana-de-açúcar, o que é favorável ao meio ambiente devido à erradicação da chuva de cinzas no interior de São Paulo, principalmente nas regiões de Ribeirão Preto e Piracicaba, mas com consequências diretas para quem vive do corte manual; tal avanço foi possível pela realização de um acordo entre as usinas, o governo estadual e a Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, que estima que 65 milhões de toneladas de poluentes já deixaram de ser lançadas no meio ambiente¹⁷⁷.

As mudanças no processo produtivo que resultaram no incremento da mecanização da produção, em especial a colheita/corte da cana, em significativo aumento de produtividade, no aumento da competitividade e na melhoria e qualidade dos produtos, mudanças que são

¹⁷⁷ Notícia disponível em: g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/12/usinas-de-sp-nao-poderao-mais-queimar-palha-da-cana-de-acucar.html

integrantes da reestruturação tecnológica do capital sucroalcooleiro. Essas mudanças também estão relacionadas à extinção de postos de trabalho, a maior precarização das relações e condições de trabalho, à intensificação no seu ritmo e no aumento do desgaste físico e mental dos trabalhadores. Se na década de 1950 cada trabalhador cortava, em média, três toneladas de cana/dia, na década de 1980, este número chega a cerca de seis toneladas/dia e, ao final da década 1990 e início da década de 2000 a média exigida do trabalhador alcança as doze toneladas/dia (ROSA E NAVARRO, 2014).

Ainda persistem as condições de precarização do trabalho na colheita manual da cana-de-açúcar sendo que aumentou o esforço despendido pelos cortadores nos últimos 30 anos. O Ministério Público do Trabalho apontou diversas investigações na região de Ribeirão Preto por irregularidades trabalhistas e violação das normas de saúde e segurança do trabalho, o que deu origem a diversos termos de ajustamento de conduta junto às usinas bem como ao ingresso de diversas ações civis públicas buscando a denúncia de graves violações aos direitos básicos dos trabalhadores, bem como reparações em dano moral coletivo, cujos valores foram todos revertidos em prol da sociedade, por meio do direcionamento dos valores arbitrados pela Justiça do Trabalho ao FAT, à hospitais, à lares de idosos e abrigos de menores.

4.3.3. Banimento do amianto

O MPT criou e mantém o *Programa de Banimento do Amianto no Brasil*, que concentra esforços na busca por evitar o manuseio e utilização da fibra do amianto, também conhecido como asbesto, em todo o território nacional. O amianto é material cientificamente comprovado como agente cancerígeno, sem limites de tolerância humana para as fibras respiráveis, tendo sido completamente banido em mais de 60 países, considerando toda a União Europeia¹⁷⁸. No estado do Paraná, o Ministério Público do Trabalho firmou um acordo de cooperação técnica com a Associação Paranaense dos Expostos ao Amianto, juntamente com o Ministério do

¹⁷⁸ África do Sul: 2007; Alemanha: 1993; Arábia Saudita: 1998; Argentina: 2001; Austrália: 2003; Áustria: 1990; Bahrain: 1996; Bélgica: 1998; Brunei: 1994; Bulgária: 2005; Burkina Faso: 1998; Chile: 2001; Chipre: 2005; Cingapura: 1989; Coreia do Sul: 2007; Croácia: 2006; Dinamarca: 1986; Egito: 2005; Emirados Árabes: 2000; Eslováquia: 2005; Espanha: 2002; Estônia: 2005; Finlândia: 1992; França: 1996; Grécia: 2005; Holanda: 1991; Honduras: 2004; Hungria: 2005; Irlanda: 2000; Islândia: 1983; Itália: 1992; Japão: 2004; Jordânia: 2005; Kuwait: 1995; Látvia(Letônia): 2001; Lituânia: 2005; Luxemburgo: 2002; Malta: 2005; Noruega: 1984; Nova Caledônia: 2007; Nova Zelândia: 2002; Omã: 2001; Polônia: 1997; Portugal: 2005; Principado de Mônaco: 1997; Qatar: 2010; Eslovênia: 1996; Reino Unido: 1999; República Checa: 2005; Romênia: 2005; Suécia: 1986; Suíça: 1989; Taiwan: 2009; Uruguai: 2002. Fonte: Conselho Estadual de Saúde do Paraná.

Trabalho, dando origem ao *Observatório do Amianto*, que tem como objetivo principal a luta pelo banimento do amianto no Brasil, através da produção de estudos epidemiológicos da população trabalhadora exposta ao amianto, criar e integrar banco de dados e apoiar as famílias dos trabalhadores adoecidos.

O amianto, ou asbesto, é uma fibra mineral natural sedosa que, por suas propriedades específicas - alta resistência mecânica e às altas temperaturas, boa qualidade isolante, durabilidade, flexibilidade, indestrutibilidade, baixo custo -, é largamente utilizado na indústria. O Brasil está entre os cinco maiores produtores de amianto do mundo e é também um grande consumidor, havendo por isso um grande interesse científico mundial sobre a situação brasileira, quando quase todos os países europeus já proibiram seu uso. A maior mina de amianto em exploração no Brasil situa-se no município de Minaçu, no Estado de Goiás, e é administrada por empresas ligadas ao grupo multinacional francês Saint-Gobain, em cujo país de origem é proibido o seu uso desde o início de 1997 (SCAVONE, GIANNASI & THEBAUD-MONY, 1999).

As principais doenças relacionadas ao amianto são a asbestose¹⁷⁹, o câncer de pulmão¹⁸⁰, o câncer de laringe, do trato digestivo e de ovário e a mesotelioma¹⁸¹, segundo indica o INCA (Instituto Nacional do Câncer).

Além das doenças descritas, o amianto pode causar espessamento na pleura e diafragma, derrames pleurais, placas pleurais e severos distúrbios respiratórios (INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER, MINISTÉRIO DA SAÚDE 2017; SCAVONE, GIANNASI & THEBAUD-MONY, 1999).

Com 200 mil toneladas ao ano, o Brasil está entre os cinco maiores produtores do mundo; entretanto, diferentemente de seu parceiro comercial pela manutenção do negócio na Organização Mundial do Comércio (OMC), o Canadá, que exporta 98% do amianto produzido para os países em desenvolvimento, 70% do amianto brasileiro é utilizado no mercado nacional.

¹⁷⁹ A asbestose é causada pela deposição de fibras de asbesto nos alvéolos pulmonares, provocando uma reação inflamatória, seguida de fibrose e, por conseguinte, sua rigidez, reduzindo a capacidade de realizar a troca gasosa, promovendo a perda da elasticidade pulmonar e da capacidade respiratória com sérias limitações ao fluxo aéreo e incapacidade para o trabalho. Nas fases mais avançadas da doença, essa incapacidade pode se estender até para a realização de tarefas mais simples e vitais para a sobrevivência humana.

¹⁸⁰ O câncer de pulmão pode estar associado com outras manifestações mórbidas como asbestose, placas pleurais ou não. O seu risco pode aumentar em 90 vezes caso o trabalhador exposto ao amianto também seja fumante, pois o fumo potencializa o efeito sinérgico entre os dois agentes reconhecidos como promotores de câncer de pulmão. Estima-se que 50% dos indivíduos que tenham asbestose venham a desenvolver câncer de pulmão.

¹⁸¹ O mesotelioma é uma forma rara de tumor maligno, mais comumente atingindo a pleura, membrana que reveste o pulmão, mas também incidindo sobre o peritônio, pericárdio e a túnica vaginal e bolsa escrotal. Está se tornando mais comum no Brasil, já que atingimos o período de latência de mais de 30 anos da curva de crescimento da utilização em escala industrial no Brasil, que deu-se durante o período do "milagre econômico", na década de 70.

Destes 70% destinados ao mercado interno, 90% vão para a indústria da construção civil. Mais da metade da produção do setor é controlado por duas empresas transnacionais, Saint Gobain/Brasilit (francesa) e Eternit (Suíça), que se juntaram numa joint-venture, a Eterbras, em cujos países de origem o amianto já está proibido há quase uma década. A Saint-Gobain possui 57 fábricas no Brasil¹⁸². Estas empresas enfrentam processos vultosos em seus tribunais de origem movidos pelas vítimas e seus familiares, que já foi proclamada como o “mineral mágico ou seda artificial” e que hoje é identificada como “a poeira assassina ou o mal industrial do século 20” (CASTRO, GIANNASI & NOVELLO, 2003).

O Brasil, mesmo que não tenha proibido totalmente o seu uso até 2017, já vislumbrava uma tendência a aderir às orientações internacionais, tendo em vista que os estados do Mato Grosso, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo possuem leis estaduais pelo banimento desde 2007. A atuação administrativa e judicial do MPT procura dar efetividade às legislações estaduais que proíbem a utilização do amianto, agindo de forma repressiva para as empresas que descumprirem a lei.

O MPT atua também para garantir medidas de controle à saúde dos trabalhadores expostos ao amianto, transitando no espaço político relacionado à eliminação do asbesto, como, por exemplo, participando da formação de convencimento em Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores para aprovação de leis estaduais e municipais pelo banimento total do amianto e acompanhando o processo decisório do controle concentrado de constitucionalidade pelo STF das leis estaduais e federal sobre o tema. A utilização de qualquer tipo de amianto e de produtos que contenham a fibra foi vedada para a aquisição de bens que o utilizem na sua composição e na realização de obras públicas no âmbito do Ministério Público do Trabalho, por intermédio da Portaria PGT nº 281, de 26 de abril de 2013.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1986, editou a Convenção 162, que trata de um conjunto de regulamentações para o uso do amianto nas áreas de mineração, nas indústrias de processamento e transformação do minério, incluindo a proibição de pulverização do amianto em todas as suas formas, bem como a constante avaliação de possibilidade de substituição do uso do amianto por outro material menos danoso, devendo as autoridades locais monitorarem constantemente o ambiente e os dados de saúde dos trabalhadores expostos (CONVENÇÃO 162 DA OIT- MARTINS, 2009). Em atendimento aos requisitos da Convenção, então ratificada pelo Brasil, em 1991, o Ministério do Trabalho Brasileiro publicou

¹⁸² Saint-Gobain: 57 fábricas, 10 mineradoras, 17.000 funcionários diretos e indiretos, R\$ 8.4 milhões de vendas em 2016. Fonte: Saint-Gobain no Brasil, <https://www.saint-gobain.com.br/grupo-saint-gobain/saint-gobain-no-brasil>

a Portaria nº 1, que previa um conjunto de medidas para controle interno do uso e exposição do amianto aos trabalhadores da indústria.

No entanto, o amianto continuou sendo largamente utilizado sem rígidos controles e a invisibilidade dos adoecidos tornou-se um problema social grave, além de um problema real de saúde pública. Ambientalistas, profissionais da saúde, pesquisadores e entidades não governamentais vêm lutando pela conscientização dos males do amianto dando visibilidade dos dados científicos e sociais que acusam a gama de problemas. Segundo as pesquisadoras Lucila Scavone (UNESP Araraquara) e Fernanda Giannasi (auditora do Ministério do Trabalho), os dados sobre as doenças provocadas pela exposição ao amianto, classificada como doença profissional, são dispersos, raros e sobretudo, comprometidos com os interesses da indústria amiantífera. Explicam que a invisibilidade das doenças relacionadas ao amianto vem ao encontro das próprias características das doenças profissionais em geral, as quais costumam se manifestar distante do local onde foram contraídas e, em algumas vezes, muitos anos depois, dificultando o estabelecimento de nexos causais¹⁸³.

Mas a grande vitória em relação ao tema ocorreu somente em novembro de 2017, quando o Supremo Tribunal Federal proibiu o uso do amianto em território nacional. A decisão dos ministros foi tomada por conta de ações de inconstitucionalidade propostas pela Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho em conjunto com a Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho, contra uma lei de 1995, que regulamentava o uso controlado do amianto crisotila (usado principalmente em telhas e caixas d'água), e, por outro lado, ações interpostas principalmente por empresas, questionando a validade de leis estaduais que vetaram sua utilização. Por maioria de votos, o plenário reafirmou a declaração de inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei 9.055/1995 que permitia a extração, industrialização, comercialização e a distribuição do uso do amianto crisotila no país. A inconstitucionalidade do dispositivo já havia sido incidentalmente declarada no julgamento de outra ação (ação direta de inconstitucionalidade 3937), mas na sessão de 29 de novembro de 2017, os ministros deram efeito vinculante (todas as instâncias judiciais são obrigadas a manter a mesma posição quanto ao tema) e *erga omnes* (para todos) à decisão.

Ficam proibidas, então, a extração, a industrialização e a comercialização do produto em qualquer estado do País e não mais apenas naqueles em que havia leis proibitivas locais, como São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco.

¹⁸³ NASSA, Thiago. *O fantasma do amianto, um mal invisível*. Informativo PROEX Unesp 2001, edição 03.

A ABREA, associação brasileira dos expostos ao amianto, comemorou a decisão, reforçando que o feito significa vitória da classe trabalhadora, conquistada “*a partir do importante trabalho coletivo nacional e internacional na luta contra o amianto, que não obedece fronteiras*”, palavras de Eliezer João de Souza, presidente da ABREA¹⁸⁴. A associação ressalta que ainda há desafios, como o diagnóstico e tratamento paliativo dos já contaminados e também a recuperação dos ambientes degradado pela indústria.

O Ministério Público do Trabalho e a ABREA atuaram na causa de decisão histórica do STF como *amicus curie* (amigos da causa), levando ao conhecimento dos ministros a complexidade da problemática do uso do amianto, desde as doenças até os aspectos sociais negativos que impactam os expostos, evidenciando a força que tem a parceria dos movimentos sociais com as instituições públicas do trabalho.

4.3.4. Frigoríficos

A situação dos trabalhadores em frigoríficos foi muito bem retratada no documentário Carne & Osso, produzido pela ONG Repórter Brasil com o apoio da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT e Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho – ANAMATRA. A exposição da real situação do trabalho nas indústrias da carne é chocante e a veiculação pela mídia de grande audiência (bem como a disponibilização na *internet*) presta um serviço de utilidade, não apenas de denúncia, mas de dar voz a um grupo de trabalhadores sufocados em seus direitos mínimos e muitas vezes, esquecidos.

A realidade social do trabalho nos frigoríficos tem sido discutida fortemente nas investigações científicas¹⁸⁵ e os resultados das pesquisas convergem para apontamentos de haver trabalho intenso, repetitivo, degradante e danoso à saúde. As mesmas constatações são encontradas nas fiscalizações do Ministério Público do Trabalho (MPT), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), evidenciando inúmeras provas materiais do trabalho intenso, degradante e repetitivo, desenvolvido nas linhas de produção dos frigoríficos de abate e processamento de carnes (HECK, 2017).

¹⁸⁴ REVISTA DO DIESAT - Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes de Trabalho, dezembro de 2017.

¹⁸⁵ Investigações atuais como as encontradas nas pesquisas da UNESP, Fio Cruz e Unicamp pelos pesquisadores Fernando Heck, Leonardo Dresch e Letícia Mamed, por exemplo.

De acordo com o Ministério Público do Trabalho, os frigoríficos reúnem uma sinergia de agentes de riscos de acidentes e adoecimentos físico e psíquico, sendo o primeiro deles o ritmo intenso. Trabalhadores em frigoríficos chegam a realizar 90 movimentos por minuto, sendo que o mais aceitável seria em torno de 30. Eles são expostos ao frio, ao ruído, posturas inadequadas, amputações, umidade, deslocamento de carga em excesso, exposição à amônia, vasos de pressão e jornadas exaustivas. Além disso, longos deslocamentos para o trabalho, já que uma parte das populações locais não desejam mais atuar nesses postos de trabalho ou foram excluídos pela dispensa, mesmo constatando-se estarem adoecidos¹⁸⁶. Os que permanecem estão amedrontados pelo risco do desemprego, pois como bem explica *Roberto Heloani* (2016, p. 76), “o trabalhador excluído, jogado fora da realidade do trabalho divide seu espaço com o trabalhador ainda empregado, mas com medo, apavorado pela possibilidade de ser o próximo a ser excluído”.

Durante uma inspeção do Ministério Público do Trabalho no oeste paranaense, *Heck* (2017, p. 179) relata que foram constatadas as seguintes irregularidades, as quais também se repetem ao longo das inspeções dos auditores fiscais do Ministério do Trabalho: a) não observância de normas básicas de saúde e segurança do trabalho; b) lesões irreparáveis à saúde dos trabalhadores, sobretudo jovens empregados; c) ritmo de trabalho incompatível com a saúde e dignidade humana; d) condições térmicas inadequadas (frio excessivo); e) movimentos intensos e repetitivos; f) jornadas exaustivas; g) condutas médicas inadequadas; h) ausência de readaptação funcional de empregados; i) não emissão de CAT; j) não concessão de pausas de recuperação de fadiga (NR-17); k) não observância dos intervalos previstos no art. 253 da CLT; l) CIPA, PCMSO, PPRA e laudos ergonômicos inadequados; m) não preenchimento da cota legal de trabalhadores portadores de deficiência ou beneficiários da Previdência Social reabilitados; n) não preenchimento da cota mínima destinada à aprendizagem (art. 429 da CLT); o) concessão irregular de intervalos inter e intrajornada; p) não concessão de repouso semanal remunerado; q) horas extras não pagas, empregados sem registro de horário de trabalho e intervalos pré-assinalados no ponto que não correspondem ao intervalo efetivo; r) incorreção no pagamento de adicional de insalubridade e horas extras; s) danos à coletividade de natureza moral e material, uma vez que é toda a sociedade que direta ou indiretamente arca com os custos no sistema de saúde e previdenciário (ação civil pública 1428, 2010, p.2).

No estado de São Paulo a situação não é diferente.

¹⁸⁶ Declarações do procurador Sandro Sardá em evento da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho em maio de 2017, disponível em: <http://www.anpt.org.br/imprensa/noticias/3092-o-trabalho-em-frigorificos-e-a-atividade-industrial-que-mais-gera-adoecimentos-no-pais>

A empresa JBS, com apoio financeiro de R\$ 8 bilhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), comprou a maior parte das empresas concorrentes e hoje é o maior produtor de proteína animal do mundo, com 35 plantas no Brasil e mais de 130 mil empregados, com faturamento estimado em quase R\$ 62 bilhões em 2011¹⁸⁷. A unidade da empresa em Barretos/SP possui em torno de 1.800 trabalhadores e, segundo investigou o MPT (inquérito civil de 2011), foram registrados 496 afastamentos temporários por problemas físicos e psíquicos apenas no primeiro semestre, e 14% dos empregados estão permanentemente afastados do trabalho devido a acidentes, recebendo o benefício pago pelo INSS.

A atuação do Ministério Público do Trabalho a fim de mitigar estes graves problemas enfrentados pelo grupo de trabalhadores de Barretos levou ao ingresso de uma ação civil pública contra a JBS para que, entre outros pedidos, conceda 20 minutos de intervalo a cada 1 hora e 40 minutos de trabalho contínuo para os empregados lotados em ambientes artificialmente refrigerados, com temperaturas abaixo de 15°C, além de exigir uma indenização por danos morais coletivos de R\$ 20 milhões.

Em 2015, o MPT e JBS firmaram um acordo judicial que pôs fim a esta demanda, ficando ajustado que cada funcionário que atua em câmara frigorífica ou local artificialmente refrigerado receberia o valor de R\$ 100 para cada mês trabalho, de dezembro de 2009 a dezembro de 2011, além de uma indenização por dano moral coletivo no valor de R\$ 130 mil. A estimativa é que o valor despendido pela JBS com a ação e indenização dos trabalhadores chegue a R\$ 1 milhão. O acordo foi cumprido e arquivado pelo MPT, sob a responsabilidade da procuradora de Ribeirão Preto Regina Duarte da Silva. Ações semelhantes contra a JBS foram movidas pelo MPT em Santa Catarina e na Bahia.

Outra questão de grande preocupação da Academia e das instituições públicas do trabalho é a condição de superexploração do trabalho dos imigrantes haitianos que vêm ao Brasil especificamente para trabalhar na cadeia da carne, situação denunciada pelo Observatório das Migrações ao Ministério Público do Trabalho. Além da irregularidade da condição de trabalhador estrangeiro e da chegada por meio da invasão das fronteiras do Acre, estes trabalhadores têm sido extremamente explorados por meio dos trabalhos precários nos frigoríficos com baixas remunerações, além da contração de dívidas com moradia e alimentação.

¹⁸⁷ SAKAMOTO, Leonardo. *Moendo gente: a situação do trabalho nos frigoríficos*. Caderno Temático ONG Repórter Brasil, 2013, p. 18.

De acordo com as pesquisas do Observatório das Migrações, por meio do trabalho de Luis Felipe Aires Magalhaes e Rosana Baeninger, no período de 2011 a 2015, eram descontados do salário de cada trabalhador em média 230 reais pelo alojamento, além de que, em alguns casos, 11 trabalhadores dividiam dois cômodos e um único banheiro, com infiltrações por todos os lados. Os haitianos, recebendo salários menores que os brasileiros, eram alocados para os setores mais pesados, como o da “pendura” em frigoríficos e também o de miúdos e frequentemente, levantavam peso além do permitido pelas normas e saúde e segurança. No setor de miúdos, os trabalhadores seguravam funis em alturas superiores às previstas na legislação, sendo obrigados a permanecer de 8 ou 10 horas diárias com os braços erguidos numa angulação superior a 90 graus, resultando num afastamento de um a cada quatro trabalhadores por doença de trabalho¹⁸⁸.

Letícia Mamed (2016) têm pesquisado profundamente este fenômeno imigratório e afirma que, nos últimos cinco anos, após percorrerem a rota Haiti Brasil, chegam em território nacional endividados e psiquicamente transtornados; são então recebidos no Acre em um acampamento público improvisado, mantido pelos governos federal e estadual, cuja estrutura assegura a regularização e a preparação deles como força de trabalho apta a seguir viagem e ingressar, de modo particularmente precarizado, no mercado laboral brasileiro, especialmente na cadeia da carne. A precarização do trabalho dos haitianos passa a ser ignorada pelo poder público e a exploração desses estrangeiros pelas empresas privadas começa a esbarra no sistema previdenciário e na rede de saúde pública, já tão saturados e mal geridos.

A compreensão desse todo complexo e a convicção de que é necessário intervir com urgência nesta realidade reafirma a estratégia do MPT em destacar o setor de frigoríficos como área prioritária, o que tem sido realizado por meio do *Programa de Adequação das Condições de Trabalho nos Frigoríficos*, que consiste, portanto, na adoção de medidas judiciais e extrajudiciais para regularizar o meio ambiente do trabalho nesta indústria, com objetivo de reduzir as incapacidades e os adoecimentos dos trabalhadores.

Há dois marcos jurídicos importantes em relação ao trabalho no setor. O primeiro se refere à proposta elaborada pelo próprio MPT de redação de súmula para uniformização de jurisprudência, o que originou o Enunciado 438, aprovado pelo TST, que estendeu analogicamente o intervalo previsto no art. 253, da CLT, para os ambientes artificialmente frios. O segundo marco é a norma regulamentadora nº 36, “*Segurança e Saúde no Trabalho em Empresas de Abate e Processamento de Carnes e Derivados*”, que também recebeu a

¹⁸⁸ MAGALHÃES, L. F. A. (2017), pp. 195-202.

participação do MPT no seu processo de discussão ainda na fase do Grupo de Trabalho Tripartite – GTT Frigoríficos – criado para debater o tema no Ministério do Trabalho, a partir de 2011. O texto final foi ratificado na 71ª Reunião Ordinária da Comissão Tripartite Paritária Permanente – CTPP do Ministério do Trabalho.

A NR nº 36 é uma norma complexa que abrange uma diversidade de aspectos: mobiliário e postos de trabalho, meio ambiente interno da indústria (estrados, passarelas e plataformas), manuseio de produtos, forma de transporte de produtos e cargas, forma de recepção e descarga de animais, segurança de máquinas, equipamentos e ferramentas, condições ambientais de trabalho, equipamentos de proteção individual, vestimentas de trabalho, gerenciamento dos riscos, Programas de Prevenção dos Riscos Ambientais e de Controle Médico de Saúde Ocupacional, organização temporal do trabalho, organização das atividades e análise ergonômica. Ao todo são 16 capítulos com diversos artigos detalhados e que exigem das empresas, sindicatos e mesmo do sistema de Justiça um estudo mais acurado para serem colocados em prática e realizar as mudanças necessárias das práticas adoecedoras do setor.

Segundo a própria norma, o objetivo é estabelecer os requisitos mínimos para a avaliação, controle e monitoramento dos riscos existentes nas atividades desenvolvidas na indústria da carne de forma a garantir permanentemente a segurança, a saúde e a qualidade de vida no trabalho (artigo 36.1.1).

Os principais avanços da NR nº 36 são aqueles relativos à ergonomia e organização geral do trabalho e dos espaços internos das indústrias. O estabelecimento de regras claras que definam a ergonomia dos postos de trabalho, as pausas no decorrer da jornada e as condições ambientais internas mínimas podem, se seguidas pelas empresas, minimizar o risco de acidentes e doenças, principalmente aquelas decorrentes de má postura, ritmo acelerado e movimentos repetitivos. A alternância da posição em pé ou sentado na bancada, a otimização da altura das esteiras e dos bancos (havendo equipamentos que permitam sua alteração de acordo com as condições físicas do trabalhador), o controle do ritmo da esteira, a distância entre um trabalhador e outro favorecendo movimentos mais livres e a limitação de permanência dentro das câmaras com temperatura menor que 18 graus são dispositivos importantes constantes da norma e que passam a ser de adoção obrigatória pelas indústrias.

A proteção das máquinas com travas que evitem as mutilações e sua disposição no espaço de trabalho facilitando o manuseio das peças a serem cortadas/desossadas, também são disposições importantes trazidas pela NR, pois apesar de parecerem basilares, não vinham

sendo cumpridas. Segundo o artigo 36.8.1, “os equipamentos e ferramentas disponibilizados devem favorecer a adoção de posturas e movimentos adequados, facilidade de uso e conforto, de maneira a não obrigar o trabalhador ao uso excessivo de força, pressão, preensão, flexão, extensão ou torção dos segmentos corporais”.

Um dos pontos mais significativos da NR nº 36 e que significa uma vitória para a classe trabalhadora em relação à saúde e bem-estar nos frigoríficos se deu em relação à organização temporal do trabalho. Segundo (capítulo 36.13, de 1 a 9), para os trabalhadores que exercem suas atividades em ambientes artificialmente frios e para os que movimentam mercadorias do ambiente quente ou normal para o frio e vice-versa, depois de uma hora e quarenta minutos de trabalho contínuo, será assegurado um período mínimo de vinte minutos de repouso, nos termos do Art. 253 da CLT.

Para os trabalhadores que desenvolvem atividades exercidas diretamente no processo produtivo, ou seja, desde a recepção até a expedição, onde são exigidas repetitividade e/ou sobrecarga muscular estática ou dinâmica do pescoço, ombros, dorso e membros superiores e inferiores, devem ser asseguradas pausas psicofisiológicas distribuídas, no mínimo, de acordo com o seguinte quadro:

Quadro 4- Jornadas e pausas no trabalho repetitivo

JORNADA DE TRABALHO	Tempo de tolerância para aplicação da pausa	TEMPO DE PAUSA
até 6h	Até 6h20	20 MINUTOS
até 7h20	Até 7h40	45 MINUTOS
até 8h48	Até 9h10	60 MINUTOS

Fonte: MTE, NR. Nº 36

A norma define, ainda, que a empresa deve possuir contingente de trabalhadores em atividade, compatível com as demandas e exigências de produção, bem como mecanismos para suprir eventuais faltas de trabalhadores, e exigências relacionadas ao aumento de volume de produção, de modo a não gerar sobrecarga excessiva aos trabalhadores.

Um dos problemas apontados pelos trabalhadores no documentário *Carne & Osso*, o controle absoluto do uso de sanitários e a impossibilidade, muitas vezes, de fazê-lo, foi tratado por um artigo próprio e determina que “as saídas dos postos de trabalho para satisfação das necessidades fisiológicas dos trabalhadores devem ser asseguradas a qualquer tempo, independentemente da fruição das pausas (art. 36.13.9). A satisfação das necessidades

fisiológicas é um direito básico do trabalhador e qualquer violação neste sentido configura afronta aos direitos humanos.

Além das orientações sobre rodízios de postos de trabalho, controle de ruído, conforto térmico, condições de higiene e segurança, manuseio de ferramentas, a norma contém um glossário dos termos próprios do setor e algumas orientações (com desenhos técnicos) sobre as principais máquinas utilizadas no setor com instruções de suas partes e utilização segura.

A NR nº 36 entrou em vigor dia 18 de outubro de 2013, seis meses após a sua publicação, prazo em que as empresas puderam se preparar para as devidas adequações. Houve a determinação de prazos diferenciados para duas situações: a) itens que demandem intervenções estruturais de mobiliário e equipamentos – 12 meses da publicação da portaria dos prazos que ocorreu em 19 de abril de 2013; b) itens que demandem alterações nas instalações físicas da empresa- 24 meses da mesma publicação.

O Ministério Público do Trabalho, o Ministério do Trabalho e os sindicatos vêm, desde então, fiscalizando as empresas para verificar a adequação às condições estabelecidas por estes novos marcos jurídicos. Desde então o MPT já ajuizou ações civis públicas contra a *JBS Friboi* nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Mato Grosso.

4.3.5. Outros segmentos de atividade econômica (diversos)

O Ministério Público do Trabalho tem uma atuação que abrange não apenas as áreas prioritárias mas todos os ramos da atividade econômica em que houver algum tipo de violação às leis trabalhistas e afronta aos direitos humanos dos trabalhadores. Desta forma, as atividades do comércio, de serviços e do próprio Poder Público nas administrações direta e indireta são passíveis de intervenção dos procuradores do trabalho, em busca de uma adequação legal e melhoria das condições de saúde, segurança e bem-estar dos trabalhadores.

Uma grande parte dos trabalhadores do comércio e dos serviços encontram-se nas micro, pequenas e médias empresas. O trabalho nas pequenas e médias empresas no Brasil reflete uma realidade bastante particular, uma vez que, apesar de poder desfrutar de um ambiente de trabalho menor e mais acolhedor, numa esfera de sociabilidade menos massacrada pelas exigências das grandes corporações, muitas vezes o trabalhador se vê menos atendido em seus direitos por falta de adequação das empresas às normas de direito do trabalho e direito previdenciário. O meio ambiente de trabalho também pode ser um fator de desafio, uma vez

que pequenas empresas químicas, cooperativas de reciclagem, pequenas indústrias do setor elétrico, mecânico e eletrônico podem reunir um conjunto de perigos e potenciais riscos de acidentes e fatores de adoecimento do trabalhador, sem a capacidade de investimento em sistemas de segurança ao alcance das grandes empresas.

O emprego nas pequenas e médias empresas é universo muito heterogêneo, representando um segmento de pequenos negócios relativamente mais precário, com maior participação de empresas menos organizadas e com menor produtividade, de forma que a expansão da ocupação no setor, nas últimas duas décadas e meia, esteve associada à geração de postos de trabalho de menor qualidade, que não requerem maior qualificação e apresentam reduzida produtividade do trabalho, com menores rendimentos e poucos benefícios trabalhistas concentrando parcela expressiva dos empregos sem carteira de trabalho assinada do País.

Um estudo do CESIT (Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho) em parceria com o SEBRAE (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas)¹⁸⁹, analisou os principais problemas trabalhistas nas micro e pequenas empresas, apontando que o trabalho no comércio varejista, o que inclui os shoppings, lojas de departamento, supermercados e demais estabelecimentos com menos de 10 empregados apresenta, em geral, elevada proporção de trabalhadores sem carteira assinada e que não contribuem para a previdência, baixo grau de sindicalização, rotatividade no emprego mais elevada, menores salários médios (47% inferior ao salário médio pago nas empresas com mais de 10 trabalhadores) e menor proporção de trabalhadores recebendo vale transporte e auxílio alimentação¹⁹⁰.

Não podem ser esquecidos, ainda, os efeitos decorrentes das jornadas de trabalho que, na maioria das vezes, se estendem além dos limites contratuais, a má organização do trabalho e as desigualdades verificadas por conta do porte das organizações, assédio moral, assédio sexual e etc.

A questão do meio ambiente do trabalho também é apontada como um problema generalizado. O estudo aponta que são mais precárias as condições de saúde e segurança no trabalho nas micro e pequenas empresas, situação que tem sido agravada com a expansão desse universo em meio à estagnação e às mudanças ocorridas principalmente desde o início dos anos 1990. A precariedade das condições de saúde e segurança no trabalho nestas empresas acentuou-se com a intensificação dos processos de reestruturação produtiva e de avanço dos

¹⁸⁹ Convênio: Fundação Economia de Campinas - FECAMP e Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE. *Reforma Trabalhista e Políticas Públicas para Micro e Pequenas Empresas. 2004 e 2005.*

¹⁹⁰ CESIT/SEBRAE. Texto para Discussão n. 22. Campinas, IE Unicamp, 2005.

processo de terceirização, subcontratação e maior informalização das relações de trabalho, que contribuíram para ampliar a transferência de riscos ocupacionais e ambientais das médias e grandes empresas em direção às unidades de menor porte. Com isso concentrou-se ainda mais nas pequenas e médias empresas parte expressiva do ciclo de geração de lesões à saúde humana e degradação do meio ambiente, expondo seus trabalhadores a condições de trabalho mais degradantes e a maiores riscos em relação a sua saúde e integridade física¹⁹¹.

Em relação ao trabalho no comércio, considerando que as atividades dos comerciários englobam o atendimento ao público na venda de produtos diversos, a estocagem e reposição de materiais, o trabalho administrativo, a limpeza, entre outros, pode-se afirmar que não é comum no comércio a presença dos riscos clássicos apresentados na indústria, sendo mais frequentes os riscos ergonômicos e fadigas físicas e psíquicas; para além dos riscos existentes no meio ambiente de trabalho, deve-se considerar também o local onde está instalado o estabelecimento, uma vez que implica na questões do trajeto, como poluição ambiental (poeira, gases, ruído etc) e violência urbana. Também deve-se considerar outras questões que ocasionam problemas na vida social do trabalhador deste ramo, como a jornada de trabalho e a sazonalidade da intensificação das demandas. Com a edição da Medida Provisória em agosto de 1997, liberando o trabalho aos domingos e feriados, aquilo era comum apenas em período de festas (Natal, Páscoa, Dia dos Pais, Mães, ou comemorações regionais), tornou-se rotina, especialmente nos super, hiper mercados e *shopping centers*, onde a prática das horas extras se tornou algo habitual¹⁹².

Toda essa configuração do trabalho no comércio e também em serviços prejudica a vida social do trabalhador, porque ainda que folgue durante a semana (quando isso ocorre), não pode desfrutar da companhia de seus familiares e amigos, o que acaba produzindo um efeito acumulativo de angústia e sofrimento ao trabalhador que necessita do emprego e não vê como alterar essa condição de vida. Esse estilo de vida e trabalho pode levar ao adoecimento psíquico.

O Ministério Público do Trabalho tem atuado constantemente no setor de comércio e serviços a partir de denúncias dos sindicatos, dos próprios trabalhadores ou em decorrência de inspeções dos auditores fiscais do trabalho do MTE.

Por fim, o cenário revelado nesta seção e a constatação dos inúmeros entraves que impedem a melhoria contínua das condições de saúde, segurança e bem-estar no trabalho

¹⁹¹ CESIT/SEBRAE. Texto para Discussão n. 22. Campinas, IE Unicamp, 2005, p. 8.

¹⁹² Cadernos de Saúde do Trabalhador, IBRAST- Instituto Brasileiro de Saúde e Meio Ambiente, Trabalho e Cidadania. 2008, p. 22.

revelam uma dimensão profunda da cultura de descumprimento das normas neste País, por um lado, e uma óbvia dificuldade das instituições públicas em garantir a sua efetividade, por outro.

Não basta que a Constituição tenha alçado o meio ambiente do trabalho como um dos pilares de sustentação de um sociedade solidária, ao lado da livre iniciativa e do valor social do trabalho; é necessário que haja a real atuação das instituições públicas do trabalho, ou seja, Ministério Público do Trabalho, Ministério do Trabalho e Emprego e Justiça do Trabalho, bem como sindicatos e demais associações de trabalhadores, no sentido de coibir fortemente o descumprimento da legislação, aplicando medidas penais/pedagógicas austeras, até que o cumprimento das normas seja aceito como regra e não como exceção.

Criar uma cultura organizacional de permanente adequação às normas, ou, como chamado na literatura da Administração e da Economia, uma cultura de *compliance*¹⁹³, é um caminho longo, porém necessário.

¹⁹³ Nos âmbitos institucional e corporativo, *compliance* é o conjunto de programas para fazer cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e as diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades da instituição ou empresa num determinado tempo e lugar, visando evitar, detectar e tratar qualquer desvio ou inconformidade que possa ocorrer. O termo *compliance* tem origem no verbo em inglês *to comply*, que significa agir de acordo com uma regra, uma instrução interna, um comando ou um pedido (GÓIS, 2014, p. 105).

PARTE II- ANÁLISE EMPÍRICA

CAPÍTULO 5. A PESQUISA

5.1. Introdução

O presente capítulo tem como objetivo a exposição dos caminhos metodológicos percorridos para a realização da pesquisa e da construção teórica que sustentam a presente tese. Compreendemos a metodologia como um aspecto determinante da pesquisa, capaz de qualificar ou desqualificar o próprio objeto perseguido.

Sem dúvida, há muitos fatores importantes que precisam ser considerados nessa trajetória, como a limitação imposta pela própria disponibilidade de dados, ou, ainda, que o êxito de uma pesquisa depende fundamentalmente de certas qualidades intelectuais e sociais do pesquisador, tais como conhecimento do assunto que será pesquisado, curiosidade, criatividade, integridade intelectual, atitude autocorretiva, sensibilidade social, imaginação disciplinada, perseverança, paciência e confiança na experiência (GIL, 2010), qualidades que ao longo deste doutoramento se buscou fortalecer/adquirir. Desenvolver essas habilidades se torna um processo de crescimento pessoal em busca da independência intelectual necessária para desempenhar as funções que a titulação trará ao futuro doutor, à futura doutora.

A construção de uma tese no grande tema “trabalho”, com a respectiva pesquisa, traz consigo uma diversidade de riquezas, não somente porque o trabalho é central para o indivíduo e a construção de sua identidade, mas porque ocupa um espaço determinante na realidade da sociedade capitalista, passando por discussões que envolvem a economia, a sociologia, a ciência política, o direito.

Embora a grande quantidade de informações na literatura das ciências jurídicas e sociais concernentes aos múltiplos temas dentro deste ramo do conhecimento “trabalho” e, embora muitos destes estudos sejam revigorantes e instigantes, a realidade do pesquisador é feita de muitos entraves que tornam o processo demasiado complexo. Especialmente quando abordamos a realidade brasileira, apesar do uso salutar e bem-vindo de diversas referências

teóricas estrangeiras, é preciso identificar uma metodologia social do trabalho que lide de forma eficaz com as diferenças do desenvolvimento econômico latino-americano, porque essa especificidade irá influenciar de forma única o nosso “mundo do trabalho”.

Assim, precisamos retomar as ideias introdutórias gerais de que em meados dos anos 1980, uma série de transformações ocorridas no mundo do trabalho vai desafiar a sociologia do trabalho latino-americana: novas formas de organização do trabalho, em oposição ao taylorismo/fordismo, novas tecnologias, novas formas de organização empresarial, globalização da economia. Todas essas transformações, de um modo ou de outro, implicaram a flexibilização da produção e do trabalho. A análise desses processos coincidiu com um processo de institucionalização da sociologia do trabalho latino-americana. Naquele momento, a discussão esteve muito voltada para o que acontecia no interior das fábricas (Brasil e Argentina), ou para o processo de reconversão econômica em seu conjunto (México e Chile), com um olhar pouco voltado ao mercado de trabalho (LEITE, 2012). O mercado de trabalho ganha maior importância como estudo e pesquisa no final da década de 1990, momento em que passa a ser avaliado sob a perspectiva da reestruturação produtiva e das transformações na organização empresarial, trazendo a reboque o problema da precarização do trabalho (que tem impacto direto nas questões de saúde e segurança).

Afirmamos, então, com certa segurança, que compreendendo esse cenário, vencendo os percalços da especificidade local e beneficiando-nos desse movimento pretérito da sociologia do trabalho, dispomos de uma vasta e qualificada literatura nacional para o embasamento de nossas reflexões, bem como dispomos de uma grande quantidade de dados estatísticos sobre o mercado de trabalho brasileiro, pesquisa otimizada pelos diversos sites na internet de instituições públicas do trabalho, entidades governamentais ou organizações voltadas a esse fim, além do site do CESIT/IE Unicamp.

No entanto, o mesmo não se pode afirmar em relação aos dados jurídicos, principalmente relativos a procedimentos extrajudiciais, ainda pouco sistematizados pelas instituições públicas. O acesso aos pesquisadores e cidadãos comuns a dados de processos públicos ainda é muito precário. Advogados têm a vantagem de conseguir acessar uma maior quantidade de dados de processos individuais, mas na esfera coletiva, esse acesso não está disponível, nem mesmo aos advogados, porque não sistematizados. E aí começam outros entraves!

Há pouco tempo (2013), o MPT inaugurou um sistema informatizado chamado *MPT Digital*, possibilitando a consulta sistematizada aos procedimentos, como também o

peticionamento eletrônico (interação das partes envolvidas nos procedimentos/processos pela via digital). Caso o *MPT Digital* não estivesse em funcionamento, a pesquisa teria que ser realizada de forma física, o que inviabilizaria esta produção. Além do mais, foram quase dois anos de interlocução com o MPT, propiciando uma aproximação junto à instituição a fim de sensibilizar para o objeto pesquisado e demonstrar a cientificidade da pesquisa; foram realizadas reuniões com os procuradores responsáveis até o final bem-sucedido peticionamento junto ao Procurador-Chefe, que, finalmente, autorizou o nosso acesso aos dados primários. Embora os dados sejam públicos, o MPT forneceu as planilhas reunindo os dados do universo que nos interessava, já separados pelo assunto (meio ambiente do trabalho).

Caso a pesquisadora não fosse advogada e não tivesse uma interface profissional anterior com a instituição, provavelmente não conseguiria realizar a pesquisa, não somente pela impossibilidade de acesso aos dados, como também pela complexidade técnica que envolve a compreensão e análise do problema a ser pesquisado, além de que, em primeiro lugar, precisamos lembrar que o orientador da tese, professor doutor José Roberto Heloani também é graduado em Direito pela respeitável Faculdade de Direito do Largo São Francisco da USP, motivo pelo qual a costura entre as várias áreas das ciências sociais se tornou mais exequível, além de ser conhecido e respeitado junto às instituições públicas de justiça.

A escolha que fizemos a respeito do tema – atuação do Ministério Público do Trabalho – teve origem nas observações oriundas da atuação profissional desta pesquisadora desde 2002, quando de sua atuação como advogada em grande interface com os procuradores do trabalho, Justiça do Trabalho, sindicatos e diversos tipos de empregadores. Observou-se, durante esse período, a dinâmica desenvolvida entre as empresas demandadas, os sindicatos e a atuação do MPT. Daí nasceu uma curiosidade em realizar uma pesquisa mais aprofundada que revelasse cientificamente a eficácia ou ineficácia (e seus impactos) de determinadas ações, acordos e etc.

É claro que havia um sentimento de imparcialidade por ser advogada e não membro da instituição pesquisada e assim poder “dizer a verdade” de forma distanciada (outro entrave comumente experienciado pelo pesquisador). No entanto, por ser um ato de volição do pesquisador, o objeto destacado não deixa de salientar as peculiaridades desse pesquisador, revelando essas particularidades a partir de sua escolha, o que se torna mais claro na medida em que a perspectiva avança, ou seja, não existe a ideal isenção, pois podemos controlar as variáveis, porém nunca a subjetividade do pesquisador, que também é constituída pelo objeto pesquisado, em uma lógica de mutualidade (HELOANI &CAPITÃO, 2007).

Assim, o entrave da neutralidade, ou da ideal isenção, é vencido pela compreensão de que pesquisador e objeto constituem uma relação de mutualidade, bastante marcado pelas impressões, características, formação e experiências prévias do primeiro.

5.2. Problema de pesquisa

A regulação do mundo do trabalho pelo Estado, a observância desta regulação pelos capitalistas empregadores e a vigilância da instituição pública MPT são objeto geral da presente análise. No objeto específico, busca-se analisar a eficácia da atuação do MPT na vigilância e na coerção para a promoção do cumprimento da norma, que convencionamos chamar de concretização do direito do trabalho. A busca pelo cumprimento da lei pelo Estado não é uma imputação desta pesquisa, mas uma promessa do próprio Estado. O descumprimento das normas é diretamente causador da manutenção da precariedade e precarização do trabalho. Analisar a racionalidade e as consequências das ações estatais para o cumprimento das regras que ele mesmo formula deve pautar a norma como regularidade, e não como exceção (FILGUEIRAS, 2012).

Por isso o problema de pesquisa que se apresenta é situado na questão da atuação do Estado Social instituído pela Constituição de 1988 em busca da concretização das normas que formulou para o direito do trabalho. O Estado brasileiro se encontra aparelhado para exercer sua função de assegurar o cumprimento da regulação pública do trabalho, ao menos, no plano ideal. No plano concreto, diante da recalcitrância dos empregadores, pergunta-se: as instituições, (e em específico no presente trabalho o Ministério Público), estão conseguindo assegurar o cumprimento da legislação¹⁹⁴, especialmente em relação a um bens primários como a vida, saúde e segurança dos trabalhadores? Quando as instituições encontram ilegalidades, são eficazes na imposição de uma adequação às regras? Por que persiste o descumprimento das normas pelos empregadores?

No cerne deste problema, a questão central que se coloca é: o Ministério Público do Trabalho da 15ª Região, por meio de seus procuradores, enquanto instituição pública de vigilância do direito do trabalho, é eficaz em sua atuação para assegurar o cumprimento da legislação no que tange à saúde, segurança e bem-estar dos trabalhadores, em face da persistente

¹⁹⁴ Utilizaremos o conceito de eficácia para determinar a capacidade da instituição em assegurar o cumprimento da legislação.

desobediência de parcela expressiva dos empregadores, num cenário em que a afirmação dos direitos do trabalho se choca com o ideário neoliberal e o descrédito da regulação pública?

A **hipótese** a ser investigada: a atuação do Ministério Público do Trabalho é indispensável e crucial para a concretização do direito do trabalho no Brasil, promovendo de forma eficaz o cumprimento da legislação, impondo, com isso, resistência à precarização¹⁹⁵ das condições de trabalho promovidas pela adoção de políticas e reformas de cunho neoliberal.

5.3. Objetivos

A presente tese tem como objetivo central analisar o conteúdo e o resultado das composições contidas nos termos de ajustamento de conduta e das ações civis públicas do Ministério Público do Trabalho, no recorte temporal e temático propostos, analisar o resultado das sentenças que decidiram os processos na Justiça do Trabalho resultantes de TACs não cumpridos ou ações civis públicas promovidas, analisar o papel do Ministério Público do Trabalho no período delimitado para compreender a estratégia de atuação de seus procuradores em busca do cumprimento da legislação do trabalho.

A partir da reflexão resultante das pesquisas teórica e empírica, discutir as possibilidades e os limites da atuação do MPT, gerando alguns indicadores que possam contribuir, inclusive, para que a própria instituição avalie suas estratégias com base nos conceitos de eficácia utilizados nesta análise. Os indicadores de efetividade e eficiência não foram diretamente tratados na tese nem gerados nos dados, mas há alguns elementos que podem levar a uma reflexão mais geral neste sentido, como, por exemplo, o tempo médio gasto em cada investigação e o tempo médio gasto para interposição de execução judicial quando do não cumprimento de um termo de ajustamento de conduta, bem como os resultados das ações judiciais (ações civis públicas), que podem revelar a receptividade de suas investidas junto do Poder Judiciário Trabalhista.

Além disso, nossos objetivos específicos são: qualificar o debate sobre o papel do Estado e suas instituições públicas no âmbito do trabalho, além de qualificar o debate sobre o Ministério Público e a independência de seus procuradores. Por último, indicar caminhos que expliquem algumas causas do descumprimento das normas do trabalho e denunciar, nos limites do objeto, os grandes problemas enfrentados pelos trabalhadores na busca pelo meio ambiente

¹⁹⁵ Flexibilização, precarização e intensificação.

do trabalho equilibrado, sendo a saúde, a segurança e o bem-estar no trabalho os pilares básicos da garantia do respeito aos direitos fundamentais de todos os trabalhadores brasileiros.

5.4. Método e Técnicas de Pesquisa

A pesquisa está estruturada numa multiplicidade metodológica, necessariamente mais rica, para que possamos abordar o tema de forma interdisciplinar, sendo:

a) debate teórico por meio de uma pesquisa bibliográfica, que serviu de pilar para sustentar e dinamizar a dialética necessária entre as perguntas e as respostas (GAMBOA, 2013);

b) pesquisa empírica quantitativa/qualitativa: por meio do mapeamento e exame das ações do MPT, realizados com a criação de um banco de dados dos procedimentos judiciais e extrajudiciais. Cada procedimento realizado no ano de 2013 no tema meio ambiente do trabalho foi examinado e, posteriormente, fichado, *no ambiente virtual do Google Forms*, por meio de formulário construído para este fim (anexo);

c) entrevistas com procuradores do trabalho, utilizando a técnica de entrevista estruturada mediante questionário, via e-mail (perguntas da entrevista no capítulo 6).

A pesquisa teórica (primeira parte da tese) é conduzida pelo aprofundamento do estudo da literatura atinente ao tema e demais referenciais teóricos que envolvem o tema da atuação do Ministério Público do Trabalho, seus procuradores e a importância das instituições públicas (reveladas por um Estado fortalecido que vigia o cumprimento do direito do trabalho) frente aos movimentos do capitalismo contemporâneo no Brasil, na busca por uma sociedade mais justa e menos desigual.

A orientação metodológica empírica se pauta pela análise das composições que o Ministério Público do Trabalho da 15ª Região promoveu nos inquéritos civis decorrentes de violação de normas em saúde e segurança no trabalho na 15ª Região, registrados em 2013, ou seja, termos de ajustamento de conduta e ações civis públicas (que promoveu no mesmo sentido), com análise quantitativa e qualitativa: 1- a partir da tabulação dos resultados obtidos pelas fichas resultantes da análise dos termos de ajustamento de conduta e das ações civis públicas, que compõe a amostragem; e 2 - tomando como referência o cumprimento ou descumprimento destes ajustes/ações. As ações civis públicas e os termos de ajustamento de conduta foram consultados no site do MPT Digital e da Justiça do Trabalho e fichados, para análise.

Fontes primárias de dados: procedimentos do MPT Digital (internet), *site* do MPT (regional e nacional) e *site* da Justiça do Trabalho (em relação às ACPs).

É de extrema importância ressaltar que os procedimentos autuados ou registrados em 2013, base de dados da pesquisa, não decorrem em 100% dos casos em investigações que iniciaram somente em 2013; há um fluxo dinâmico de trabalho da instituição, não havendo como realizar esta separação dos dados sem afetar a veracidade e qualidade da análise que aqui se apresenta. Por isso incluímos o cálculo de tempo que o MPT encontrou necessário para, a partir do conhecimento da ilegalidade, concretizar o TAC ou a ACP. É possível, por exemplo, que uma investigação iniciada em 2011 possa ter sido convolada em TAC ou ACP apenas em 2013, em decorrência do tempo necessário da investigação e reunião de dados necessários para seguimento da atuação. O que se analisa, portanto, é o banco de dados primários de procedimentos registrados em 2013 (TACs e ACPs registrados em 2013) e não investigados apenas e tão somente em 2013.

O cruzamento dos dados empíricos com as respostas dos entrevistados permite maior compreensão do contexto que se pesquisa, obtendo-se elementos que contribuem para o aprofundamento da discussão da eficácia da atuação do MPT com base nessas categorias de análise.

Os resultados da pesquisa, após catalogação dos procedimentos e transcrição das entrevistas, são analisados das seguintes formas:

- a) agrupamento da catalogação entre TACs cumpridos e TACs não cumpridos;
- b) agrupamento das ações civis públicas e resultado das sentenças que julgaram essas ações;
- c) quantificação de decisões cumpridas versus decisões não cumpridas, em três grupos: 1- TAC cumprido; 2- sentença de execução do TAC (não cumprido); 3- resultado da ação civil pública;
- d) tabelas que permitem a visualização clara da quantidade e qualidade dos dados obtidos, conforme análise exposta.

A atribuição da eficácia dessas composições se dá sob um único aspecto: cumprimento por parte das empresas.

Parâmetro para a análise da eficácia: 1- atuação eficaz: TACs cumpridos pelas empresas e decisões em ações civis públicas que promovam o cumprimento da legislação violada, com punições relevantes, sendo consideradas eficazes as decisões que concederam procedência total ou parcial dos pedidos do MPT; 2- atuação ineficaz: TACs não cumpridos

pelas empresas, ou arquivados pelo MPT sem ingresso da devida execução judicial, ou, sem sede de ação civil pública, decisões julgadas improcedentes.

Insistimos que procuramos orientar a pesquisa para a construção de uma tese que tenha uma multiplicidade metodológica e, portanto, mais rica, para abordar o tema e dinamizar a dialética necessária entre as perguntas e as respostas (GAMBOA, 2013). Assim, ressaltamos a importância das entrevistas com os procuradores do trabalho. Isso importa porque entendemos que a tese qualifica o debate sobre a atuação e sentidos da função do MPT, uma vez que cada procurador representa, em si, a instituição, não havendo subordinação hierárquica ou subordinação intelectual entre os procuradores, elementos marcadamente independentes de atuação (o que pode gerar controvérsias de entendimentos e estratégias de atuação diversas.). Deste modo, capturar o olhar dos procuradores e suas experiências se tornou extremamente relevante, uma vez que a independência inerente ao cargo *procurador do trabalho* expressa também uma autoridade para a execução de pensamentos/julgamentos individualizados, divergentes, múltiplos. Além disso, são estes mesmos indivíduos que estão na linha de frente da instituição, vivenciando o dia a dia de enfrentamento com os empregadores e com as formas mais variadas de exploração do capital sobre a força de trabalho, podendo, eles mesmos, elucidarem questões-chave como possíveis motivos da recalcitrância das empresas e principais entraves impostos ao Estado pelo capital (ou criados pela disputa de forças presentes na estrutura material do Estado) na concretização do direito do trabalho.

A pesquisa, na abordagem qualitativa, tenta compreender os fenômenos que estão sendo estudados a partir da perspectiva dos participantes (neste caso, os procuradores). Considerando todos os pontos de vista como importantes, este tipo de pesquisa “ilumina” o dinamismo interno das situações, frequentemente invisível para observadores externos, podendo trazer contribuições valiosas para a compreensão do próprio objeto estudado. Queremos assegurar, inclusive, a precisão com que captamos o ponto de vista dos procuradores, transcrevendo, para esse fim, falas na íntegra (GODOY, 1995). O questionário estruturado para entrevista e enviado por e-mail, com a garantia de não identificação por nomes e localidades onde atuam assegurou um ambiente seguro para que os entrevistados se sentissem confortáveis em prestar as informações de forma mais verídica possível. Por essa razão, KORNAHUSEN e SHEATSLEY (1967) chamam a atenção para dois pontos cruciais: a obtenção da resposta e o registro da resposta, o que fizemos de forma mais íntegra possível.

Há muitas razões que determinam a realização de uma pesquisa. Podem, no entanto, ser classificadas em dois grandes grupos: razões de ordem intelectual e razões de ordem prática.

As primeiras decorrem do desejo de conhecer pela própria satisfação de conhecer. As últimas decorrem do desejo de conhecer com vistas a fazer algo de maneira mais eficiente ou eficaz (GIL, 2010). É o que desejamos.

5.5. Participantes

Os participantes da pesquisa são a os procuradores do trabalho do Ministério Público do Trabalho da 15ª Região.

CAPÍTULO 6. ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO MPT EM MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

6.1. Visão quantitativa das intervenções do MPT no período de 2013-2016

6.1.1. Denúncias gerais e denúncias em meio ambiente do trabalho

Em 2013, o MPT-15 recebeu um total de 5.847 denúncias, considerando todas as áreas de atuação. Na área de meio ambiente do trabalho, foram 1.728 denúncias (29,6% do total). Como havia 61 procuradores no MPT-15, contando que 54 atuam em primeira instância, o número médio de denúncias recebidas por procurador foi de aproximadamente 108 (9 por mês, em média).

Conforme pode ser visto no Quadro 5, entre as denúncias referentes à área de meio ambiente do trabalho em 2013, 1.096 (63,4%) se tornaram inquérito civil (investigação), enquanto outras 331 denúncias (19,2%) não possuíam elementos suficientes para abertura de inquérito. Além disso, é importante destacar que 158 ações judiciais foram promovidas pelo MPT-15 a partir de denúncias e investigações (o que corresponde a 9,1% dos procedimentos nessa área de atuação). Focando a análise nos inquéritos civis abertos e nas ações judiciais, foram realizadas 1.254 “atuações”, o que implica em 20,6 atuações para cada procurador, em média, apenas em meio ambiente do trabalho.

Quadro 5 – Denúncias recebidas pelo MPT-15 em meio ambiente do trabalho em 2013

	N	%
Denúncias que se tornaram inquérito civil	1.096	63,4
Denúncias que não possuíam elementos suficientes para abertura de inquérito	331	19,2
Ações judiciais promovidas a partir de denúncias e investigações	158	9,1
Denúncias que se tornaram inquérito civil somente após 2013	104	6,0
Cartas precatórias	3	0,2
Procedimentos de mediação	16	0,9
Procedimentos de acompanhamento a pedidos (sindicatos, bombeiros)	20	1,2
Total	1.728	100,0

Fonte: Ministério Público do Trabalho. *MPT Digital*. Elaboração própria.

6.1.2. Termos de ajustamento de conduta firmados e ações civis públicas ajuizadas

Pouco mais da metade (51,4%) das investigações do MPT-15 na área de meio ambiente do trabalho resultaram em um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em 2013 (Quadro 6). A outra metade (48,6%) permaneceu em fase de investigação, seja em razão da necessidade de mais tempo para a apuração da denúncia, seja porque a abertura de inquérito civil já é considerada por muitos procuradores como um procedimento suficiente para corrigir o problema, porque passam a negociar diretamente com a empresa buscando a correção do problema apurado. É importante esclarecer que foi possível pesquisar 464 TACs firmados em 2013 (82,4% do total), ficando fora da análise aqueles protegidos por segredo de Justiça.

É preciso explicar que alguns processos não se tornaram TAC e nem ACP pois não tinham todos os elementos para ensejar investigação ou não eram coletivamente relevantes.

Quadro 6 – Inquéritos em meio ambiente do trabalho que resultaram em TAC em 2013

	N	%	%
Denúncias que se tornaram inquérito civil	1.096	100,0	
Inquéritos ainda em fase de investigação	533	48,6	
Inquéritos em que foi firmado TAC	563	51,4	100,0
- TACs analisados na pesquisa	464		82,4
- TACs não analisados por acesso restrito (segredo de Justiça/sigilo)	99		17,6

Fonte: Ministério Público do Trabalho. *MPT Digital*. Elaboração própria.

Quanto às ações judiciais (AJs) promovidas pelo MPT-15 em meio ambiente do trabalho em 2013, convém esclarecer que a pesquisa analisou 141 (89,2%) casos, sendo 79 ações civis públicas (ACPs) e 62 execuções de TAC não cumprido (Quadro 7). Não puderam ser incluídas na análise 13 ações judiciais protegidas por segredo de Justiça ou sigilo, além de outras 4 que não são pertinentes. As ações protegidas por segredo de justiça são todas aquelas em que o acesso aos dados processuais ficam limitados às partes e aos seus advogados. Os casos previstos estão definidos no Código de Processo Civil e devem sempre ser observados, mas existe a possibilidade de também ser decretado quando houver interesse público¹⁹⁶.

Os motivos do sigilo, que é decretado pelo Procurador, são vários: a) a pedido do denunciante com medo de "retaliação da empresa"; b) para preservar o bom andamento das investigações, como no caso do depoimento das testemunhas; c) preservar perícias e outros documentos. Em todos os casos, havendo necessidade para o andamento do trabalho das partes envolvidas, o Estatuto da OAB permite o acesso dos advogados nos autos e, assim, com a formalização do pedido, o acesso é liberado. Então, somente em situações muito excepcionais, que o sigilo é mantido, devendo o Procurador oficiante fundamentar a manutenção do sigilo. Logo, o sigilo é exceção.

¹⁹⁶ Art. 155 do CPC. Art. 155: Os atos processuais são públicos. Correm, todavia, em segredo de justiça os processos: I - em que o exigir o interesse público; II - que dizem respeito a casamento, filiação, separação dos cônjuges, conversão desta em divórcio, alimentos e guarda de menores. (Redação dada pela Lei nº 6.515, de 26.12.1977).

Quadro 7 – Ações judiciais promovidas pelo MPT-15 em meio ambiente do trabalho em 2013

	N	%
Total de ações judiciais (ações civis e execuções)	158	100,0
Ações judiciais analisadas na pesquisa	141	89,2
- Ações civis públicas	79	50,0
- Execuções de TAC não cumprido	62	39,2
Ações judiciais não analisadas	17	10,8
- por acesso restrito (segredo de Justiça)	13	8,2
- porque o MPT apenas acompanhou e deu parecer	2	1,3
- porque se referiam a inquérito aberto em 2012	2	1,3

Fonte: Ministério Público do Trabalho. *MPT Digital*. Elaboração própria.

Portanto, a pesquisa analisou um total de 605 atuações do MPT-15 protocoladas em 2013: 464 termos de ajustamento de conduta (TACs) e 141 ações judiciais (AJs).

Quadro 8 – TACs e AJs analisados, considerando as subseções do MPT-15

Sede e subseções	Atuações	%	Procuradores	%
Campinas (sede)	173	28,6	35	57,4
Araçatuba	67	11,1	2	3,3
Araraquara	67	11,1	3	4,9
Bauru	74	12,2	4	6,6
Presidente Prudente	31	5,1	3	4,9
Ribeirão Preto	81	13,4	4	6,6
São José do Rio Preto	63	10,4	3	4,9
São José dos Campos	22	3,6	4	6,6
Sorocaba	27	4,5	3	4,9
Total	605	100,0	61	100,0

Fonte: Ministério Público do Trabalho. *MPT Digital*. Elaboração própria.

O Quadro 8 apresenta a distribuição dessas atuações em meio ambiente do trabalho de acordo com as subsedes do MPT-15, assim como a distribuição do número de procuradores. Nota-se que a região de Campinas (onde fica a sede do MPT-15) tem a maior parcela (28,6%) das atuações analisadas. Em seguida, aparecem Ribeirão Preto (13,4%), Bauru (12,2%), Araçatuba (11,1%), Araraquara (11,1%), São José do Rio Preto (10,4%), Presidente Prudente (5,1%), Sorocaba (4,5%) e São José dos Campos (3,6%). Também é importante frisar que a maioria (57,4%) dos procuradores está concentrada na sede e que parece haver um número insuficiente de procuradores alocados nas subsedes, o que pode limitar a atuação do Ministério Público do Trabalho na maioria dos municípios do interior do Estado de São Paulo.

Quadro 9 – TACs e AJs do MPT-15 em 2013, por ramo de atividade

Ramo de atividade	Atuações	%
Agronegócio	165	27,3
- Setor sucroalcooleiro	26	4,3
- Frigoríficos	23	3,8
Construção	110	18,2
- Construção civil	84	13,9
- Construção pesada	26	4,3
Indústria	150	24,8
- Indústria metalúrgica	34	5,6
- Indústria têxtil	17	2,8
- Indústria calçadista	15	2,5
Comércio	48	7,9
- Supermercado e hipermercado	20	3,3
Serviços	101	16,7
- Segurança e vigilância	28	4,6
- Transporte rodoviário	23	3,8
Administração pública	26	4,3
- Prefeituras	25	4,1
Outros ramos	5	0,8
Total	605	100,0

Fonte: Ministério Público do Trabalho. *MPT Digital*. Elaboração própria.

Outra informação relevante a respeito desse conjunto de atuações se refere ao ramo de atividade econômica da empresa investigada pelo MPT-15 (Quadro 9). Em 2013, mais de um quarto (27,3%) dos TACs e AJs em meio ambiente do trabalho analisados estavam relacionados com o agronegócio, sendo importante destacar que houve 26 atuações no setor sucroalcooleiro e 23 em frigoríficos. A indústria foi o segundo mais frequente, tendo motivado 24,8% das atuações nesta área, com destaque para 34 em empresas metalúrgicas, 17 em fábricas têxteis e 15 em fábricas de calçados. O ramo da construção também tem requerido bastante atenção dos procuradores (18,2% das atuações), sendo relevante mencionar que houve 26 atuações em construção pesada (em geral, grandes obras públicas que requerem um número elevado de trabalhadores). Em seguida vem o ramo de serviços com 16,7% das atuações, sendo 28 em empresas de segurança e vigilância e 23 em empresas de transporte rodoviário (de carga e de passageiros). Também merecem destaque as atuações que envolveram empresas no ramo do comércio (7,9%), sendo 20 em supermercados e hipermercados. Por fim, deve-se mencionar que 4,1% dessas atuações na área de saúde e segurança no trabalho foram direcionadas para prefeituras municipais.

Chama atenção a diversidade de ramos de atividade que motivaram uma atuação firme do MPT-15, sendo oportuno notar que 45,5% dos TACs e AJs em 2013 ocorreram em dois ramos de atividade (o agronegócio e a construção) identificados como focos principais da atuação na área de meio ambiente do trabalho. Mencione-se, ainda, que houve apenas 1 caso referente ao uso de amianto e 3 em serviços de telemarketing.

É preciso reconhecer que o agronegócio brasileiro se tornou imprescindível para a economia nacional. Segundo o Ministério da Agricultura, o Brasil promoveu “uma revolução verde no mundo” ao transformar o campo brasileiro e mudar a posição do país de grande importador a um dos maiores exportadores mundiais de alimentos. Além de tudo, graças ao uso intensivo de tecnologia, obteve ganhos de produtividade e evitou maior desmatamento – de 1991 a 2017, a produção de grãos e oleaginosas subiu 312%, mas a área plantada cresceu apenas 61%¹⁹⁷.

Ao mesmo tempo, o agronegócio tem causado problemas. O Brasil é o país que mais desmatou em 34 anos (1982 a 2016), segundo um estudo realizado por meio de fotos de satélite, totalizando uma área de 399 mil km² de área arborizada¹⁹⁸. Em 2016, o país foi o sétimo maior

¹⁹⁷ Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/em-paris-maggi-fala-dos-avancos-do-agro-brasileiro-e-de-respeito-ao-meio-ambiente>

¹⁹⁸ Estudo da Universidade de Maryland, EUA, publicado na Revista Nature e divulgado por: <https://epocanegocios.globo.com/Vida/noticia/2018/08/brasil-e-o-pais-que-mais-desmatou-em-34-anos-aponta-estudo.html>

emissor dos gases que causam o aquecimento global. O setor agropecuário foi responsável por 74% das 2,3 bilhões de toneladas de CO₂ e outros gases lançados no ar. Também é o setor que torna o Brasil recordista mundial em violência no campo – 65 assassinatos apenas em 2017, segundo a Comissão Pastoral da Terra – e alimenta a corrupção, com mais de R\$ 600 milhões pagos em propina a políticos em 2014 somente pela JBS, segundo o professor da Universidade Federal de Minas Gerais, *Raoni Rajão* e o secretário-executivo do Observatório do Clima, *Carlos Rittl*¹⁹⁹.

Apenas como exemplo dos graves problemas da utilização do trabalho no agronegócio, em alguns casos analisados, constatou-se o óbito de trabalhadores durante a jornada no campo em decorrência do calor excessivo suportado sem a utilização de EPI- equipamento de proteção individual, durante a colheita manual de cana. Em uma das ações civis públicas analisadas, o procurador do trabalho é explícito em afirmar que a lógica capitalista de obtenção de lucro pela exploração física do trabalhador prevalece ainda, mesmo num contexto de pujança econômica do agronegócio:

“Para o Órgão Ministerial, a omissão da ré não é acidental ou decorrente de um lapso perdoável, e, sim conduta intencional, pautada em critério econômico que objetiva manter baixo o custo da mão de obra de corte de cana - ainda que com o sacrifício da saúde e do bem-estar dos trabalhadores -, uma vez que sabem as empresas do setor que a principal forma de prevenção da fadiga em razão do calor é o estabelecimento de ciclos menores de trabalho ou a suspensão da atividade nos períodos mais quentes, sem prejuízo da remuneração, o que pode implicar a um só tempo redução do volume de cana cortada e aumento das despesas de produção”. (Originária do Inquérito Civil nº 000044.2012.15.004/2 de Araçatuba/SP).

Sem dúvida, a tomada de decisões em prol da proteção da vida do trabalhador, por mais básico que possa soar, está sendo negligenciada em alguns segmentos do agronegócio, por uma parte dos empregadores, causando óbitos ou lesões físicas graves, irreversíveis.

¹⁹⁹ Disponível em: <http://envolverde.cartacapital.com.br/o-agronegocio-brasileiro-e-uma-potencia-mas-se-tornou-uma-ameaca-diz-artigo>

Quadro 10 – Incidência de irregularidade nos TACs e AJs analisados em 2013

Tipo de irregularidade	N	%
EPI e EPC – equipamentos de proteção individual e coletiva	329	20,5
Condições de trabalho e medidas gerais de proteção	323	20,1
Condições sanitárias, higiene e conforto no local de trabalho	239	14,9
Segurança de máquinas e equipamentos	187	11,7
Atividades perigosas e insalubres	177	11,0
PCMSO – programa de controle médico e saúde ocupacional	144	9,0
Acidente de trabalho típico ou equiparado	70	4,4
CIPA – comissão interna de prevenção de acidentes	59	3,7
Ergonomia	57	3,6
CAT – comunicado de acidente de trabalho	16	1,0
Trabalho em condições análogas às de escravo	4	0,2
Subtotal 1	1.605	100,0
Condições do contrato de trabalho	341	21,2
Terceirização ilegal	14	0,9
Assédio moral, abusos, assédio sexual	13	0,8
Outro	50	3,1
Subtotal 2	418	26,0
Total	2.023	126,0

Fonte: Ministério Público do Trabalho. *MPT Digital*. Elaboração própria.

Como se pode observar no Quadro 10, ali estão relacionadas as incidências das infrações que motivaram a apuração dos inquéritos analisados. Os dois tipos de irregularidade em meio ambiente do trabalho mais recorrentes em 2013 foram (i) falta de equipamentos de proteção individual (EPI) e coletiva (EPC); e (ii) condições de trabalho precárias em razão de ausência

de medidas gerais de proteção. Esses tipos de irregularidades têm relação direta com a proteção da vida, saúde e dignidade das condições de trabalho.

Em relação ao item de maior incidência nos casos apurados, a falta de EPI e EPC para a segurança dos trabalhadores, se enquadram, além da ausência de equipamentos entregues individualmente por falta de investimento da empresa, a falta de manutenção das máquinas perigosas, como inspeção regular e inserção de dispositivos maquinários responsáveis pela contenção de pressão, transmissão de corrente elétrica, calor etc. Num dos casos analisados, onde se verificou o óbito de um trabalhador (explosão de caldeira que carecia de manutenção e válvula de controle de pressão) e a ameaça da segurança de muitos outros ali locados, observa-se a falta de investimento do grande empregador, flagrado, nesta tragédia, em plena desobediência às normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho.

Segundo o Ministério Público do Trabalho da subsede de Bauru, nesta ação civil pública contra a Raizen Energia SA (Usina da Barra)²⁰⁰, “a situação do ambiente de trabalho descrita no relatório fiscal revela condições degradantes, o que se afigura profundamente lamentável, principalmente se comparada ao gigantesco porte da empresa requerida e seu perfil econômico-financeiro em face do cenário de produção de energia do planeta”. A empresa era requerida em 15 autos de infração quando a ocorrência da explosão da caldeira. O MPT requereu na Justiça uma indenização de 10 milhões de reais em danos morais coletivos. O processo foi julgado improcedente pela JT. O MPT não recorreu.

Em outro caso contra uma empresa do mesmo ramo, o MPT ingressou com ação civil pública requerendo uma indenização de 7 milhões de reais por danos morais coletivos em face da não observância de normas de proteção individual e coletiva. Em audiência, foi realizado um acordo entre as partes no valor de 200 mil reais (69.2013.15.001/6- MPT x Comanche Biocombustíveis).

Um segundo grupo de irregularidades também frequentes merece destaque: (iii) condições impróprias de saneamento, higiene e conforto no local de trabalho; (iv) precariedade na segurança de máquinas e equipamentos; (v) existência de atividades perigosas e insalubres; e (vi) ausência de programa de controle médico e saúde ocupacional (PCMSO).

Segundo relatos do procurador do trabalho e do auditor fiscal durante uma inspeção num inquérito que originou uma ação civil pública em Araraquara (contra uma empresa ferroviária), os trabalhadores não tinham acesso ao bem mais necessário à manutenção do bom funcionamento físico: água potável. Relatam que “a empresa apenas providenciou a aquisição

²⁰⁰ Grande empresa do grupo econômico Cosan-Shell.

de garrações para água **após ter sido intimada pelo MPT**, e, ainda, sem comprovar a efetiva entrega da água aos funcionários. Até janeiro de 2013 (aproximadamente 1 ano após o início das inspeções), o produto seguramente não era fornecido aos empregados, de modo que, para poderem beber água durante a jornada, precisavam comprar com o próprio dinheiro” (p. 3 da ACP do MPT contra América Latina Logística Malha Paulista SA).

Situações semelhantes foram encontradas em muitos procedimentos analisados, tendo em vista a incidência dos primeiros três tipos de irregularidades. Segundo o Quadro 10, mais de metade das incidências apuradas eram referentes à segurança individual e coletiva e condições de higiene e bem-estar dos trabalhadores, onde se enquadram falta de banheiro adequado, água potável, local para refeição e proteção térmica.

Um terceiro grupo de infrações, relativamente menos frequentes em 2013, foi composto por: (vii) ocorrência de acidente de trabalho típico ou equiparado; (viii) ausência de comissão interna de prevenção de acidentes (CIPA); (ix) problemas de ergonomia (descumprimento da NR-17 do Ministério do Trabalho, em especial no que se refere a esforços repetitivos, movimentação de cargas, posicionamento corporal, ritmo de trabalho, iluminação e temperatura ambiente); e (x) falta de comunicado de acidente de trabalho (CAT). Note-se, ainda, 4 casos em que foi constatado (xi) trabalho em condições análogas às de escravo.

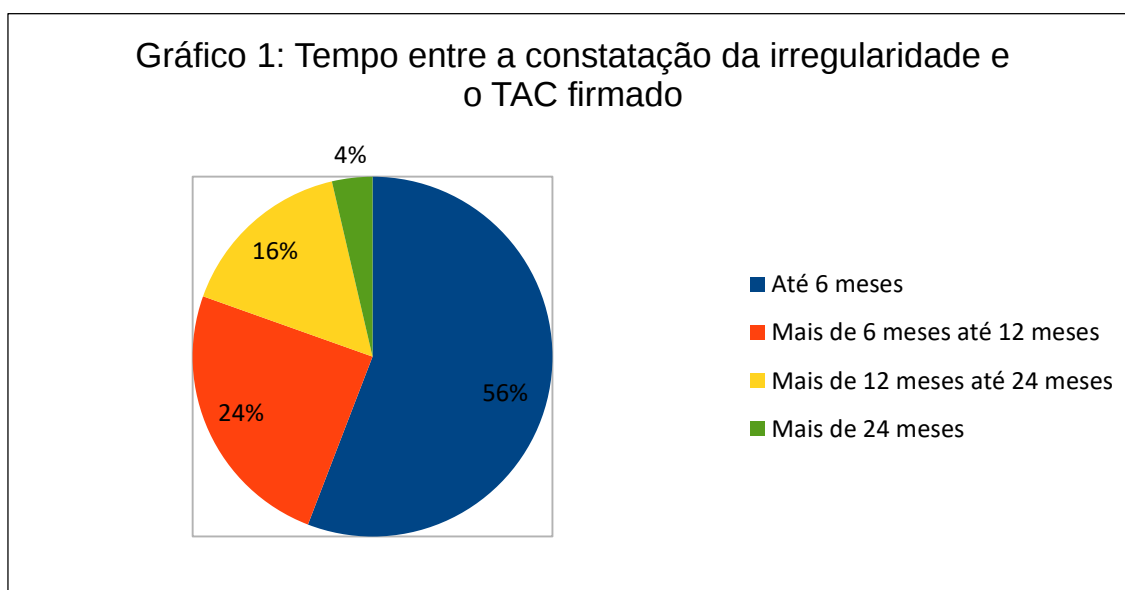
Em relação ao trabalho em condições análogas às de escravo, o MPT lançou uma iniciativa importante, o Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil. Segundo esta plataforma, apenas no estado de São Paulo, 1.544 trabalhadores foram resgatados, no período de 2003 a 2017, e os ramos da atividade econômica mais autuados foram: 1) confecções; 2) criação de bovinos; 3) comércio de vestuário; 4) cultivo de arroz; e 5) construção civil (de edifícios).

O Quadro 10 também permite constatar que muitos inquéritos em meio ambiente de trabalho encontraram outras irregularidades associadas, principalmente em relação a condições do contrato de trabalho (registro CTPS, remuneração, jornada, rescisão do contrato, menor de idade). Deve ser mencionada, ainda, a existência de poucos casos em que, além de problemas referentes à saúde e segurança dos trabalhadores, também havia ocorrido terceirização ilegal ou foi denunciado assédio moral ou assédio sexual.

É importante esclarecer que apenas 8,6% dos inquéritos apurados se referiam a empresas terceirizadas. Ou seja, em mais de 90% das atuações, a empresa denunciada por desrespeito às normas legais em saúde e segurança no trabalho era a empregadora principal. Considere-se,

ainda, que as atuações analisadas envolviam empresas dos mais diferentes tamanhos (pequeno, médio e grande porte).

O tempo durante o qual o inquérito civil em meio ambiente de trabalho fica em investigação até ser arquivado ou resultar num TAC ou numa AJ (ACP ou execução de TAC não cumprido) pode variar bastante, seja em razão da complexidade das irregularidades denunciadas, seja devido à maior ou menor sobrecarga de trabalho dos procuradores. No Gráfico 1, pode-se observar a distribuição dos Termos de Ajustamento de Conduta firmados em 2013 de acordo com o número de meses decorridos após a constatação da(s) irregularidade(s). Na maioria dos casos (55,8%), o TAC foi firmado em até 6 meses; 8 em cada 10 casos analisados foram firmados no período máximo de 1 ano. Por outro lado, um quinto dos TACs levou mais de 1 ano, sendo muito baixa a porcentagem (3,6%) dos que demoraram mais de 2 anos para serem firmados.

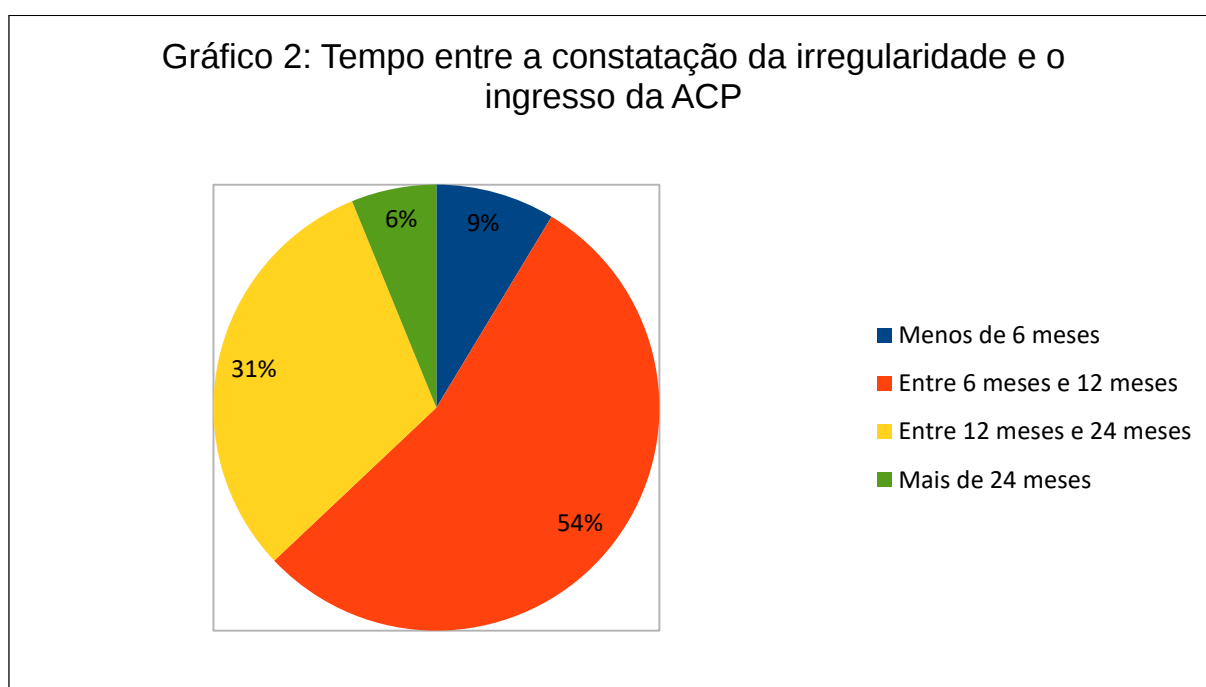


A celeridade das investigações e da tentativa de se firmar o TAC é importante pois quanto antes o problema for solucionado, mais rápido se eliminará ou minimizará o dano, o perigo ou a ameaça à saúde, segurança e bem-estar do trabalhador. Algumas situações merecem uma ação imediata, como, por exemplo, a paralisação de obras da construção civil quando constatadas em inspeção situações de alto risco, como quedas ou descargas elétricas.

Importante esclarecer que 9 em cada 10 TACs firmados estabeleciam o pagamento de multa. Ou seja, em alguns casos houve o entendimento de que não era pertinente aplicar uma multa, mas era necessário corrigir uma prática recorrente. O valor das multas previstas variou

bastante (de R\$ 1 mil a R\$ 15 milhões), tendo em vista a gravidade da irregularidade e o porte da empresa, ficando muitas vezes atrelada ao número de funcionários atingidos, ao número de itens descumpridos e/ou ao número de dias de descumprimento (astreintes).

O ingresso de Ação Civil Pública demora, em geral, um tempo maior. No Gráfico 2, nota-se a distribuição das ACPs promovidas pelo MPT-15 em 2013 de acordo com o número de meses decorridos após a constatação da(s) irregularidade(s). Apenas 8,6% das ACPs foram propostas com menos de 6 meses. Na maioria dos casos (54,3%), a promoção da ACP ocorreu entre 6 e 12 meses. Em 30,9% dos casos analisados o ingresso ocorreu no período entre 1 e 2 anos. E 6,2% das ACPs demoraram mais de 2 anos desde a constatação da ilegalidade.



Todas as ACPs promovidas estabeleciam o pagamento de multa. Mas, o valor das multas estabelecidas variou bastante: de R\$ 5 mil a R\$ 30 milhões. Geralmente esses valores são reavaliados na sentença e minimizados nos acordos firmados. O acordo firmado de maior valor analisado foi de 400 mil reais e acordo de menor valor foi de 3.000 reais. O acordo mais valioso já firmado pelo MPT-15 foi para encerrar o maior caso de trabalho análogo a escravo já flagrado pela instituição, 30 milhões de reais, numa ação originária de Araraquara²⁰¹. No entanto, este caso não foi englobado por esta pesquisa por ser da base de 2014.

²⁰¹ <http://prt15.mpt.gov.br/informe-se/procuradores/2-uncategorised/604-grupo-odebrecht-paga-r-30-milhoes-para-encerrar-acao-por-trabalho-escravo>

O Quadro 11 propicia uma visão dos resultados dos Termos de Ajustamento de Conduta firmados pelo MPT-15 na área de meio ambiente de trabalho em 2013. Ou seja, mostra se o desfecho ocorreu conforme o que foi acordado ou se houve algum tipo de desdobramento. Este é um dos pontos cruciais da pesquisa por indicar a eficácia da atuação do MPT no intuito de promover o cumprimento das normas. Quanto ao desfecho: dois terços (66,8%) dos TACs analisados foram cumpridos e arquivados; 15,3% foram parcialmente cumpridos; 7,5% não foram cumpridos; e 10% tiveram outro desfecho (mas o primordial é a perda do objeto da ação pelo fechamento da empresa).

Quando o TAC não é cumprido ou é cumprido apenas parcialmente, o procurador pode reavaliar a situação, ou encaminhar diretamente para uma execução judicial, ou estabelecer um novo TAC, ou ainda realizar um acordo com a empresa. A realização de um novo TAC ou acordo com a empresa são medidas que julgamos ineficazes, pois se a empresa não cumpriu o primeiro TAC, deveria ter uma sanção imediata e não uma nova chance de transacionar direitos sem pagamento de multas ou reparação retroativa. Quando a empresa não é punida de forma exemplar pelo descumprimento da legislação, entendemos que esse mecanismo alimenta a cultura de impunidade, levando outras a agirem da mesma forma. Pior ainda, a situação dos trabalhadores é arrastada e não resolvida, podendo gerar mais danos à saúde e à segurança dos mesmos.

Em 2013, 57,1% dos TACs não cumpridos tiveram como desdobramento a execução judicial por iniciativa de procuradores do MPT-15 (14,1% no caso dos TACs parcialmente cumpridos). Por outro lado, 1 em cada 4 TACs parcialmente cumpridos teve como desdobramento a tentativa de encontrar uma solução negociada (acordo ou novo TAC). E chama a atenção a porcentagem (37%) de TACs não cumpridos que permaneceram aguardando encaminhamento pelo procurador responsável. Entendemos que essa alta porcentagem de TACs não cumpridos que não foram executados na Justiça do Trabalho representam um grande prejuízo aos trabalhadores e, mais uma vez, alimenta a cultura da impunidade. Se não há sanção quando do não cumprimento do TAC, a empresa não vislumbra obstáculos para continuar descumprindo a legislação. Em verdade, todos os TACs não cumpridos deveriam ser, após decorrido o prazo estabelecido pelo MPT, executados na Justiça do Trabalho. Aqueles parcialmente cumpridos merecem uma avaliação do procurador para que seja estabelecido um novo prazo para cumprimento total. Decorrido este prazo, a ação de execução também se torna mandatória.

É importante lembrar que esta é a nossa avaliação. No entanto, os procuradores têm autonomia e agem conforme o próprio entendimento. Alguns são mais combativos, outros optam pelo arrastamento das negociações. Não há punição prevista para os procuradores que deixarem de executar os TACs não cumpridos. A independência funcional é uma “faca de dois gumes”: por um lado, permite que os procuradores ajam de acordo com suas convicções pessoais, que não sejam calados ou controlados pelo poder econômico; por outro lado, são quase isentos de punição (ou mesmo advertência) no exercício do cargo, pois o poder a eles conferido propicia o exercício de seu livre convencimento.

Quadro 11 – Resultados dos TACs firmados em meio ambiente do trabalho em 2013

Tipo de desfecho	Desdobramento	N	%	%
Cumprido	Arquivado	310	66,8	
Parcialmente cumprido	Em investigação	44	9,5	62,0
	Execução judicial	10	2,2	14,1
	Novo TAC	11	2,4	15,5
	Acordo	6	1,3	8,5
	Soma	71	15,3	100,0
Não cumprido	Execução judicial	20	4,3	57,1
	Novo TAC	2	0,4	5,7
	Aguardando encaminhamento	13	2,8	37,1
	Soma	35	7,5	100,0
Outro		48	10,3	
Total		464	100,0	

Fonte: Ministério Público do Trabalho. *MPT Digital*. Elaboração própria.

Em relação às ações civis públicas promovidas pelo MPT-15 na área de meio ambiente de trabalho em 2013, a análise dos resultados deve ser feita com base no resultado das sentenças proferidas (Quadro 12). Em apenas 7,6% das sentenças a ACP foi considerada procedente; a mesma porcentagem corresponde às ACPs consideradas improcedentes. Em um terço (32,9%) dos casos as sentenças indicaram procedência parcial (15,2% sem recurso e 17,7% com recurso). E chama atenção a grande proporção (38%) de ACPs que foram solucionadas por meio de acordos, indicando uma propensão dos procuradores a buscarem acordos.

Quadro 12 – Sentenças das ACPs em meio ambiente do trabalho ajuizadas em 2013

Resultado da sentença	N	%
Procedente	6	7,6
Procedente em parte	26	32,9
- sem recurso	12	15,2
- com recurso	14	17,7
Improcedente	6	7,6
- sem recurso	2	2,5
- com recurso	4	5,1
Acordo	30	38,0
Terminativa sem análise do mérito	3	3,8
Pendente de julgamento	5	6,3
Outro	3	3,8
Total	79	100,0

Fonte: Ministério Público do Trabalho. *MPT Digital*. Elaboração própria.

Neste ponto, a pesquisa revela a quebra um “mito” ou um entendimento do senso comum dos procuradores de que a ação civil pública é ineficaz porque: 1) a Justiça do Trabalho não acolhe os pedidos formulados pelo MPT; 2) o ingresso da ação não resolve o problema dos trabalhadores porque é extremamente morosa. Ocorre que em 78,5% dos casos analisados, a ação civil pública pode ser considerada eficaz, uma vez que em 38% dos casos houve acordo (para cumprimento imediato) e em 40,5% dos casos houve sentença com procedência total ou procedência em parte, com ordem de cumprimento imediato. Quando há recurso, o cumprimento da sentença se dará, via de regra, a partir do julgamento do recurso. Mas o juiz cobrará a condenação de forma retroativa, o que, de certa forma, ameniza o tempo de espera.

De qualquer forma, após o ingresso da ação civil pública e da sentença favorável, a empresa não mais poderá se esquivar de suas obrigações. Os recursos meramente protelatórios podem acarretar à empresa condenação em litigância de má-fé, com a cominação de mais multas. Por estes motivos, entendemos que os procuradores poderiam utilizar mais intensamente da ação civil pública nos casos em que as infrações são graves ou em casos em que a empresa possui um grande poder econômico e tende a não atender o convite do MPT para realização de audiência e celebração do TAC, já que este depende da concordância voluntária da empresa investigada.

Novamente ressaltamos que cada procurador é independente no exercício do cargo, não havendo regra que determine quando deve ingressar com uma ACP ou quando deve evitar esse procedimento.

6.2. Análise qualitativa das intervenções do MPT em áreas prioritárias

6.2.1. Irregularidades no agronegócio: setor sucroalcooleiro, frigorífico e demais ramos do agronegócio

A pesquisa aponta que, em 2013, mais de um quarto (27,3%) dos TACs e AJs em meio ambiente do trabalho analisados estavam relacionados com o agronegócio, abrangendo uma gama de estabelecimentos rurais e incluindo inúmeras atividades agrícolas (que vão desde a limpeza e preparo do solo ao plantio, manejo de cultura, colheita, beneficiamento, transporte e armazenamento, controle de pragas e doenças, tratamento das sementes e mudas, sistema de

irrigação e drenagem, entre outros). É importante destacar que houve 26 atuações do MPT no setor sucroalcooleiro e 23 em frigoríficos. Dessa forma, podemos afirmar que o agronegócio é o setor mais problemático no interior de São Paulo, onde estão as empresas que mais se recusam a cumprir a legislação do trabalho.

Se cruzarmos com os dados referentes a irregularidades, perceberemos o quanto o trabalho no agronegócio é inseguro, tendo em vista o rol do primeiro grupo de atuações do MPT, equipamento de proteção individual²⁰² e coletivo²⁰³ do trabalho, condições do local de trabalho, higiene e medidas gerais de proteção.

O fornecimento de equipamento de proteção individual e coletiva é uma das obrigações mais básicas do empregador. Segundo a CLT, a empresa é obrigada a fornecer aos empregados, gratuitamente, equipamento de proteção individual adequado ao risco e em perfeito estado de conservação e funcionamento, sempre que as medidas de ordem geral não ofereçam completa proteção contra os riscos de acidentes e danos à saúde dos empregados (art.166).

Em todos os casos analisados referentes ao setor sucroalcooleiro, verifica-se a falta de equipamentos de proteção individuais e coletivos do trabalho. Ademais, é frequente a exposição sem pausas adequadas a altas temperaturas no corte manual da cana-de-açúcar.

Um dos casos mais icônicos e paradigmáticos para compreender o problema recorrente enfrentado pelos trabalhadores nesse setor (e combatido pelo MPT) se deu na ação civil pública originária da subsele de Araçatuba movida contra uma usina sucroalcooleira da cidade de Valparaíso/SP, próxima a Araçatuba²⁰⁴.

O inquérito civil teve início em 2012 com amplo trabalho investigativo para fins de apuração do cumprimento das normas de segurança do trabalho relativas ao controle do estresse térmico na atividade do corte manual da cana-de-açúcar na região. Instada a informar quanto aos procedimentos e medidas adotados para reduzir e/ou minimizar a exposição dos trabalhadores rurais a agentes de riscos em dias de calor excessivo e/ou umidade restrita do ar, a empresa apresentou alguns documentos e declarou em audiência no MPT que adotava medidas gerais como fornecimento de água gelada, distribuía soro repositores e local para descanso coberto com toldos. Não era respeitada a NR n. 31 do Ministério do Trabalho, relativa a pausas necessárias quando do trabalho exposto a altas temperaturas. Importante destacar que a própria forma de pagamento adotada pela empresa, baseada exclusivamente na produtividade do trabalhador, conforme esclarecido em audiência, também contribuía para a caracterização

²⁰² NR n. 6 do Ministério do Trabalho.

²⁰³ NR n. 9 do Ministério do Trabalho.

²⁰⁴ MPT contra Da Mata SA Açúcar e Álcool, 2013.

do estresse térmico na atividade do corte de cana, na medida em que leva o empregado a extrapolar seus próprios limites físicos em busca da melhor remuneração.

O MPT apurou que o corte manual de cana-de-açúcar, em um repetitivo circuito que resulta no corte médio de mais de 8 (oito) toneladas por dia, constitui atividade fisicamente desgastante, caracterizado pelo excesso de trabalho associado às longas jornadas, sob sol intenso; a reposição inadequada resultam em distúrbios hidroeletrólitos cujos episódios de gravidade crescente se manifestam da câimbra à morte por parada cardíaca. Quando as câimbras são fortes e frequentes, seguidas de tontura, dor de cabeça, vômito e convulsões, os trabalhadores denominam esta condição/situação de “birola”. O esforço para cortar mais e mais cana e aumentar os ganhos, provoca situações limites de desgaste, sendo constantes os atendimentos nos serviços de urgência e emergência da região: a presença de trabalhadores reclamando de câimbras e vomitando, após trabalho sob o sol e temperatura que pode chegar a 37°C à sombra. Também contribui para isso, a própria roupa de trabalho, vestimenta pesada e fechada, que favorece o aumento da temperatura corporal, a perda de água e de sais minerais, levando à desidratação, choque térmico, câimbras, colapso dos vasos sanguíneos e outros danos.

A Constituição da República enumera como princípios fundamentais do Estado Brasileiro a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, cujo conteúdo, representando uma das principais opções político-constitucionais, veda a adoção de medida que, priorizando a obtenção de lucro, frustre a plena implementação do direito social do trabalho (art. 6º da Constituição Federal). No que se refere às violações relativas à saúde e segurança no trabalho, é de se notar que a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, preconiza:

“Art. XXIII - 1. Todo homem tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, às condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego”.

Estabelecem o inciso XXII do art. 7º da Constituição Federal:

“Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança;”

E em outro dispositivo, a Constituição estatui:

“Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Com base na legislação pertinente, inclusive das normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho, o MPT pediu em Juízo a adequação do local de trabalho, o fornecimento EPIs e EPCs adequados para minimizar os danos físicos dos trabalhadores, além de uma indenização por danos morais coletivos, em prol de todos os trabalhadores da região, valor a ser revertido à sociedade, medida de caráter educativo e com cunho de ressarcimento, no montante de 1 milhão de reais.

A ação civil pública teve fim após 1 ano de tramitação, mediante um acordo entre as partes, acordo este em que a empresa ficou obrigada a obedecer todas as regras da legislação sobre as pausas e descansos remunerados obrigatórios à preservação da saúde dos trabalhadores, além da adequação do local de trabalho. Uma grande vitória neste caso foi o compromisso que a empresa assumiu de não mais praticar a remuneração por produção, a partir da safra de 2015. De 2014 a 2015, comprometeu-se a respeitar a diária de R\$ 32,80, quando as horas trabalhadas e as pausas não alcançarem este valor.

A título de danos morais coletivos, a empresa pagou o valor de R\$ 120.000,00, em favor da Casa de Misericórdia de Valparaíso, que comumente atende este grupo de trabalhadores e suas famílias.

No setor de frigoríficos, os casos comumente se estabelecem por conta de denúncias de empregados e do próprio sindicato, em relação a problemas sérios de ergonomia e condições de segurança e higiene no local de trabalho, situação denunciada no documentário *Carne e Osso*, disponível na plataforma Youtube (produção em parceria com o MPT). O caso que destacamos, no entanto, merece tal menção por conta de sua gravidade: a desobediência às normas de segurança e saúde colocou não apenas os trabalhadores em risco, mas o entorno do frigorífico.

Trata-se de uma ação civil pública movida pelo MPT contra um grande frigorífico de Araraquara/SP, cujo pedido de indenização foi o de maior valor observado na pesquisa: 5 milhões de reais.

O Ministério Público do Trabalho tomou conhecimento, a partir de notícia nos meios de comunicação, da ocorrência de vazamento de amônia neste frigorífico localizado em

Araraquara. Segundo nota da imprensa, o frigorífico mantinha dois tanques de amônia com 4.000 litros cada, sendo que os bombeiros não conseguiram estimar qual a quantidade vazada. Notificada pelo MPT, a empresa prestou uma resposta breve e vaga, informando apenas que, devido a uma pane elétrica em um dos painéis de comando, uma das bombas do sistema de arrefecimento de água foi desligada, ocasionando a descarga de 100 quilos de amônia na atmosfera. A empresa, mesmo intimada, não entregou laudo de vistoria aprovado pelo Corpo de Bombeiros e não emitiu a CAT (comunicação de acidente de trabalho), o que, para este procurador responsável pelo caso, foi motivo suficiente, após a análise da gravidade do ocorrido, para abertura da ação civil pública contra o frigorífico, inclusive com pedido liminar²⁰⁵, o que foi prontamente atendido pela Justiça do Trabalho, no interessante despacho:

Trata-se de nova Ação Civil Pública ajuizada por MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO - PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 15ª REGIÃO em face de MINERVA S.A., por meio da qual o requerente pretende, LIMINARMENTE, seja a requerida compelida a providenciar a instalação e manutenção de sistema de monitoramento contínuo e permanente de vazamentos de amônia, com instalação de central de controle e de sensores a serem posicionados nos pontos de maior risco, mantendo-se o sistema interligado ao sistema de alarme, sob pena de fixação de multa diária, em virtude da ocorrência de vazamento de amônia. Os documentos apresentados com a exordial constituem elementos suficientes a comprovar a fumaça do bom direito e o perigo da demora, de modo a autorizar a concessão liminar da medida requerida. Com efeito, os documentos de fls. 59/61, 107/112 e 133 demonstram que a ré não possui sistema de monitoramento efetivo com relação a vazamentos de amônia, nada obstante as inúmeras notificações e ações do MPT. Ademais, o vazamento do gás amônia é incontroverso, o que coloca em risco a vida e a segurança dos trabalhadores que lá atuam em contraposição ao dever da empresa de zelar pela segurança do ambiente de trabalho, com previsão constitucional (art. 7º, XXII). Assim, por presentes os requisitos essenciais, CONCEDE-SE A LIMINAR, determinando à requerida que providencie, no prazo de 30 dias, a instalação e manutenção de sistema de monitoramento contínuo e permanente de vazamentos de amônia, com instalação de central de controle e de sensores a serem posicionados nos pontos de maior risco, mantendo-se o sistema interligado ao sistema de alarme, juntando aos autos nota fiscal e demais documentos comprobatórios de instalação, inclusive, auto de vistoria aprovado

²⁰⁵ O pedido liminar é feito para antecipar os efeitos de uma sentença, diante da grave ameaça iminente a direitos, cuja espera pela decisão acarretaria um prejuízo (chamado na doutrina jurídica de *periculum in mora*), combinado com o forte indício de direito líquido e certo (chamado na doutrina jurídica de *fumus boni iuris*, fumaça do bom direito).

pelo Corpo de Bombeiros, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), até o cumprimento da obrigação de fazer. Inclua-se o feito na pauta de audiências, com urgência, intimando-se as partes para comparecimento, com as cautelas de praxe, bem como para ciência da presente decisão. Araraquara, 14/03/2013. (grifo nosso)

A Justiça do Trabalho foi exemplar, pois além de conceder a liminar, o fez em período brevíssimo: 3 dias após o ingresso da ação. Este caso é icônico pois contradiz o argumento de que a Justiça é morosa e de que os pedidos formulados nas ações pelo MPT normalmente não são compreendidos e/ou atendidos.

É muito importante dizer que o procurador foi rápido no encaminhamento do caso, visando a saúde e a segurança não apenas dos trabalhadores do frigorífico, mas da comunidade no entorno, já que a amônia foi despejada na atmosfera e não apenas no ambiente interno da empresa.

Em audiência realizada em junho, a empresa não aceitou nenhum tipo de conciliação, mesmo diante da concessão da liminar pela Justiça. Após o desenrolar natural da ação, com a realização das perícias etc, o processo estava pronto para julgamento, sendo levado ao Juízo em fevereiro de 2014. Em abril de 2014, o MPT e a empresa realizaram uma conciliação (antes de ser dada a sentença), no valor de R\$ 400.000,00. Este valor foi destinado à sociedade, por meio das seguintes instituições: Polícia Militar de Araraquara, Lar da Criança Renascer, Polícia Rodoviária de Araraquara, Delegacia da Mulher de Araraquara e Corpo do Bombeiros de Araraquara.

O acordo foi integralmente cumprido pela empresa.

Alguns pontos importantes devem ser observados. A atuação do MPT, neste caso, segundo a avaliação deste estudo, foi **eficaz**, porque adequou as práticas da empresa às exigências do direito do trabalho e da Constituição. Além disso, precisamos considerar que o que levou a esta eficácia foi a atuação rápida e combativa do procurador do trabalho, usando a estratégia de ingresso da ação civil pública quando diante de fatos graves. Destaca-se ainda a atuação forte da Justiça do Trabalho, realizada por meio de uma juíza atenta às responsabilidades de seu cargo. Em outra ação citada anteriormente (caso Raizen), a sentença foi desfavorável ao MPT, encerrando o caso, julgando o processo improcedente. Guardando as especificidades de cada caso, precisamos observar que as análises ilustram o argumento de Poulantzas, de que as divergências de interesses e de posicionamentos no seio do Estado se

manifestam pela ação de seus agentes, motivo pelo qual o Estado é um todo rachado de cima abaixo, pelo choque constante destes conflitos.

O valor acordado foi revertido para a sociedade, reafirmando o papel crucial do MPT como agente de justiça social. O ponto de maior crítica seria o valor acordado, já que o pedido inicial era de 5 milhões de reais, sendo reduzido a 400 mil reais. No entanto, há que se considerar que este foi um dos maiores valores observados na realização de acordos.

6.2.2. Irregularidades na construção civil

A construção civil é a atividade econômica que ocupou o segundo lugar na posição das mais autuadas pelo MPT. Novamente, a falta de EPIs e EPCs e as más condições gerais do ambiente de trabalho motivaram tais autuações. Dentre os casos analisados, um chamou a atenção, por se tratar de obra da construção civil pesada, construção de moradias da CDHU, obra promovida pelo poder público, em parceria com empreiteiras da região e a prefeitura de Anhembi/SP.

O MPT, em inspeção no local após denúncia de trabalhadores, constatou um ambiente totalmente inseguro para a continuidade da obra. Além da falta de EPIs e EPCs obrigatórios, os trabalhadores estavam alojados em condições absolutamente impróprias, com higiene inadequada, além da falta de sinalização do canteiro de obras, escavação irregular, máquinas e equipamentos em operação sem sistema de segurança, em flagrante risco aos trabalhadores, além de materiais próprios da obra armazenados de forma imprópria.

O MPT ingressou, então, com ação civil pública contra a CDHU, a empreiteira que ganhou a licitação pública e comandava a obra e o município de Anhembi/SP. Em audiência, as rés não conseguiram refutar as alegações do MPT, além de confessarem uma boa parte delas.

O Tribunal Regional do Trabalho, Vara de Botucatu, proferiu sentença exemplar, a qual não pode deixar de ser reproduzida em parte, por seu grande valor analítico:

“(...) é inadmissível que se torne necessária a atuação do Ministério Público do Trabalho para que duas empresas, atuando em parceria com um município e um órgão público, adotem medidas mínimas de segurança e saúde no trabalho. Talvez a explicação esteja na fase de transição em que ainda vivemos, na qual persevera o sentimento escravagista, enxergando o trabalhador como simples serviçal, sem os direitos que exigiriam para si próprios. Ora, sugiro,

aos engenheiros, governantes, diretores e proprietários das empresas que permaneçam alguns dias no alojamento disponibilizado aos trabalhadores (principalmente nas condições anteriores à fiscalização).

Ocorre que nosso ordenamento jurídico estabelece direitos fundamentais, que garantem um patamar mínimo civilizatório. Detalhe: aplicável a TODO trabalhador, não apenas aos entes queridos e privilegiados. Aliás, a instrução oral trouxe ainda mais espanto a este magistrado, na medida em que restou comprovada a existência de diversos engenheiros e até mesmo a existência de uma empresa contratada pela quarta reclamada, o CDHU, responsável pela fiscalização das condições de trabalho. Pergunto: o que justifica expor tantos trabalhadores a condições desumanas de trabalho em alojamento? Falta de conhecimento não foi, afinal existiam diversos profissionais muito bem formados atuando diretamente na obra; a resposta não é outra que não seja o desprezo pela vida humana do trabalhador mais simples.

Neste sentido, a condenação ao pagamento de indenização por danos morais coletivos deve assumir um caráter pedagógico e punitivo. Aliás, ao estabelecer um valor irrisório, a realidade social não será afetada por esta decisão, e, então, não se poderá dizer que o Estado, por intermédio do processo, terá exercido satisfatoriamente a jurisdição, considerando os escopos sociais (pacificação dos conflitos com justiça, segurança e educação), políticos (realização do Estado Democrático de Direito, por intermédio de um processo justo) e jurídico (tutela dos direitos materiais, em especial, dos direitos fundamentais), aos quais se soma a transformação positiva da realidade social”. (ACP 1082-95.2013.5.15.0025)

A sentença, então, julgou procedente a ação do MPT e condenou o grupo de empresas em danos morais coletivos no valor de 1 milhão de reais, além da obrigatoriedade de adequarem todos os itens arrolados nas fiscalizações. Além disso, o juiz do trabalho determinou que, caso as empresas continuassem a descumprir os itens fiscalizados, correria uma multa de 5 mil reais por dia, para cada item descumprido.

Em recurso, a CDHU e a prefeitura de Anhembi/SP, conseguiram eximir-se da condenação, uma vez que o Tribunal Regional do Trabalho acolheu a tese do recurso, que alegava que não se tratava de terceirização, mas que apenas houve por parte da prefeitura doação dos terrenos, e que a CDHU, na verdade, era apenas o financiador da obra. Mas, em relação às empreiteiras, a condenação de primeira instância foi mantida.

Este caso é bastante ilustrativo. Quando a prática das irregularidades ocorre nas atividades do Estado, percebe-se ainda mais acirrada a contradição daquilo que é preconizado

pelas leis e a prática destes mesmos preceitos. Argumentar que o Estado deveria dar o exemplo é desconhecer a realidade contraditória que permeia seus interesses.

Durante a pesquisa também pudemos contatar que a construção civil é um dos ramos que mais descumpre TAC firmado. Um caso bastante ilustrativo do que estamos a demonstrar foi o ocorrido em Jaboticabal, inquérito civil promovido pela subsede de Ribeirão Preto.

Determinada empresa de construção civil passou a ser investigada pelo MPT em outubro de 2011, sendo que alguns meses depois, demonstrou interesse em firmar o TAC. O inquérito é fruto de levantamento de dados do MTE e do CEREST. O objetivo do Ministério Público era investigar o meio ambiente e a segurança no trabalho na indústria da construção civil na região de Ribeirão Preto, Barretos e Franca.

Durante a investigação foi constatado que algumas empresas vinham descumprindo normas básicas trabalhistas. Em audiência realizada pelo MPT de Ribeirão Preto, a empresa assinou termo de ajustamento de conduta, comprometendo-se a respeitar, sob pena de multa em caso de descumprimento, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) por cláusula descumprida, acrescida de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) por trabalhador lesado, um extenso rol de 23 cláusulas referentes às condições sanitárias e de conforto nos locais de trabalho, EPI e EPC, PCMSO, sinalização de segurança, entre outros.

Dentre essas cláusulas é importante a transcrição de duas específicas: 1) Cláusula nº 8: “Compromete-se, imediatamente, a instalar local adequado para refeições dos trabalhadores, respeitando as normas referentes ao tema estabelecidas na NR – 18”; 2) Cláusula nº 13: “Compromete-se a, imediatamente, dotar o piso de trabalho dos andaimes com forração completa, antiderrapante, devendo ser nivelado e fixado de modo seguro e resistente, de acordo com o art. 157, inciso I, da CLT, c/c a NR – 18”.

Para verificar o cumprimento do TAC, foi realizada ação fiscal do Ministério do Trabalho, que constatou o descumprimento das cláusulas acima transcritas. Em razão disso, em vez de o procurador ingressar de pronto com ACP ou executar o TAC, este sugeriu à empresa firmar um Aditivo do TAC. Nele, a denunciada também se comprometeu a realizar o pagamento do valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), a título de indenização por danos morais coletivos, em bens, indicados e entregues em lista própria pela APAE de Jaboticabal, que receberia a doação. Ficou acordado que tal pagamento seria realizado em 03 parcelas.

A doação em questão foi cumprida pela empresa, no entanto, em novo relatório de fiscalização realizada pelo Ministério do Trabalho, constatou-se, novamente, o descumprimento do TAC.

A empresa investigada não ajustou sua conduta para cumprir integralmente o disposto no TAC e no seu aditivo, nem mesmo se sentiu intimidada pela fiscalização, pois continuou descumprimento as regras como fazia anteriormente. Assim, praticamente dois anos após a instauração do inquérito é que a empresa de fato foi penalizada, por meio do ingresso da execução judicial do TAC na Justiça do Trabalho.

A ação teve início em 04 de outubro de 2013; no dia 21 do mesmo mês a empresa já havia sido citada pela Justiça e já havia recolhido o valor pedido pelo MPT a título de danos morais coletivos: 9 mil reais.

Constata-se, neste caso, que o MPT não conseguiu garantir a eficácia do TAC, além de utilizar uma estratégia que julgamos equivocada, ao realizar um aditivo de um TAC já não cumprido.

Na Justiça, tudo correu de forma célere, no entanto, no nosso entendimento, o valor da multa constante do TAC era insuficiente para gerar um efeito impactante, pois muito baixo tendo em vista a gravidade das irregularidades apontadas e a capacidade financeira da empresa autuada (TRT 15- P. 279-03.2013.5.15.0029).

Assim, este se tornou um caso emblemático para se compreender o *modus operandi* das empresas no ramo da construção civil e uma possível falha estratégica do MPT quando flagrante de descumprimento do TAC.

6.2.3. Banimento do amianto: indústria que utiliza o amianto

A pesquisa vislumbrou apenas um procedimento acerca do assunto em 2013. Trata-se de um TAC firmado com uma empresa que utilizava o amianto, mas comprometeu-se a não mais utilizá-lo, através de cláusula (agora obrigatória, pois o amianto foi banido do Brasil em 2017). No entanto, este não era o único problema investigado pelo MPT. A empresa também foi autuada pela prática de assédio moral, assédio sexual, falta de EPIs e EPCs, atividades perigosas e insalubres e local de trabalho inseguro.

O que este estudo precisa destacar é que houve uma ação do MPT em âmbito nacional, que pode causar um grande impacto na vida dos trabalhadores que tiveram contato com o amianto no passado. É a busca por reparação em processos contra determinadas empresas que já estão em andamento.

Segundo o MPT nacional, quatro ações foram ajuizadas, no Rio de Janeiro, Bahia, São Paulo e Paraná, com objetivo de que as indenizações por dano moral coletivo sejam destinadas ao diagnóstico das doenças relacionadas ao amianto, de forma a capacitar o Sistema Único de Saúde (SUS) para receber os trabalhadores e monitorar a saúde dos expostos, o que já teve início com a reversão de mais de R\$ 1 milhão de multa por descumprimento do TAC pela empresa Eternit²⁰⁶, por deixar de emitir Comunicações de Acidente de Trabalho, evidenciando a realidade da ocultação proposital da doença, o que dificultava o dimensionamento do passivo socioambiental e desvaloriza a vida dos envolvidos pela sua invisibilidade. O valor alcançado pelo MPT foi utilizado na aquisição de equipamento para o Hospital das Clínicas de São Paulo, para diagnóstico do câncer motivado por exposição ao amianto e outras doenças afins.

Antes da decisão do STF, o MPT convocou as empresas que trabalharam com amianto para fazer com que elas buscassem a substituição do material por fibras alternativas, até para manter os empregos e preservar a atividade econômica, sem riscos aos trabalhadores. A grande maioria das empresas assumiu o compromisso de substituir o amianto por fibras alternativas. No entanto, a Eternit manteve a produção uma vez que o amianto era mais lucrativo.

A mais recente ação foi movida na Bahia e pede R\$ 225 milhões de indenização devido a violações à saúde de funcionários da empresa no município de Simões Filho. A ação de São Paulo tem recurso dirigido ao Tribunal Superior do Trabalho (TST), aguardando julgamento. Em primeira instância obteve condenação em R\$ 100 milhões, porém a decisão foi reformada pelo Tribunal Regional da 2ª Região, de São Paulo²⁰⁷.

6.2.4. Irregularidades em outros segmentos de atividade econômica: indústria, comércio, serviços e administração pública

Atividades variadas da indústria, do comércio, de serviços e do próprio Poder Público nas administrações direta e indireta passíveis de intervenção dos procuradores do trabalho atingiram, juntas, quase 55% dos procedimentos analisados, demonstrando grande dificuldade das micro, pequenas e médias empresas em aplicar normas básicas como adequação das condições gerais de trabalho e entrega de EPIs e implementação de EPCs. Esse dado é preocupante, tendo em vista que pequenas empresas químicas, cooperativas de reciclagem,

²⁰⁶ Informações obtidas com o MPT por meio da página www.mpt.mp.br

²⁰⁷ www.trt2.jus.br, http://portal.mpt.mp.br/wps/portal/portal_mpt/mpt/ompt

pequenas indústrias do setor elétrico, mecânico e eletrônico podem reunir um conjunto de perigos e potenciais riscos de acidentes e fatores de adoecimento do trabalhador, sem a capacidade de investimento em sistemas de segurança ao alcance das grandes empresas.

A indústria reuniu 24,8% dos procedimentos analisados, número liderado pela indústria metalúrgica, seguido da indústria têxtil e calçadista.

Quanto à indústria metalúrgica, de um modo geral, foram autuadas por falhas nas medidas gerais de proteção e ausência de dispositivos de segurança de máquinas e equipamentos. Num caso emblemático, decorrente de uma investigação do MPT numa siderúrgica em Limeira motivada por denúncia do CEREST²⁰⁸ de Piracicaba, uma constelação de irregularidades foi flagrada no ambiente desta grande empresa, sendo elas: condições gerais do contrato de trabalho, medidas gerais de proteção, condições sanitárias, de higiene e de conforto no local de trabalho, além de problemas graves com a segurança de máquinas e equipamentos.

Além disso, uma espantosa lista de 22 acidentes do trabalho, 12 ocorridos apenas no ano de 2012 e 10 ocorridos em 2013, incluindo fratura de braço, queimadura ocular, lesão de ombro, fratura nos pés etc. Tal fato levou o CEREST a notificar o MPT pra providências urgentes. Assim, em 2013 o MPT iniciou uma investigação que durou aproximadamente 1 ano. Em junho de 2014, então, propôs à empresa que fosse firmado um TAC para ajustamento de todas as irregularidades constatadas, o que foi consentido pela siderúrgica. Em 2016, o TAC foi arquivado após o CEREST e o MPT realizarem inspeção, onde se constatou que todas as cláusulas firmadas estavam sendo cumpridas²⁰⁹.

Quanto à indústria têxtil, muitas autuações foram realizadas no pólo de bordados de Ibitinga, nacionalmente conhecido pela confecção de enxovais e roupas de cama. Uma parte destes procedimentos procurou ajustar a conduta destas pequenas indústrias em relação ao controle ambiental para prevenção de incêndio, em parceria com o Corpo de Bombeiros da região.

Apesar de trabalharem com material extremamente inflamável (tecidos sintéticos, pelúcia, espuma), a maioria delas não possuía alvará dos bombeiros e nem extintores no local de trabalho.

Na indústria calçadista, as irregularidades mais encontradas foram: funcionamento sem alvará, falta de implementação de EPCs no local de trabalho e entrega de EPIs, ausência de

²⁰⁸ CEREST- Centro de Referência de Saúde do Trabalhador.

²⁰⁹ MPT n. 2755.2013.15.000/6.

PCMSO²¹⁰ e PPRA²¹¹. Num caso mais severo, a indústria não possuía local adequado para refeições, não fornecia água potável, não realizava adaptação ergonômica e mantinha muitos funcionários trabalhando sem carteira de trabalho assinada. Neste caso específico, a denúncia chegou por meio do sindicato²¹², mediante informação de trabalhadores e após visita ao local. O MPT notificou a indústria e na audiência, foi firmado um TAC relativo a todas as cláusulas denunciadas, com pena de multa no valor de R\$ 2.500,00 por item descumprido, adicionados de R\$ 250,00 por trabalhador afetado.

O TAC foi integralmente cumprido pela empresa e arquivado em 2015, após inspeção do MPT, que constatou um local de trabalho totalmente renovado, com banheiros limpos e separados por sexo, bebedouro em funcionamento, máquinas com travas de segurança e todos os funcionários utilizando-se de EPIs no local da produção. Este foi um caso de grande eficácia observado na pesquisa²¹³.

No setor de serviços, segurança e vigilância e o transporte rodoviário reuniram 16,7% dos procedimentos analisados. Um dos problemas de maior destaque neste subgrupo foi a questão da segurança dos trabalhadores e o pagamento de adicional de periculosidade, autuações movidas em conjunto com o Sindicato dos Trabalhadores em Serviços de Segurança e Vigilância de Ribeirão Preto e Região, em que o MPT foi parecerista em todas as instâncias processuais das diversas ACPs movidas.

Neste caso específico, o MPT argumenta que a lei n. 12.740/2012, que alterou a redação do art. 193 da CLT, acrescentou mais uma modalidade de atividade perigosa, passando a conceder o adicional de 30% aos trabalhadores que desenvolvam atividades sob acentuado risco permanente de roubos ou outras espécies de violência física.

No caso, diante da inércia da empresa em se adequar à lei, o juiz do trabalho de Ribeirão acolheu os pedidos do Sindicato e do MPT, condenando a empresa ao devido pagamento desde a entrada em vigor da referida lei. A empresa recorreu, mas não conseguiu reverter a decisão no Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. A decisão serviu de instrumento pedagógico para as demais empresas da região, sendo que muitas foram também processadas e condenadas.

No setor de comércio, os hipermercados e supermercados reuniram 7,9% dos procedimentos analisados, entre eles o hipermercado WalMart de Bauru.

²¹⁰ Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional.

²¹¹ Programa de Prevenção de Riscos Ambientais.

²¹² Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Calçados de Birigui/SP.

²¹³ MPT n. 170.2013.15.004/1.

Os maiores problemas encontrados nesses comércios foram medidas gerais de proteção (como ausência de piso antiderrapante, de corrimãos), ergonomia dos caixas e condições do contrato, como horas extras excessivas. Especificamente no Walmart as autuações foram relativas a condições gerais de proteção e condições do contrato de trabalho: jornada, remuneração e registro em carteira de trabalho Além disso, foi registrado trabalho de menor. A rede se recusou a firmar o TAC com o MPT, o que ensejou o ingresso da ação civil pública. A ação foi julgada procedente e o Walmart condenado a adequar todos os itens denunciados pelo MPT, além de R\$ 200.000,00 por danos morais coletivos, revertidos ao FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador)²¹⁴.

Nas atividades da administração pública, as autuações basicamente se deram na área administrativa em relação às condições ergonômicas dos empregados públicos.

Em alguns casos constatarem-se irregularidades com a CIPA, ausência de EPC e EPI e condições insalubres de trabalho, como foi o caso investigado na prefeitura do município de Novo Horizonte pela subsede do MPT de Araraquara.

A prefeitura de Novo Horizonte se comprometeu por meio do TAC a implementar o PPRA, implementar o uso de EPIs adequados a cada função determinada pelas atividades administrativas e não administrativas da prefeitura e manter atualizado o LTCAT- Laudo Técnico das Condições Ambientais do Trabalho, para futuras inspeções. O referido laudo já havia sido entregue à Justiça do Trabalho nos autos do processo individual de um dos trabalhadores do município. A Justiça do Trabalho, então, condenou o município ao pagamento do adicional de insalubridade (inclusive retroativo) a todos os seus pedreiros e profissionais afins, pois expostos à poeira do cimento nas atividades cotidianas, além da entrega de botas com bico de aço, luvas, capacete e óculos contra impacto²¹⁵ e encaminhou a condenação ao MPT para inspeção no local de trabalho e verificação dos outros itens relativos ao meio ambiente do trabalho, a qual ensejou a assinatura do TAC mencionado acima, o qual foi integralmente cumprido pelo município²¹⁶.

Outros ramos não revelam representatividade pois apenas constatou-se uma autuação para cada, restando apenas citar que são diversificados, como albergue, papelaria, vidraçaria, lava-rápido e profissional liberal (médico).

²¹⁴ MPT n. 251.2013.15.001/7.

²¹⁵ Reclamação trabalhista 1621-91.2010.5.15.0049.

²¹⁶ MPT n. 502.2013.15.003/8.

CAPÍTULO 7. O OLHAR DOS PROCURADORES

O Ministério Público do Trabalho da 15ª região continua com 61 procuradores em 2018 (54 na primeira instância, lidando diretamente com as denúncias e investigações, procedimentos extrajudiciais e atuação judicial em primeira instância e 7 na segunda instância, atuando em recursos nas ações civis públicas e processos originários do TRT, como ações rescisórias e dissídios de greve, por exemplo). Os procuradores que atuam na primeira instância são os protagonistas da discussão proposta neste estudo.

Para examinar como os procuradores do trabalho entendem o papel que vem sendo exercido pelo MPT (em especial na área de meio ambiente do trabalho) e as dificuldades para aumentar a eficácia da sua atuação foram entrevistados oito procuradores (6 homens e 2 mulheres, todos numa faixa etária superior a 40 anos e com mais de 10 anos exercendo a função).

Essa pequena amostra é constituída por procuradores ingressaram no MPT na década de 1990 ou na década de 2000, sendo que 4 estão alocados na sede (Campinas) e outros 4 procuradores em subsedes. Considera-se que é uma amostra representativa de diferentes visões de mundo e perspectivas da atuação profissional atualmente presentes entre os procuradores do MPT-15, mas é possível que procuradores não entrevistados possuam entendimentos distintos daqueles apresentados a seguir.

Foram encaminhadas as seguintes perguntas aos entrevistados:

1. Em sua visão, qual o papel do Ministério Público do Trabalho?
2. Em sua visão, qual o papel do(a) procurador(a) do trabalho?
3. Quais os maiores entraves que o(a) Sr.(a) enfrenta no exercício do seu cargo?
4. De acordo com a sua experiência no MPT-15, quais motivos explicam o descumprimento persistente das normas do trabalho?
5. Qual a estratégia mais eficaz para ajustar a conduta das empresas? TAC ou ação civil pública? Justifique.
6. Quais as piores violações em meio ambiente do trabalho que o(a) Sr.(a) já flagrou? Como resolveu?
7. Que medidas o(a) Sr.(a) acredita serem necessárias para que os trabalhadores tenham melhores condições de saúde, segurança e bem-estar no trabalho?

8. Quais possibilidades e oportunidades o(a) Sr.(a) vislumbra no exercício do seu cargo?

7.1. O papel do Ministério Público do Trabalho

A primeira pergunta feita aos entrevistados se refere ao entendimento que cada um possui a respeito do papel atribuído ao MPT no momento atual. As respostas indicam duas perspectivas, que podem ser consideradas complementares. Por um lado, algumas respostas se restringiram às responsabilidades explicitamente destacadas no regimento da própria instituição e na Constituição Federal:

Procurador 3: O MPT tem a função de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis no que concerne à área trabalhista. Nosso papel consiste em aferir o cumprimento da legislação e atuar em casos de descumprimento que apresentem um caráter coletivo e que tenham alguma relevância social.

Procurador 2: Conduzir investigações e tomar providências, judiciais e extrajudiciais, no sentido de buscar a prevenção, inibição e reparação de ilícitos, e o respeito devido a direitos trabalhistas.

Procurador 5: [A função] É aquela prevista na Constituição Federal, isto é, a defesa da ordem jurídica no que diz respeito ao direito dos trabalhadores no âmbito coletivo – direitos difusos e coletivos e individuais homogêneos. Na prática, [o foco tem sido]: trabalho análogo à escravidão, meio ambiente de trabalho, trabalho infantil, todo tipo de discriminação e preconceito, atitudes antissindiciais.

Procurador 7: A minha visão coincide com o papel que a Constituição Federal atribui ao MPT. O artigo 127 diz que o MP como um todo (e que se aplica ao MPT) tem que cuidar dos direitos sociais e individuais indisponíveis e tem que cuidar do ordenamento jurídico, da ordem jurídica e do regime democrático. Imagino que seja esse nosso papel nas relações de trabalho com as especificidades que as relações de

trabalho exigem. Então, se a gente tem que cuidar do ordenamento jurídico e se a gente olha para o ordenamento a partir da CF e enxerga todo um arcabouço protetivo do hipossuficiente nas relações de trabalho, o MPT, quando atua de maneira a salvaguardar os direitos dessa comunidade vulnerável, está cumprindo a CF. É isso que eu acho que é o papel do MPT. Quando alguém fala que o MPT é “pró-trabalhador”, na verdade eu não discordo, mas eu entendo que assim a gente está cumprindo a Constituição.

Por outro lado, algumas respostas adicionaram um papel que emana de uma interpretação da responsabilidade social das instituições públicas e que aponta para a importância da contribuição que o MPT pode oferecer à sociedade brasileira enquanto agente de aprimoramento das relações de trabalho (tomando como referência o conceito de “trabalho decente” da Organização Internacional do Trabalho) e, por essa via, de fortalecimento de um padrão civilizatório mais avançado:

Procurador 1: O MPT tem atuado historicamente na defesa dos direitos dos trabalhadores, exigindo o cumprimento da lei pelos empregadores. Mas, entendo que o MPT tem uma missão ainda maior, que é de ser um agente fomentador de mudanças nas relações de trabalho, promovendo desenvolvimento socialmente sustentável. Esta nova visão vem se consolidando a cada dia na cultura da instituição.

Procuradora 6: Papel de efetivador de direitos e garantias [constitucionais]; e de agente de transformação social.

Procurador 8: Atualmente, o principal papel é promover o trabalho decente e zelar pelo respeito e dignidade no âmbito das relações laborais. Fruto da modernidade e dos avanços do capital e sistema de livre mercado, as relações laborais estão se tornando cada vez mais instáveis – o modelo da ocasião é: “faça o que mando, receba o que quero pagar e vá embora sem reclamar”. Esse sistema leva à precarização das condições de trabalho e ao empobrecimento da sociedade laboral em geral. Acredito que, nesta nova vertente da sociedade, o MPT tem importante papel na defesa de um padrão civilizatório mínimo no âmbito laboral, atuando na

defesa da saúde dos trabalhadores, jornada digna, direito à desconexão, respeito à igualdade de gênero, igualdade de oportunidade para todos, combate às piores formas de exploração etc.

Deve ser ressaltado, nesse sentido, que uma resposta argumentou que o Ministério Público do Trabalho também tem a responsabilidade de contribuir para o processo de construção jurisprudencial com o objetivo de assegurar direitos trabalhistas:

Procuradora 4: Assim como os demais ramos do MP [Ministério Público da União], ao MPT cabe o papel de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Especificamente, o MPT tem como atribuição garantir e promover o cumprimento da legislação trabalhista quando houver interesse público, com vistas a regularizar e mediar as relações entre empregados e empregadores. [...] Notadamente, no atual cenário jurídico-normativo trabalhista, pós-reforma trabalhista, o MPT pode e deve atuar como protagonista do processo de construção jurisprudencial para a concretização de direitos sociais trabalhistas, coletiva ou individualmente, a fim de minimizar danos e retrocessos a direitos de trabalhadores.

7.2. O papel do procurador do trabalho

Essas duas visões a respeito do papel do MPT (uma mais formalista e outra que amplia o escopo, incorporando uma responsabilidade social) acabam se refletindo no entendimento dos procuradores sobre seus deveres e funções. Em primeiro lugar, fica nítida a compreensão de que são os procuradores, tanto individualmente como em conjunto, que devem realizar a missão atribuída ao MPT:

Procurador 3: O procurador do trabalho tem a função de atuar para que o MPT cumpra o seu papel.

Procurador 2: O mesmo [papel] do MPT, esforçando-se para atingi-lo.

Procurador 7: O papel do procurador do trabalho, claro, é implementar os objetivos e as finalidades da existência do MPT, que foram tratadas na pergunta anterior, a partir dos instrumentos que ele tem nas mãos. A gente tem uma organização interna, parte de nós trabalha na segunda e terceira instância do Poder Judiciário, que é chamada de atuação interveniente, e parte atua nas investigações e na tutela dos direitos coletivos e individuais indisponíveis nas relações de trabalho perante os inquéritos (investigações) e as instituições do Judiciário Trabalhista em primeira instância.

Procurador 1: Colocar em prática essa missão acima mencionada, ser agente de evolução da sociedade em relação ao trabalho e não apenas [agir como] órgão repressor.

Procurador 8: Materializar, no plano da atuação funcional e diária, nos casos concretos em que oficia, as premissas mencionadas na questão anterior.

Em segundo lugar, aparece o entendimento de que os procuradores devem priorizar o enfrentamento de questões consideradas cruciais no campo do trabalho, e possuem autonomia na escolha dos meios mais adequados para resolver as irregularidades investigadas e garantir que tais direitos sejam de fato efetivos:

Procurador 5: A função do procurador do trabalho é – [agindo] com a maior responsabilidade – resolver os processos/inquéritos que lhe forem distribuídos, não só no aspecto formal, mas [buscando] uma solução efetiva para as questões.

Procuradora 4: Sob meu ponto de vista, o procurador do trabalho tem como missão solucionar os problemas do mundo do trabalho, ele não pode passá-los adiante. Isto porque em nosso cotidiano enfrentamos questões de grande repercussão social e econômica, tais como: combater a exploração de trabalho em condições análogas às de escravo e sua utilização nos mais diversos setores da economia; evitar e enfrentar o aliciamento de trabalhadores; proteger a dignidade dos obreiros por intermédio do combate aos mais diversos tipos de discriminação e assédio;

combater as ilicitudes trabalhistas na Administração Pública; participar da implementação de políticas públicas para inclusão de pessoas com deficiência.

Procuradora 6: Servir à sociedade defendendo e garantindo direitos com os meios que o ordenamento jurídico criou.

Procurador 7: [...] Eu acho que o papel do procurador do trabalho é tentar ao máximo fazer com que a legislação protetiva das relações de trabalho (em relação ao hipossuficiente) seja efetiva, que os direitos sejam respeitados.

Em terceiro lugar, existe entre alguns procuradores a preocupação com os limites da sua capacidade de assegurar a efetividade plena dos direitos trabalhistas num contexto adverso. Nesse sentido, é preciso reconhecer que a atuação do procurador não se destina a eliminar a natureza conflitiva da relação entre capitalistas e trabalhadores, mas pode ser entendida como uma forma de evitar práticas predatórias de gestão de pessoas:

Procurador 7: [...] E esse é o papel jurídico, mas que vem acompanhado de um papel social, porque na medida em que você intervém com esse espírito nas relações de trabalho, obviamente está intervindo numa relação de tensão entre capital e trabalho. E o tipo de intervenção que a gente faz, alguns acham que é no sentido de tornar essas relações mais igualitárias. Eu, como não acredito que uma relação de trabalho dentro de um sistema capitalista possa ser igualitária, entendo que a nossa atuação é importantíssima, mas é uma atuação de mitigação de sofrimento e de prejuízos.

Por sua vez, como visto na seção anterior, a Procuradora 4 argumenta que a recente reforma trabalhista fragilizou o marco legal destinado à regulação das relações de emprego, sendo papel do procurador do trabalho, também, resistir aos ataques contra as normas protetivas e contribuir no “processo de construção jurisprudencial para a concretização de direitos trabalhistas, coletiva ou individualmente, a fim de minimizar danos e retrocessos [no campo dos] direitos de trabalhadores”.

7.3. Principais entraves enfrentados no exercício do cargo

As respostas dos procuradores entrevistados a essa pergunta variaram conforme o foco de suas preocupações, sendo que algumas foram bem específicas e outras mais abrangentes:

Procurador 1: Objetivamente: o volume de denúncias a serem processadas, a insuficiência de peritos técnicos no quadro do MPT, a morosidade do Poder Judiciário. Na dimensão mais abstrata da instituição: a cultura de atuação individual, decorrente da autonomia e independência funcionais típicas do cargo de procurador, com prejuízo de uma maior atuação coesa e unificada. A excessiva normatização da atuação também pesa em relação ao dinamismo desejado.

Procurador 2: Atualmente, enfrento menores entraves. No passado já experimentei obstáculos internos significativos, tais como ameaças de punição disciplinar pelo ajuizamento de ação civil pública ou celebração de termo de ajuste de conduta. Atualmente, listo como obstáculos (i) o processo de desmonte pelo qual passa a Auditoria Fiscal do Trabalho, que se reflete negativamente na atuação do MPT; e (ii) o crescimento de denúncias e demandas dotadas de reduzida repercussão social, que consomem tempo para serem processadas. Exemplo de um caso concreto: denúncia eletrônica anônima em que se lê, apenas e tão somente, “falta EPI” (ou seja, uma denúncia limitada a duas palavras) e o órgão interno de controle de arquivamentos exige a atuação, por se enquadrar abstratamente em tema considerado relevante.

Procurador 3: A demanda é muito grande para a estrutura e a forma de trabalho. Se tivéssemos um Ministério do Trabalho mais estruturado poderíamos abranger mais situações e entregar um melhor serviço à população. Em muitos casos, nossa atuação depende da [capacidade de fiscalização] do Ministério do Trabalho.

Procuradora 4: Creio que o principal entrave seja o sucateamento (proposital) dos órgãos fiscalizatórios, notadamente do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Procurador 5: No início do trabalho no cargo – anos 1996/1998 – sequer tínhamos computadores para uso pessoal, os carros utilizados nas diligências eram antigos. Os carros do Ministério do Trabalho que nos acompanhavam também eram antigos e sempre quebravam. Depois, recebemos materiais novos (computadores, máquinas fotográficas, celulares) e com dinheiro de TACs reformulamos todos os equipamentos do Ministério do Trabalho. Um fator muito prejudicial ao meu trabalho é que só vim a ter um assessor depois de 17 anos, enfim, o Procurador tinha que fazer tudo.

Procuradora 6: Falta de estrutura, falta de poder criminal, ambiente de trabalho degradado, baixa capacitação de servidores, falta de incentivo para procuradores que fazem mais do que trabalho em gabinete em sentido estrito, más escolhas na gestão do orçamento (do gasto) do MPT.

Procurador 7: O maior entrave que enfrento no meu trabalho é exatamente todos esses obstáculos que a racionalidade e o poder econômico trazem para o cumprimento das normas. Esse é o principal. Do ponto de vista operacional, o MPT, entre os órgãos do Ministério Público da União, é o que menos tem servidor, por exemplo. Não tem uma estrutura igual à do MPF, mas em comparação à do Ministério Público Estadual é bem melhor. Então, eu acho que outro entrave é ter que procurar a Justiça e não ter resposta adequada no tempo adequado. Esses são os maiores entraves.

Procurador 8: A falta de suporte de “inteligência” que permita melhor qualificar a atuação investigativa e potencializar seus resultados. E a falta de uma política institucional planejada e executada para a atuação por segmento, que também amplificaria os resultados.

Os principais entraves indicados pelos procuradores são fundamentos dos limites que a instituição tem, por meio de seus agentes, de concretizar o direito, comprometendo a eficácia de sua atuação.

A falta de estrutura física e de pessoal para a realização do trabalho, o número excessivo de denúncias recebidas e que demandam uma atuação, limites legais referentes à impossibilidade de constrição de bens das empresas que mantêm práticas ilegais, a

possibilidade de constrangimento interno (institucional) por uma atuação individual mais proativa, agressiva e, finalmente, a cultura disseminada de não cumprimento de regras, normas e leis que impera em nossa País, são todos elementos que afetam diretamente a eficácia da atuação dos procuradores do Ministério Público do Trabalho.

Realizar uma análise da eficácia da atuação do MPT com veracidade e equilíbrio é, antes de mais nada, reconhecer esse conjunto de entraves, porque, independente da vontade de cada procurador em cumprir seu dever institucional, as condições materiais, jurídicas e as próprias relações institucionais constituem interferência real na realização deste trabalho.

Segundo Poulantzas, a estratégia de esgotamento de recursos para a manutenção dos aparelhos do Estado e de sua ossatura material são indicativos de uma constante contradição: choque de interesses das frações de classe no poder, Estado rachado de cima a baixo pela coexistência de interesses conflitantes e acima de tudo, as relações de poder inerentes à divisão social do trabalho, que extrapolam sobremaneira os limites do Estado (POULANTZAS, 1978, p. 34)

7.4. Motivos que explicam o descumprimento persistente das normas do trabalho

Há uma grande convergência entre os pontos de vista expressados pelos procuradores do trabalho entrevistados, no que se refere a este tópico.

Procurador 1: Em primeiro lugar, a sensação de impunidade. A chance de ser fiscalizado hoje em dia é muitíssimo baixa, quase inexistente. Infelizmente, a estrutura de fiscalização do Ministério do Trabalho está precarizada e sem condições de atender às demandas adequadamente. Em segundo lugar, o micro e o pequeno empresários, que juntos são os maiores empregadores, têm dificuldades estruturais e culturais de cumprir a lei, seja porque não a conhecem, seja porque seus custos operacionais (inclusive encargos trabalhistas) não são adequadamente calculados no valor final do produto ou serviço, gerando a falsa impressão de que “cumprir a lei é muito caro”. Acrescentaria, ainda, a intenção de maximizar o lucro reduzindo despesas indiretas com empregados e a sonegação de tributos.

Procurador 2: Uma cultura de tolerância ao descumprimento da legislação trabalhista, como se a lei e a ordem jurídica, no caso das relações trabalhistas, não fosse de observância obrigatória, mas sempre “negociável” ou “flexível”, aliada à busca de significativo lucro ilícito e imoral através da supressão permanente de direitos.

Procurador 3: Pode-se dizer que há uma série de motivos. Por exemplo, se uma empresa descumpra a lei e não houver fiscalização, a única forma dela ser impelida a cumprir é a ação trabalhista. Nem sempre o trabalhador ajuíza a ação. Se não ajuizar valeu a pena não cumprir a lei, foi lucrativo. Se ajuizar pode, por uma questão processual (por exemplo, uma testemunha não convincente ou que tenha faltado à audiência), o trabalhador perder a ação ou não ganhar tudo o que tinha direito. Aqui também valeu a pena não cumprir a legislação. Outra hipótese é que o empregador perceba, durante o processo, que vai haver procedência. Então, propõe um acordo, parcelando as verbas. Se houver o acordo, também foi lucrativo, pois se paga em parcelas aquilo que deveria ter sido pago em outro momento e à vista. Outro aspecto diz respeito à falta de fiscalização. O Ministério do Trabalho vem, nos últimos tempos, sofrendo com a falta de pessoal, sobretudo por conta de aposentadorias e falta de reposição de auditores. Não há como fiscalizar tudo. Além disto, há localidades em que a fiscalização acaba não indo, pois o órgão frequentemente tem problemas com o pagamento de diárias, ou não possui viaturas, ou as viaturas não têm manutenção, ou não têm gasolina. Então, a fiscalização é falha, não por culpa dos auditores, mas porque a estrutura está precária. Deste modo, há pouca fiscalização. E, deste modo, o descumprimento da legislação acaba não sendo punido. E aí chegamos à situação anterior, que pode ou não desembocar no Judiciário.

Procuradora 4: Infelizmente, no Brasil vige a concepção de que direito trabalhista é custo, ou seja, que direitos trabalhistas encarecem o sistema produtivo. Portanto, culturalmente, entende-se que tais direitos não precisam ser respeitados, e que tal desrespeito não representaria nenhum tipo de ilegalidade, mas sim de “esperteza” visando à maximização dos lucros. Dentro deste cenário insere-se a utilização de

mecanismos fraudatórios para burlar a lei e, conseqüentemente, proporcionar a exploração do trabalho fora dos limites legais.

Procurador 5: Não temos no Brasil um órgão efetivo de fiscalização preventiva nas empresas, o que seria papel do Ministério do Trabalho. No entanto, há vários anos (passando por governos de todos os partidos) este Ministério não faz concurso e está desmantelado. Além disto, as multas previstas na CLT são de valores ínfimos. Vale a pena o empregador pagar a multa e não cumprir a Lei.

Procuradora 6: Impunidade, deficiência de órgãos de fiscalização, baixas sanções, Judiciário que ainda tem cultura de resolução individual do conflito e não sabe tratar ações coletivas, cultura do lucro imediato e particular sem pensar nos prejuízos futuros e sociais.

Procurador 7: Eu acho que o motivo chave do descumprimento das normas do trabalho é exatamente a racionalidade econômica, além do que uma sensação de impunidade que vem dessa racionalidade econômica. Então, estou falando de racionalidade econômica do ponto de vista acadêmico mesmo, do ponto de vista das ideias do materialismo dialético (marxista, e depois dos seus continuadores), no sentido de que se faz uma conta, né? O lucro advém da diferença entre custo e preço final, ou entre receita e despesa. Na medida em que as normas diminuem o lucro, isso obviamente acaba encorajando ao seu descumprimento, o que eu não acho que justifica, mas explica, ainda mais numa lógica capitalista, onde impera essa racionalidade econômica. Claro que tem empresas que cumprem, mas a lei, o cumprimento dela, muitas vezes traz dissabor, mas tem que ser cumprida. Eu entendo que seja isso. Muito se fala que a Justiça do Trabalho é protetiva do trabalhador e eu acho exatamente o contrário. Se você olhar os números vai ver que a maioria das ações são para pleitear direitos básicos, como salários atrasados e verbas rescisórias atrasadas e muitas vezes isso é recebido muito tempo depois. Ou seja, um dinheiro que, ainda que corrigido, já perdeu seu valor e o trabalhador já sofreu com sua ausência por esse tempo todo. Ou então, se faz um acordo ali, que nada mais é do que mitigar os efeitos da legislação. Então, para resumir, acho que é a racionalidade econômica mesmo.

Procurador 8: O modelo jurídico-social do Brasil. Ainda milita no país a cultura do não cumprir, do deixar para depois. O Brasil é um campeão mundial em vários temas: acidentes de trânsito (não cumpre a legislação); violência e criminalidade em geral; sonegação fiscal e evasão tributária (não cumpre a legislação). O aspecto trabalhista, lamentavelmente, segue essa mesma sorte. Além disso, como o Direito do Trabalho navega contra as regras de mercado, ainda é taxado de retrógrado, contrário ao desenvolvimento, o que também serve de incentivo para a sua postergação.

Assim, os principais motivos apontados como determinantes para o descumprimento persistente da legislação são: falta de fiscalização por parte do Ministério do Trabalho devido a seu sucateamento, impunidade, cultura geral de descumprimento de normas e regras, racionalidade econômica de maximização dos lucros mesmo que por meios ilícitos.

7.5. Sobre a eficácia da atuação por TAC e ACP

Nas respostas de quatro procuradores do trabalho entrevistados há o entendimento que a estratégia mais eficaz para ajustar a conduta das empresas é o TAC e que o resultado da sentença de uma ação civil pública é mais incerto. Os depoimentos são elucidativos:

Procurador 3: A assinatura do TAC tem se mostrado mais eficaz porque se trata de uma atitude espontânea (ainda que provocada pela atuação do MPT) no sentido de se adequar à legislação. A ação civil pública só é proposta quando não houve o TAC e, portanto, a empresa não se dispôs a cumprir a legislação, ou entende que a cumpre. Neste caso, é mais difícil porque a solução do caso envolve um terceiro, o juiz, que, ao dar a decisão, faz uma determinação. Diferentemente, no caso do TAC há uma solução consensual e, portanto, mais fácil de ser verificado o cumprimento.

Procuradora 4: Particularmente acredito que a atuação extrajudicial, por meio da celebração de TACs (modelo resolutivo) seja mais eficiente do que a judicial (modelo demandista). Isto porque a busca da solução extrajudicial dos conflitos

assegura ao membro do MPT um maior controle da efetividade do resultado perseguido, assim como liberdade para apresentar soluções alternativas. Já no modelo demandista ocorre a judicialização dos conflitos, implicando uma atuação do MPT como agente processual, de modo a transferir a resolução do conflito para o Poder Judiciário.

Procurador 5: Nas pequenas e médias empresas é mais comum conseguirmos um ajuste por intermédio do TAC. As grandes empresas e multinacionais dificilmente fazem acordo com o Ministério Público. Aproveitam da demora do processo e contam com grandes escritórios de advocacia para protelar ao máximo o trânsito em julgado de uma ACP. Depois, ainda, fazem defesa na fase de execução. O processo pode demorar vários anos. Para a sociedade de trabalhadores o TAC é o melhor instrumento da solução das lides.

Procuradora 6: [A melhor estratégia é] Colher provas da irregularidade, designar audiência exigindo presença de preposto com poderes e apresentar cláusulas de adequação com prazo e sanção, já sinalizando que a outra alternativa é a judicialização. Como a Justiça do Trabalho tem sido modesta nas condenações e até refratária a ação civis públicas, o termo de ajuste merece preferência, mas a prova colhida evita perda de oportunidade de ação.

Contudo, dois entrevistados argumentam que a estratégia mais eficaz para ajustar a conduta das empresas é o “convencimento jurídico” e a “adequação voluntária de conduta”, ficando o TAC como uma segunda opção:

Procurador 8: A estratégia mais eficaz, em regra, é a do convencimento jurídico. Conseguir mostrar para a parte que sua conduta é contrária ao direito e a princípios. O TAC é mais vantajoso, porque sua assinatura implica obter mais celeremente a providência desejada. A ACP é um instrumento diferente, também permite alcançar relevantes objetivos e combater grandes fraudes, porém, em regra existe uma resistência bem maior da parte e uma substancial morosidade em obter o resultado almejado.

Procurador 7: É uma boa questão. Depende da maneira como você enxerga. Se você enxerga isso estatisticamente... Eu não tenho como responder com dados estatísticos, o que posso dizer é pela minha vivência, pelo meu *feeling*, né? Agora, já com 11 anos de trabalho [no MPT], entendo um pouco da dinâmica de trabalho nesse campo de atuação e como a intervenção pode mudar um estado de coisas dentro de uma empresa (em relação aos fatos de que trata um inquérito). Eu vou te falar que não é porque você celebra um TAC ou porque você ajuíza uma ACP e obtém uma liminar que isso significa que você cumpriu integralmente seu papel, porque o problema está acontecendo, mesmo com o TAC, mesmo com a ACP. Eu, por exemplo, nos últimos anos, reduzi demais o número de TACs celebrados e tenho apostado muito (e tem dado certo) na chamada “adequação voluntária de conduta”. Então, em vez de eu propor TAC, falo para a empresa, uma vez convencido de ilegalidade, que ela vai ter que escolher entre se adequar voluntariamente ou responder a uma ACP, que vai ter uma obrigação (de fazer ou de não fazer) e pedidos econômicos, de dano moral coletivo. Então, tem dado resultado. Agora, pra ficar na pergunta, se é TAC ou se é ACP, não sei... Eu tenho tido tantos dissabores com as ações civis públicas, seja porque elas demoram muito, seja porque vários juízes são refratários ou têm receio de dar as antecipações de tutela, seja porque as discussões acabam se prolongando demais, embora algumas ACPs certamente tenham dado resultados na minha trajetória – e bons resultados. Mas, como eu entro com menos ACP do que eu faço TAC (pelo menos se levar em conta minha história inteira como procurador), imagino que eu tenha conseguido mais êxito com TAC do que com ACP. Para ser bem sincero, eu acho que (e aí voltando na pergunta do papel do procurador), do ponto de vista pragmático, prático, a gente cumpre o nosso papel mesmo quando a gente consegue sanear a ilegalidade sem TAC e sem ACP. E mais ainda sem [ingressar com] ACP. Então, com base nisso, eu tenho uma opinião e uma sensação pessoal de que, quando eu tenho que procurar a Justiça, eu já vou, de certa forma, com o pé atrás, porque não sei o que vou obter lá e de alguma maneira isso já é um tipo de fracasso (é uma palavra muito forte), mas já é uma derrota, entendeu? Eu aposto muito no poder que o MPT tem de resolver os casos fora da Justiça.

Por sua vez, os outros dois procuradores apontam para uma mudança na cultura institucional em razão do convencimento crescente de que nem o TAC nem a ACP produzem os efeitos almejados pelo MPT, sendo necessário utilizar outros meios para combater os elementos responsáveis pelo ambiente empresarial hostil ao cumprimento das normas legais no âmbito das relações de trabalho.

Procurador 1: A evolução da cultura institucional vem apontando que o TAC e a ação civil pública são instrumentos de atuação relevantes e indispensáveis, mas como estão vinculados a um único empregador, sua eficácia não é a desejável, pelo baixo impacto social. Atualmente, há um forte movimento no sentido de redirecionar a atuação do MPT para um viés resolutivo, inclusive por recomendação do Conselho Nacional do Ministério Público, dando prioridade às atuações que abrangem o maior número possível de beneficiários e, portanto, com maior impacto social.

Procurador 2: Nenhum dos dois [instrumentos]. A estratégia mais eficaz está em criar mecanismos capazes de gerar repercussões econômicas adversas ao ofensor, como por exemplo, restrições ao acesso a crédito bancário e a benefícios fiscais.

Como se observa, a preferência pelo instrumento TAC é quase unânime pois acredita-se que seja mais célere e mais produtivo, mais direto, resolvendo o problema de forma mais objetiva.

A ação civil pública é vista como um instrumento lento e impreciso e acredita-se que a Justiça do Trabalho não acolha os pedidos formulados pelo MPT, o que contradiz os dados analisados, uma vez que a maior parte das ações civis públicas – na área de meio ambiente de trabalho- que tramitaram neste período foram julgadas procedentes ou procedentes em parte, além da grande quantidade de acordos realizados em primeira audiência. Desta forma, a cultura de que a ACP não resolve os problemas investigados pode ser confrontada com os números apresentados na análise.

7.6. Denúncias de violações graves e caminhos de resolução: casos destacados

Para exemplificar as formas de atuação dos procuradores do trabalho do MPT-15, é importante relatar a maneira como alguns inquéritos referentes a graves violações na área de meio ambiente do trabalho foram encaminhados e resolvidos. Há uma variedade grande de situações, o que muitas vezes exige modos distintos de atuação dos procuradores, como pode ser constatado nos depoimentos:

Procurador 1: Creio que foi na cultura do tomate, na região de Ribeirão Branco, no início da década de 2000, quando o uso de agrotóxicos era generalizado e sem os mínimos cuidados em relação ao trabalhador e sua família. Na época, uma criança havia morrido por ingestão acidental de sobra de defensivo em um vasilhame mal descartado. Os trabalhadores pulverizavam com defensivos sem qualquer proteção. Um adolescente sem idade para o trabalho perdeu a visão com um prego projetado ao consertar uma caixa de madeira. As famílias moravam em casas improvisadas de papelite e compensado... Enfim, era uma situação lamentável, triste e revoltante. Alguns empregadores compreenderam a situação e tomaram providências para correção, outros foram processados. A solução judicial nem sempre é a mais adequada, pois o ajuizamento da demanda praticamente encerra a oportunidade de solução consensual e, se não for concedida medida de antecipação da tutela, a situação permanece igual por longos anos. *Mesmo nos casos de solução mediante TAC ou [adequação] voluntária, se não houver fiscalização periódica, há uma tendência de relaxamento das condições e retorno, total ou parcial, ao status anterior* (grifo nosso).

No caso relatado acima, o procurador do trabalho alerta para a necessidade de fiscalização periódica em casos de violações mais graves em que se firmou um TAC ou mesmo quando houve um ajuste voluntário (quando não há a assinatura do TAC mas a disposição do empregador em resolver a situação denunciada). Note-se que essa estratégia é bastante arriscada: se por um lado pode-se conseguir a resolução de um problema grave longe da burocracia e de forma mais célere (com o ajuste voluntário ou a assinatura do TAC), por outro, pode haver uma simulação por parte do empregador de que dará fim às irregularidades encontradas e simplesmente ignorar este compromisso, sem sofrer nenhuma sanção. Por isso a

fiscalização se faz necessária. No entanto, com o sucateamento do Ministério do Trabalho (entrave apontado pelos procuradores), uma fiscalização periódica pode não ocorrer, possibilitando que a situação de violação persista no tempo.

Procurador 2: Casos de trabalho escravo e acidentes fatais de trabalho, que foram lidados com resgates, propositura de ações [judiciais], exigência de pagamento de indenizações individuais e coletivas etc.

Na resposta do procurador 2, observa-se uma diferença estratégica: em outras situações encontradas de violações graves (trabalho análogo a escravo e acidentes fatais), realizou-se a propositura de ações judiciais, que, conforme demonstrado em dados anteriores, tem grande possibilidade de sucesso junto ao Judiciário Trabalhista, além de garantir os direitos sentenciados por meio do processo de execução, processo este interligado a dados da Receita Federal, dados bancários etc. Após a sentença, a Justiça “perseguirá” sua concretização até as últimas consequências, que, nestes casos, significa a constrição e leilão de bens do devedor.

Procurador 3: Já vi algumas. Por exemplo: em área rural vi instalações sanitárias inadequadas. Na verdade, era algo que imitava uma instalação sanitária. De fato, não era instalação sanitária. Isto viola normas relativas à higiene do trabalho (NR-31). A solução foi alcançada com TAC. Também já vi situações de máquinas desprotegidas, oferecendo perigo à vida do trabalhador (situação de insegurança – NR-12). Também houve [atuação nossa], mas antes o Ministério do Trabalho interditou as máquinas. Também presenciei, em inspeção, obras sem segurança (NR-18). Houve embargo da obra e depois a assinatura de TAC.

Procuradora 4: Na minha experiência, o trabalho desempenhado em carvoarias é o mais penoso e desgastante para o trabalhador. Nas diligências *in loco* não é incomum flagrarmos pessoas analfabetas ou semialfabetizadas laborando em condições extremamente precárias e inseguras. Em tais casos a conscientização dos empregadores e celebração de Termos de Ajustamento de Conduta é o que se revela de mais eficiente.

Procurador 5: No meio rural os alojamentos eram precários, dormindo juntos homens e mulheres. Não havia local suficiente para todos dormirem em camas e havia muita sujeira. Encontrei mantimentos estragados. Em muitas oportunidades [após a atuação] as fazendas construíram barracões decentes observando as normais do Ministério do Trabalho. Outro ponto importante era a qualidade dos ônibus que trafegavam com ferramentas em seu interior, sem freios, pneus carecas etc. Fora as pequenas diligências, fizemos uma grande em todo o Estado [de São Paulo] com mais de 14 procuradores e 100 policiais rodoviários. Eu e outro procurador fomos os coordenadores do projeto, que teve muita repercussão e vários ônibus apreendidos.

Procuradora 6: Não saberia dizer o que é mais grave. Sempre penso que, para cada trabalhador, em cada caso que recebo, aquela é *a pior*. A jornada exaustiva para aquele trabalhador pode ser a pior coisa; para outro o assédio que sofre; para a criança será o trabalho ilícito; quem perde um dedo ou os movimentos [da mão]... Todas essas situações são graves. Procuro não mensurar do meu ponto de vista porque essa é uma subjetividade que, creio, prejudica a gestão do cargo. Há casos mais urgentes do ponto de vista da preclusão por não agir imediatamente (e dos danos prováveis), mas “mais e menos grave” ou “pior e melhor” não são julgamentos que faço. Uma líder religiosa dispensada por exercer sua crença me choca tanto quanto um trabalhador resgatado em péssimas condições de trabalho. Para cada vítima aquela situação será a pior.

Procurador 7: As piores violações são de dois tipos. Primeiro, as relacionadas com trabalho escravo. Nas vezes em que eu constatei, a gente conseguiu resolver com o chamado resgate dos trabalhadores, TAC e pagamentos de indenizações (que na verdade só minora a dor de quem passou por isso). Normalmente, envolve meio ambiente do trabalho porque as situações de alojamento e de conforto e saúde são péssimas. Segundo, os casos de contaminação ambiental, especialmente o caso da Shell-Basf, do qual participei de uma fase, logo depois da sentença. Certamente, o que eu vi aquele grupo de trabalhadores passar e ainda passa, uma saúde contaminada, com gente que morreu, gente que sabe que vai ficar doente, mas não sabe quando e não sabe qual tipo de doença... O caso Shell, depois, foi resolvido

por um acordo, eu não resolvi sozinho, eu fui um dos procuradores que passou. Esse acordo é notoriamente conhecido.

Procurador 8: Trabalho degradante na colheita de tomate, de cana-de-açúcar, na indústria de abate de animais. Em todas as situações os direitos trabalhistas e de saúde e segurança eram simplesmente desconsiderados. Era como se as normas do Estado Brasileiro não existissem. [Os empregadores] submetiam a pessoa a uma condição degradante e aviltante. Foram resolvidas com TAC e com ACP, sempre garantindo-se o pagamento dos direitos, indenização compensatória e o cumprimento de medidas de adequação.

Em todos os casos analisados, os procuradores tiveram de lidar com violações graves aos direitos dos trabalhadores, indicando que persistem até os dias atuais as piores formas de exploração do trabalho humano.

É impressionante o relato do procurador 8, quando declara que, em inspeções na colheita de tomate, cana-de-açúcar e abate de animais (no interior de São Paulo): *“os direitos trabalhistas e de saúde e segurança eram simplesmente desconsiderados. Era como se as normas do Estado Brasileiro não existissem”*.

7.7. Medidas necessárias para a diminuição dos riscos em meio ambiente do trabalho

As respostas dos procuradores entrevistados a essa questão indica haver grande preocupação com medidas preventivas, que se relacionam com uma mudança na mentalidade dos agentes econômicos e uma maior aversão da sociedade ao descumprimento das normas existentes. As sugestões nesse sentido envolvem distintos argumentos:

Procurador 1: A disseminação da cultura de que respeitar os direitos trabalhistas é condição básica para a atividade econômica. A atividade repressiva (como fiscalização e ajuizamento de demandas) ajuda, mas não é a mola propulsora da evolução social. Veja-se o exemplo do trabalho infantil: há 20 anos, era normal e até incentivado o trabalho de crianças e adolescentes, algo como “trabalhar é melhor que ficar na rua”, “eu trabalhei desde os 8 anos e agora sou uma pessoa de sucesso”

e máximas parecidas. Hoje, é vergonhoso usar o trabalho de crianças e adolescentes, algo visto como conduta criminosa, prejudicial à própria imagem do negócio do empregador. O uso de mão de obra em condições análogas à de escravo está no mesmo caminho. Ainda são situações extremas, mas já se pode vislumbrar que a sociedade brasileira está evoluindo em relação às condições de trabalho. A ONU, na Agenda 2030, apoiada pelo Brasil, em um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelece as metas de emprego pleno, trabalho decente, inclusão de deficientes, igualdade salarial, promoção de ambiente de trabalho seguro e erradicação total do trabalho escravo e do trabalho infantil. Tais metas se encaixam, como uma luva, na missão institucional do Ministério Público do Trabalho.

Procurador 3: O ideal seria cumprir a legislação. O que existe de normas jurídicas é o suficiente para isto. Se houvesse o cumprimento espontâneo da legislação, não haveria muito espaço para a atuação dos órgãos de fiscalização, MPT e Judiciário.

Procuradora 4: A adoção de medidas preventivas mostra-se primordial para se evitar a continuidade e agravamento das assombrosas estatísticas que permeiam os infortúnios laborais. Assim, a implementação de uma postura de prevenção dos riscos ocupacionais no “habitat laboral” por todos os agentes do sistema produtivo amolda-se ao caráter axiológico da Constituição Federal, que evidencia em suas normas programáticas tal caráter preventivo. Ainda, dispõe a CLT sobre a necessidade de obediência dos empregados e empregadores a todas as normas legais e infralegais que cuidam da segurança do trabalhador bem como da obrigação do Estado de regular, coordenar e fiscalizar a aplicação (implementação) desta normatização. Neste particular, o texto celetista cuida das medidas que se prestam à prevenção de acidentes ou de enfermidades físicas e mentais relacionadas ao ambiente laborativo. À guisa de exemplo, pode-se citar a realização de exames admissionais, periódicos e demissionais; o regramento da estrutura física das edificações onde será desenvolvido o ambiente de trabalho e do fornecimento de equipamentos de proteção individual; o estabelecimento de critérios mínimos de iluminação e conforto térmico para os trabalhadores, dentre outros.

Procurador 7: A principal medida para os trabalhadores terem melhores condições de saúde, segurança e bem-estar no trabalho é que esse assunto integre a agenda de negociações envolvendo as relações de trabalho, o diálogo entre patrões e empregados mesmo, uma vez que poucos têm consciência sobre isso. E isso deveria ser um tema de primeira ordem, em toda relação de trabalho, mas infelizmente não é. Então, acho que é uma questão de educação também. Às vezes, nem o trabalhador percebe que está numa situação horrorosa, embora a gente tenha muitas normas e muitas informações já rolando, né? A repressão vem pela fiscalização do trabalho, pelo MPT, mas só isso não está dando conta. Então, acho que tem que ser toda uma rede de mobilização (que envolve a repressão também) que faça com que a saúde e segurança no trabalho seja uma preocupação maior ou igual às preocupações pecuniárias, como pagar salários, pagar férias, pagar horas extras. Acho que é por aí.

Procurador 8: Primeiro, uma mudança na visão da sociedade, que precisa aprender a valorizar o trabalho, não só pelo seu aspecto financeiro, mas também por sua função de estabilização social. O trabalho digno é a base para a manutenção da estabilidade social e evolução da sociedade. A partir desse reconhecimento, os benefícios irão se concatenando... Os trabalhadores também precisam fazer a sua parte, compreender a importância de se associar ao seu sindicato, emprestar-lhe força coletiva para que se constitua em agente relevante na luta por melhores condições de trabalho.

Outra sugestão se refere à adoção de medidas mais sérias de punição às empresas que descumprem a legislação trabalhista e de incentivos adequados para aquelas que adotam uma postura exemplar em relação à saúde e à segurança dos trabalhadores:

Procurador 2: Observância, pelas instituições financeiras, de regras de responsabilidade socioambiental, que conduzam à negação ou restrição de crédito a clientes envolvidos repetidamente em sérias violações trabalhistas. Recuperação e avanço da Auditoria-Fiscal do Trabalho. Fortalecimento do movimento sindical, o que implica na manutenção de fontes suficientes de financiamento e combate à corrupção sindical.

Procuradora 6: Medidas de punição e incentivo. A ética comportamental precisa ser mais aplicada no mundo do trabalho, desde a normatização até a aplicação da norma. A fase da sensibilização e conscientização já se exauriu e hoje todos têm acesso fácil e conhecimento das normas. Altas penas, aplicadas com imediatidade; e bons incentivos a quem cumpre as normas – com visibilidade social em ambos os casos.

Por fim, também foi constatada uma preocupação com as consequências da reforma trabalhista aprovada pelo Congresso Nacional em 2017 e com a baixa capacidade de colaboração dos sindicatos:

Procurador 5: Com a [recente] reforma trabalhista, não saberia dizer nada. Talvez o trabalho de tantos anos seja perdido por uma reforma sem sentido. O que não podemos é desanimar e continuar a luta no dia a dia. Os Sindicatos pouco ajudam, pois a maioria não tem em seus quadros médicos e engenheiros do trabalho. A terceirização, que deve assumir um papel relevante após a reforma, é motivo de degradação do meio ambiente de trabalho. Digo que estou triste e desanimado com o quadro conservador que transpira em Brasília. Mas, o Direito do Trabalho perdeu muito com a reforma.

7.8. Principais oportunidades e possibilidades vislumbradas no exercício do cargo

As respostas dos procuradores entrevistados a essa pergunta variaram conforme o foco de suas preocupações, sendo que algumas foram bem específicas e outras mais abrangentes:

Procurador 1: A grande oportunidade que se abre é a mudança da cultura institucional para uma atuação focada no resultado social, perceptível na melhoria geral das condições de trabalho no país e não apenas em determinadas empresas investigadas.

Procurador 2: As possibilidades e oportunidades permitidas pela profissão são a de dar uma contribuição importante à melhoria das condições de vida de muitas pessoas, gerando efeitos benéficos à sociedade.

Procurador 3: A possibilidade de fazer valer o que a legislação prevê e efetivar direitos previstos na norma jurídica, reconhecendo que nem sempre isto é possível, conforme respostas anteriores.

Procuradora 4: Participar da construção e defesa de um Ministério Público forte e independente, no exercício da missão constitucional que me foi confiada, é extremamente gratificante e desafiador. A possibilidade de transformação da realidade social é algo real no meu dia a dia, seja por intermédio de articulação social, celebração de Termos de Ajustamento de Conduta, realização de audiências públicas, reuniões, implementação de políticas públicas e o manejo de ações civis públicas.

Procurador 5: Entre eu e o MPT houve um casamento perfeito. Além de um cargo de uma certa importância, pude desenvolver um trabalho social bem grande junto aos trabalhadores rurais e os da cidade. Também, pude ajudar muitas instituições beneficentes com valores arrecadados nos TACs. Uni o útil (trabalho) com o prazer de serviço ao próximo. Acrescento que sou filho de trabalhador rural que passou muitas dificuldades nas fazendas.

Procuradora 6: Atualmente, o apoio institucional é mínimo e as oportunidades de melhoria da atuação decorrem quase exclusivamente de competências e habilidades individuais de cada procurador.

Procurador 7: Possibilidades e oportunidades de exercício no meu trabalho... eu vejo na verdade uma só: sou muito feliz no que eu faço, não queria ser juiz, eu queria ser procurador do trabalho. Em determinado momento da minha vida eu escolhi ser. Sou muito feliz no que eu faço porque tenho a chance de melhorar a vida de pessoas, né? Não vou arrumar a vida de ninguém, não entendo que o direito do trabalho emancipa o ser humano, entendo que isso é uma questão da sociedade civil e da política, no sentido de política mesmo, não no sentido político-partidário, entendo que a mobilização social que faz isso. Então a oportunidade que eu vejo é de melhorar, e eu ainda ganho do Estado pra fazer isso e então é isso que eu vejo.

E a cada vez eu consigo, melhoro como pessoa, apesar de todos os entraves que eu destaco.

Procurador 8: Interagir com a sociedade (trabalhadores e empregadores), conhecer os problemas enfrentados por ambos, poder atuar na solução de conflitos dentro do marco constitucional, ajudando a transformar positivamente a sociedade, por maiores que sejam as dificuldades ou desesperança.

Em suma, apesar das várias dificuldades encontradas pelos procuradores do trabalho no exercício de seu cargo, há um sentimento de que a sua função é essencial para a sociedade brasileira e de que existem possibilidades de atuação efetiva, que precisam ser bem aproveitadas.

Concluindo, os pontos de vista dos procuradores aqui apresentados permitem argumentar que o Ministério Público do Trabalho da 15ª Região, enquanto instituição pública de vigilância do direito do trabalho, tem se esforçado para assegurar o cumprimento da legislação trabalhista. Contudo, diante do número elevado de empregadores que incorrem em ilegalidades (por causa da sensação generalizada de impunidade) e da falta de estrutura para fiscalização adequada, a atuação dos procuradores é percebida como pouco eficaz em relação ao propósito de transformar a cultura empresarial predominante e evitar o descumprimento sistemático das normas.

No que tange especificamente à saúde, segurança e bem-estar dos trabalhadores, os procuradores do trabalho entrevistados valorizam a sua atuação e aparentam estar comprometidos com a efetivação dos direitos trabalhistas (tanto os individuais como os coletivos). Porém, demonstram estar preocupados, principalmente, (i) com a persistente desobediência dos empregadores, mesmo diante da possibilidade de receberem penalidades e multas, (ii) com a morosidade e às vezes a condescendência da Justiça do Trabalho (em relação às irregularidades praticadas), e (iii) com o cenário de precarização das condições de trabalho imposta pela recente reforma trabalhista, de cunho neoliberal.

CONCLUSÃO: EFICÁCIA, LIMITES E POSSIBILIDADES DA ATUAÇÃO DO MPT

A disputa de projeto de Nação na perspectiva do trabalho e do capital tem permeado todos os aspectos deste estudo. Se por um lado a Constituição de 1988 instituiu o Estado Social brasileiro, elevando ao mesmo patamar a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, por outro lado, desde a sua promulgação, as divergências quanto à adoção deste modelo se fizeram presentes até os dias atuais. Não é por outro motivo que assistimos a um cenário de descumprimento persistente das normas por parcela expressiva dos empregadores, de um lado, e o insuficiente aparelhamento do Estado para realização de fiscalização e punição, por outro. O discurso insistentemente veiculado na mídia e até mesmo em muitos ambientes da Academia conservadora incita o entendimento do senso comum de que a legislação do trabalho é atrasada, engessada, de difícil compreensão e execução. Além disso, os direitos trabalhistas passaram a ser taxados de excessivos, verdadeiros obstáculos à criação de novos empregos.

Os procuradores do trabalho entrevistados apontam a impunidade e a racionalidade econômica focada no lucro por meio da exploração desenfreada como as principais causas dessa recalcitrância. Sabe-se, ao chegar nestas conclusões, que apenas um Estado dotado de instituições públicas do trabalho que sejam fortes, atuantes e bem estruturadas (materialmente e juridicamente), poderá assegurar a concretização dos direitos dos trabalhadores.

No entanto, sabe-se, também, que o Estado não é apartado das relações econômicas e das classes sociais, o que significa concluir que este mesmo Estado se encontra permeado pela luta de classes e por contradições entre interesses de frações de classes, o que explica os avanços e retrocessos dos processos de desenvolvimento social em busca da construção de uma sociedade mais justa e menos desigual. Ajuda a explicar também os entraves enfrentados no exercício do cargo daqueles que lutam por este ideal.

Podemos argumentar, para estimular a reflexão, que o espaço das relações de produção e de exploração não pode ser pensado, no capitalismo contemporâneo, como se formasse um sistema fechado, autossuficiente e autorreproduzível, pois o Estado, assim como a ideologia, sempre estiveram constitutivamente presentes nas relações de produção e na reprodução destas

relações (TÁPIA; ARAÚJO, 2011, p. 07). Por isso, a fruição de direitos trabalhistas não é um processo pacífico, mas puramente conflituoso.

Acreditamos que apenas um Estado que regule as relações econômicas e sociais e institucionalize regras universais consagradoras de direitos pode transformar esta realidade. Além disso, acreditamos que a atuação de instituições, por meio de seus agentes, que estejam em harmonia com este ideário, pode ajudar a concretizar estes mesmos direitos.

O grande problema que se apresenta, no entanto, é que a configuração de cada aparelho estatal depende também da relação de forças entre o bloco no poder e as classes populares. Se um determinado aparelho tem papel dominante, então, é porque além de concentrar o poder da fração hegemônica, ele também cristaliza a função político-ideológica do Estado frente aos dominados e vice-versa. Isso nos leva a compreender movimentos de empoderamento das instituições públicas do trabalho no seio da Constituição Federal e no curso dos governos populares no País e, em via oposta, a desmoralização e estrangulamento de seus recursos materiais em outros cenários políticos, como os que se apresentaram na década de 1990 com o governo neoliberal e o que cristalinamente se apresenta hoje, com a reforma trabalhista do governo pós-impeachment de Michel Temer e os cortes orçamentários no Ministério do Trabalho, na Justiça do Trabalho e no Ministério Público do Trabalho.

Com base nestes entendimentos preliminares, podemos retomar a questão central deste estudo: o Ministério Público do Trabalho da 15ª Região, por meio de seus procuradores, enquanto instituição pública de vigilância do direito do trabalho, é eficaz em sua atuação para assegurar o cumprimento da legislação no que tange à saúde, segurança e bem-estar dos trabalhadores, em face da persistente desobediência de parcela expressiva dos empregadores, num cenário em que a afirmação dos direitos do trabalho se choca com o ideário neoliberal e o descrédito da regulação pública?

Mais uma vez, queremos reafirmar que chamamos de “eficácia” a capacidade da instituição de assegurar a concretização do direito do trabalho a partir do ajuste da conduta das empresas às normas infringidas. A partir disso, precisamos compreender que a construção da resposta a essa questão se dá pela integração de todos os elementos que orbitam o problema.

Em primeiro lugar, buscamos examinar os conteúdos negociados nos termos de ajustamento de conduta do MPT-15 (temas/problemas, multas, prazos, obrigações diversas) e requeridos nas ações civis públicas para compreender se são adequados como instrumento de concretização dos direitos trabalhistas frente ao comportamento persistente de grande parcela dos empregadores em descumprirem leis trabalhistas. Em todos os casos analisados, os

conteúdos remetiam à legislação vigente relativamente ao tema ou irregularidade encontrada. As obrigações impostas aos empregadores e que foram elencadas nos TACs e nas ACPs eram, em todos os casos, uma ordem para o cumprimento da lei. Nestes quesitos, inquestionavelmente, o MPT cumpriu o seu papel e, na maioria das vezes, foi eficaz (ao menos formalmente) no que diz respeito a tomar providências apropriadas, conforme atestam os procedimentos pesquisados.

Uma advertência em relação a prazos: algumas atuações foram complacentes com a vagarosidade dos empregadores em ajustar a conduta, como foi observado em TACs não cumpridos que, em vez de serem executados na Justiça do Trabalho, foram novamente negociados extrajudicialmente, em forma de acordos ou novos TACs, mas podemos dizer que foram poucos (5,7% dos casos analisados). Ainda precisamos considerar que 37,1% dos TACs não cumpridos estavam aguardando encaminhamento. Mas, analisando o cômputo geral, podemos frisar que, em relação a prazos para cumprimento das obrigações, até o final de 2016, 12,3% dos TACs analisados estavam com uma tolerância da instituição para aguardar o ajuste da conduta das empresas.

Em contrapartida, no cômputo geral, 66,8% dos TACs foram cumpridos integralmente pelas empresas, motivo pelo qual podemos afirmar que a conduta do MPT foi eficaz nesta proporção. Em 15,3% dos casos, os TACs foram cumpridos de forma parcial, ensejando as medidas de coerção como execução ou nova negociação. Dentre estes parcialmente cumpridos, uma grande parte dos TACs, em vez de serem executados na Justiça, estavam sob investigação/averiguação, por conta de ainda haver chance de adequação da parte deficiente: 62% (de 15,3% do cômputo geral).

Em relação aos TACs não cumpridos, a pesquisa apurou que 57,1% foram encaminhados para serem executados (cobrados) na Justiça do Trabalho. Dentre os parcialmente cumpridos, 14,1% foram executados na Justiça. Mais uma vez destacamos uma quantidade substantiva de TACs não cumpridos aguardando providências/encaminhamento para cobrança ou nova negociação: 37,1% dentre os que não foram cumpridos. Este número é relativizado quando consideramos que representam 2,8% no geral.

De uma forma geral, concluímos que o TAC é uma medida importante de ajustamento da conduta do empregador, mas deve ser cobrado/executado na Justiça de forma célere quando verificado o seu descumprimento.

Em relação à eficácia da atuação do MPT-15 nas ações civis públicas, vislumbramos a oportunidade de oferecer uma análise empírica que contraria o senso comum dos procuradores,

porque estes afirmam que a ação civil pública não tem acolhida na Justiça do Trabalho e que levar o conflito à instância judicial não resolve os problemas de descumprimento, além de ficar sujeito à morosidade da Justiça do Trabalho. No entanto, a pesquisa apurou que 7,6% foram julgadas totalmente procedentes, 32,9% foram julgadas procedentes em parte e 38% das ações foram imediatamente resolvidas por acordo em audiência, totalizando 78,5% de êxito (pleno ou parcial) nas ações propostas. Esse número é bastante importante e revela que a Justiça do Trabalho, ao contrário do que revelam os procuradores, está bastante receptiva à atuação do MPT (obviamente sem se furtar da análise minuciosa do mérito de cada caso), pelo menos no que se refere à segurança e à saúde dos trabalhadores.

Uma outra questão inicialmente proposta precisa ser explorada e diz respeito ao arbítrio do procurador em relação ao uso estratégico das ações civis públicas: as ACPs são utilizadas quando o MPT encontra situações de extrema gravidade? Quais as situações que reclamam a ação civil pública imediata?

A utilização da ação civil pública como meio de resolução de uma situação considerada grave (como por exemplo, em caso de constatação de acidente do trabalho com mutilação ou morte, condições de trabalho com iminente risco à vida ou à segurança, até mesmo trabalho em condições análogas às de escravo) não é algo mandatório. Depende da avaliação de cada procurador, em cada caso. Embora consideremos importante que a atuação seja dura em casos semelhantes aos exemplificados, a verdade é que muitos procuradores têm como norte de atuação a tendência conciliatória, tendência adotada como perfil institucional. Em uma das entrevistas realizadas, um dos procuradores afirmou: *“no passado já experimentei obstáculos internos significativos, tais como ameaças de punição disciplinar pelo ajuizamento de ação civil pública”*. Mas em que situações a conciliação é a maneira mais eficaz de ajustar a conduta das empresas? Essa é uma pergunta que não possui uma resposta definitiva. Apenas podemos apontar o sucesso nas ações civis públicas analisadas, uma vez que os resultados foram satisfatórios em 3 de cada 4 casos.

A maior crítica que este estudo faz em relação à priorização do TAC em detrimento da ACP é que os argumentos apontados pelos procuradores não têm amparo na análise mais apurada. Em verdade, na prática, os procuradores costumam apresentar às empresas a ação civil pública como forte instrumento sancionatório, enquanto elemento de barganha para a assinatura do TAC, cujo objeto seria menos invasivo ao patrimônio do investigado. O foco é convencer o compromissário, ressaltando o *enfocement* da ACP, induzindo-o a firmar consensualmente um TAC, sendo que o MPT tem obtido bastante êxito em conseguir o consentimento dos infratores

para o ajuste de conduta (FONSECA, 2016), como se infere dos dados obtidos quanto aos resultados/desfechos dos TACs firmados.

Em relação à relevância das punições previstas e impostas, é preciso responder que em 12% dos TACs analisados não havia previsão de penalidades, como multas por cláusulas descumpridas ou dano moral coletivo. O problema é que a utilização do termo de ajuste de conduta sem coerção viola, de forma peculiar, o sistema jurídico trabalhista que tem, em seu código genético, a finalidade de proteção do trabalhador hipossuficiente. Isto é agravado pelo fato de a principal causa para o cometimento das infrações trabalhistas constituir-se no interesse empresarial em economizar recursos (LANGILLE, 2005). Com efeito, instrumentos estatais que não imponham sanções pecuniárias terão pouca eficácia estratégica, uma vez que o cerne da evasão às leis trabalhistas é o aspecto econômico (FONSECA, 2016).

Em contrapartida, em 88% dos casos analisados as multas eram relevantes, mas nenhuma delas vislumbrava punição retroativa, de modo que os prejuízos anteriormente causados não sofreram nenhuma reparação. As empresas que não cumpriram as regras trabalhistas acabaram “lucrando” por todo o período de descumprimento até a formulação do TAC ou ingresso da ACP, reafirmando a sensação/cultura da impunidade.

Nos casos analisados de TACs não cumpridos e executados na Justiça do Trabalho, cabe a observação de que as multas e penalidades aplicadas muitas vezes foram alvo de novas negociações, baixando consideravelmente os valores previstos no instrumento assinado pela empresa. Portanto, é imperioso que as multas sejam de fato relevantes e que, quando cobradas, sejam pagas em seus valores originais.

Uma análise mais apurada nos leva a considerar que as dificuldades encontradas pelos procuradores do trabalho no exercício do cargo podem influenciar negativamente os resultados das atuações da instituição, deixando mais longe a meta institucional de guardar a Lei e concretizar o direito, conforme muitos entrevistados afirmaram em relação a sua missão enquanto procuradores do trabalho. Sem considerar estes diversos obstáculos teremos uma análise parcial e que não reflete a realidade do cenário vivenciado pelos agentes no exercício diário de suas atribuições. Assim, podemos apontar que são muitos os entraves vivenciados pelo procurador do trabalho e que prejudicam a execução de suas funções em busca da concretização de direitos.

Os maiores entraves apontados foram: a) o excessivo volume de denúncias a serem processadas; b) a insuficiência de peritos técnicos e servidores treinados; c) a cultura de atuação individual, decorrente da autonomia e independência funcionais típicas do cargo de procurador

com prejuízo de uma maior atuação coesa e unificada; d) más escolhas de gestão do gasto do orçamento da instituição; e) precariedade das condições de trabalho e insuficientes estruturas materiais; e f) o sucateamento (proposital) dos órgãos fiscalizatórios, principalmente do Ministério do Trabalho. Relembrando, um dos procuradores entrevistados afirmou que: *“no início do trabalho (anos 1996/1998), sequer tínhamos computadores para uso pessoal, os carros utilizados nas diligências eram antigos. Os carros do Ministério do Trabalho que nos acompanhavam também eram antigos e sempre quebravam durante as diligências. Depois, recebemos materiais novos (computadores, máquinas fotográficas, celulares) e com dinheiro de TACs reformulamos todos os equipamentos do Ministério do Trabalho”*.

Assim, o dinheiro obtido com alguns TACs ajudaram, no passado, na aquisição de equipamentos modernos para o MPT e para o Ministério do Trabalho. Contudo, esse tipo de receita eventual é insuficiente para custear a depreciação dos equipamentos e da frota de automóveis, necessidades materiais que devem ser supridas pela próprio órgão.

Nos parece muito claro que as dificuldades impostas aos procuradores no exercício de suas funções, assim como o sucateamento do Ministério do Trabalho, principal órgão público de fiscalização das empresas, denunciam uma frequente discordância/disputa no seio estatal quanto à estratégia de atuação de suas próprias instituições. Assim, por um lado, o Estado institui regras universais consagradoras de direitos trabalhistas, e, por outro, restringe a possibilidade de fiscalização para verificar a adequação das empresas. Neste conflito entre capital e trabalho, quem ganha com o sucateamento dos órgãos de fiscalização? Esta questão esteve implícita ao longo de todo o estudo e nos parece que foi respondida de forma bastante elucidada no depoimento dos entrevistados.

A reflexão aqui proposta também indica que há muitos pontos favoráveis a uma atuação expressiva, ou melhor, possibilidades e oportunidades vislumbradas na fala dos entrevistados para que o MPT avance e continue marcando posição como ator imprescindível na luta pela concretização dos direitos coletivos. É preciso que, gradualmente, os obstáculos sejam superados rumo ao fortalecimento do modelo de Estado Social, inaugurado pela Constituição e é neste espaço de lutas que as oportunidades devem ser aproveitadas.

Entre as oportunidades identificadas, ressaltamos o desejo expresso por alguns entrevistados de atuar como agente de transformação social. Para tal, é preciso ampliar a credibilidade do MPT junto à população e legitimar a sua intervenção junto aos empresários. Mas, acima de tudo, é preciso tornar sua atuação mais eficaz, no sentido de ajudar a garantir os

direitos do trabalho para o conjunto dos empregados por meio da rigorosa vigilância do cumprimento das normas.

Cabe aqui um esclarecimento. O presente estudo não abordou o tema da *eficiência* operacional do MPT-15, nem pretendeu avaliar a *efetividade* das intervenções dessa instituição. Não obstante, podemos dizer que a existência de infraestrutura adequada e de pessoal de apoio qualificado permitiria um funcionamento mais *eficiente* do aparelho estatal, contribuindo para aumentar a *eficácia* da atuação dos procuradores do trabalho. Por sua vez, uma atuação mais *eficaz* do MPT poderia contribuir para aumentar a sua *efetividade social*, em especial no que se refere à transformação da cultura de exploração do trabalho nas empresas ou à redução do número de empregadores que descumprem sistematicamente a legislação trabalhista.

Para finalizar, queremos adicionar algumas considerações com o intuito de aprofundar a reflexão sobre a eficácia da atuação do MPT na área de meio ambiente do trabalho. Podemos separar tais considerações em dois planos de análise entrelaçados: o institucional e o individual.

A primeira proposição que deve ser realçada é a seguinte: não se pode afirmar que a atuação dos procuradores do trabalho, representando a instituição, seja ineficaz. Considerando as condições estruturais dadas e os limites estabelecidos para sua atuação (os poderes atribuídos e os instrumentos que dispõem) e considerando ainda as características da economia paulista e os padrões predominantes nas relações entre capital e trabalho, nos diferentes tipos de atividade econômica no interior do estado de São Paulo, pode-se dizer que: 1) as atuações analisadas podem ser qualificadas como eficazes, mas não plenamente eficazes (quando se trata da eficácia idealizada na missão da instituição); 2) tais atuações poderiam ter tido maior eficácia se as estratégias utilizadas pelos procuradores fossem mais rigorosas.

A segunda proposição apresenta o seguinte dilema: para que a atuação dos procuradores possa ser mais eficaz, precisamos entrar no terreno da eficiência e da efetividade institucionais. De modo que, melhorar as condições materiais de trabalho como o número de procuradores, o número de servidores (servidores qualificados), maior número de sedes, frota de carros, aparelhos eletrônicos, conectividade entre os procuradores (para aumentar a sinergia), certamente reverteria no resultado da análise da eficácia.

Por isso, tratar do empoderamento do Ministério Público do Trabalho é garantir que sua função primordial seja alcançada, ou seja, que a instituição realmente seja uma defensora da sociedade à medida que se coloque como fiscal da Lei e promotora de uma sociedade mais justa e menos desigual, conforme a Constituição de 1988 a designou.

Assim, após quantificar e analisar a eficácia dos termos de ajustamento de conduta e das ações civis públicas do Ministério Público do Trabalho, nos recortes temporal e temático propostos, analisar o resultado das sentenças que decidiram os processos na Justiça do Trabalho resultante da execução de TACs não cumpridos e analisar o papel do Ministério Público do Trabalho no período delimitado para compreender a estratégia de atuação de seus procuradores em busca do cumprimento da legislação do trabalho, havendo respondido as questões secundárias propostas e analisado os dados coletados em forma de tabelas e gráficos, podemos afirmar que o MPT é uma instituição que vem desempenhando seu papel e garantindo direitos em boa parte das atuações que promove.

No entanto, a despeito deste dado objetivo retirado da análise dos TACs e APCs movidas na Justiça do Trabalho, as críticas ora apresentadas demonstram que há um amplo espaço para aprimoramento no sentido de firmar a posição do MPT como ator social crucial para a concretização dos direitos trabalhistas, principalmente para o combate da cultura de impunidade, o que só será alcançado pela atuação combativa e implacável dos procuradores ao depararem com descumprimento persistente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABENDROTH, Wolfgang. *A História Social do Movimento Trabalhista Europeu*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 13-53.

ABREU, Dirceu de. MORAES, Luiz Antônio de. NASCIMENTO, Ednalva. OLIVEIRA, Rita Aparecida de. *A produção da cana-de-açúcar no Brasil e a saúde do trabalhador rural*. São Paulo: Revista Brasileira de Medicina do Trabalho, v. 9 (2), pp: 49-61: São Paulo, 2011.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. A nova morfologia do trabalho no Brasil: reestruturação e precariedade. In: *Democracia y política en América Latina*. Nueva Sociedad. Argentina: junho de 2012.

_____. O trabalho, sua nova morfologia e a era da precarização estrutural. In: SCHWARTZ, Rodrigo Garcia; THOMÉ, Candy Florencio (orgs). *Direito coletivo do trabalho*. São Paulo: Elsevier, 2010.

_____. O neoliberalismo e a precarização estrutural do trabalho na fase de mundialização do capital. In: *Direitos humanos: essência do direito do trabalho*. Alessandro da Silva, Jorge Luiz Souto Maior, Kenarik Felipe e Marcelo Semer (orgs) São Paulo: LTr, 2007.

_____. POCHMANN, Marcio. Dimensões do emprego e da pobreza no Brasil. *Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente*, São Paulo, InterfacEHS, 2006.

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público (verbete). In: *Dicionário de Políticas Públicas* DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M.A. (orgs). São Paulo: Editora da UNESP; Fundap, 2015.

ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro. *Precarização e informalidade*. Revista Coletiva: Recife, n. 19, maio-agosto 2016

ARTUR, Karen. Atores sociais e a judicialização do trabalho. *Coletânea do XI Encontro Nacional da ABET*, Campinas, Unicamp, setembro de 2009.

_____. Sindicatos e Justiça: mecanismos judiciais e exercício de direitos. In: *Coletânea do 35º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, 2011.

_____. *Ministério Público do Trabalho: construção institucional e formação da agenda*. In: Dossiê “Para além do ativismo judicial e da judicialização da política. Mediações: Londrina, v. 21, n. 1, p. 167-198, jul./dez. 2016.

ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro. *Precarização e informalidade*. Recife: Revista Coletiva, n.19, maio-agosto de 2016.

ASSIS, Luís Fabiano de. Direitos sociais e judicialização de políticas públicas: fundamentos e diretrizes para atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário. In: *Tutela processual coletiva trabalhista*. MALLETT, Estêvão. SANTOS, Enoque Ribeiro dos (ORGS). São Paulo: LTr, 2010.

BALTAR, P. et al. O trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. *Global Labour University Working Papers*, no. 9, may 2010.

BARROS, Nelson. NUNES, Everardo. *Sociologia, medicina e a construção da sociologia da saúde*. Revista de Saúde Pública: Unicamp, 2009, 43: 169-175.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *Os antecedentes da tormenta: origens da crise global*. Editora Unesp: Campinas, 2009.

BELTRAN, Ari Possidônio. *A autotutela nas relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 2009.

BIANCHI, Álvaro. *O laboratório de Gramsci: filosofia, história e política*. São Paulo: Alameda, 2008.

BIAVASCHI, Magda Barros. *O direito do trabalho no Brasil: 1930-1942 – construindo o sujeito de direitos trabalhistas*. São Paulo: LTr, 2007.

_____. Relações e condições de trabalho no Brasil contemporâneo: garantir direitos e promover a igualdade. In: KREIN, José Dari; SANTANA, Marco Aurélio; BIAVASCHI, Magda B. (Orgs.). *Vinte anos da Constituição cidadã no Brasil*. São Paulo: LTr, 2010. pp. 144-160.

_____. *A terceirização e a Justiça do Trabalho: diversidades regionais*. FAPESP n.2010/50251-1, Programa CESIT/IE-FAPESP, 01 de junho de 2010 a 30 de junho de 2012.

_____. *Regulação do Trabalho e Instituições Públicas*. KREIN, José Dari (et al.) O capitalismo contemporâneo e as novas formas de contratação da força de trabalho: a terceirização. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: 2013.

_____. DROPPA, Alisson. *A história da súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho: a alteração na forma de compreender a terceirização*. Dossiê: Classes sociais e transformações no mundo do trabalho. 2011, v.16 n.1, p. 124

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. ed. nova. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Construindo o Estado Republicano (cap. 10) In: *O Estado Republicano*. Editora da Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2007.

CARDONE, Vanessa. Direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos na esfera trabalhista. In: THOME, Candy; SCHWARZ (orgs). *Direito Coletivo do Trabalho: curso de revisão e atualização*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CARDOSO, Adalberto Moreira. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Direito do trabalho e relações de classe no Brasil contemporâneo. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

_____. Para onde foram os sindicatos. In: *Regulação do Trabalho e Instituições Públicas*. KREIN, José Dari (et al.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: 2013.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, Hermano Albuquerque de. GIANNASI, Fernanda. NOVELLO, Cyro Haddad. *A luta pelo banimento do amianto nas Américas: uma questão de saúde pública*. Revista Ciência e Saúde Coletiva; 8 (4): 903-911. ABRASCO, Rio de Janeiro: 2003.

CESIT. Instituto de Economia da Unicamp. Texto para discussão “*Fiscalização e multas trabalhistas em MPE*”. Unicamp: Campinas, 2005.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2015: ano-base 2014*. CNJ: Brasília, 2015.

CORREIA, Marcos Orione Gonçalves. Dogmática jurídica: um olhar marxista. In: *Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas*. São Paulo: Outras Expressões: Editorial Dobra, 2015.

CUNHA, Luciana Gross. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Desempenho judicial, o quanto a sociedade confia e como avalia o Poder Judiciário brasileiro. In: *Manual de Sociologia Jurídica*. SILVA, Felipe & RODRIGUES, José (coord) Editora Saraiva: São Paulo, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1998.

DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego*. São Paulo: LTr, 2006.

_____. *Curso de Direito do Trabalho*. 14ª ed. São Paulo: LTr, 2015.

DIAS DE MORAES, Márcia Azanha Ferraz. *O mercado de trabalho da agroindústria canavieira: desafios e oportunidades*. Revista Economia Aplicada, v. 11, n. 4: Ribeirão Preto, out-dez 2007.

DIEESE. *Os números da rotatividade no Brasil: um olhar sobre os dados da RAIS 2002-2013*. Disponível em: www.dieese.org.br.

_____. Taxa de judicialização das negociações coletivas de trabalho no Brasil 1993-2005. *Estudos e Pesquisas*, ano 2, n. 21, junho de 2006.

_____. *Anuário da Saúde do Trabalhador*. São Paulo: 2015.

DOUGLAS, Mary. *Como Pensam as Instituições*. Syracuse University Press, 1986.

DRAIBE, Sonia. *O Welfare State no Brasil: características e perspectivas*. Caderno de Pesquisa nº 8. NEPP- Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. Campinas: Unicamp, 1993.

DRESCH, Leonardo. *Haitianos em Cascavel (PR): história, trabalho e saúde*. Dissertação (mestrado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro: 2017.

DUARTE, Hugo Villaça. *O estruturalismo althusseriano e o método de intervenção política em Gramsci: notas sobre tradições marxistas conflitantes*. Identidades: Anais do XIII Encontro de História da ANPUH/RJ, 2008.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, n. 28-29, São Paulo, p. 107-156, abr. 1993.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução do Estado do Direito: técnica, decisão, dominação*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário da Língua Portuguesa*. Curitiba: Editora Positivo, 2008.

FERREIRA, Rafael Almeida Jatahy. Autonomia sindical ou judicialização. A intervenção do Poder Judiciário em eleições do Rio de Janeiro. *Revista Sociologia Jurídica* n. 05, julho-dezembro de 2007.

FGV, Fundação Getúlio Vargas. *IJC Brasil: Índice de Confiança na Justiça Brasileira*. CUNHA, Luciana Gross (coord) São Paulo: 2016.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo. *Estado e Direito do Trabalho no Brasil: regulação do emprego entre 1988 e 2008*. Salvador: UFBA, 2012 (Tese, Doutorado em Ciências Sociais).

_____. [et all]. *Saúde e segurança do trabalho na construção civil brasileira*. Vitor Araújo Filgueiras (orgs) Ministério Público do Trabalho, 20ª Região: Sergipe, 2015.

_____. Saúde e segurança do trabalho no Brasil. In: *Saúde e Segurança do Trabalho no Brasil*. Brasília: Gráfica Movimento, 2017.

FRANÇA, Bruna Simões. *A class action americana e a influência exercida no ordenamento brasileiro*. Revista Âmbito Jurídico: Rio Grande, 2018. Disponível em: www.ambitojuridico.com.br

FREITAS, Lígia de Barros. O poder normativo da Justiça do Trabalho: uma relação institucional entre poderes. In: *Coletânea do XI Encontro Nacional da ABET*, Campinas, 2009.

_____. A “desjudicialização” dos conflitos coletivos de trabalho no Brasil. In: *Coletânea do I Seminário Temático Centralidade e Fronteiras das Empresas no Século XXI*, São Carlos, 2007.

_____; ARTUR, Karen. Mudanças no poder normativo do TST. In: *Coletânea do XIII Congresso Brasileiro de Sociologia*, Recife, 2007.

FREITAS JR, Antonio Rodrigues de (org.). *Direito do trabalho e direitos humanos*. São Paulo: BH Editora, 2006.

_____. Conflitos de justiça e relações de trabalho: limites e perspectivas para emprego da mediação. *Revista do Advogado*, São Paulo, n. 97, p. 21-34, 2008.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais na contemporaneidade*. Revista Brasileira de Educação: Caxambu, v. 16, n. 47, maio-agosto 2011.

_____. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

_____. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

GÓIS, Veruska Sayonara de. *A lei de compliance e sua configuração enquanto política pública regulatória para o setor privado brasileiro*. Revista Controle, Tribunal de Contas do Estado do Ceará. V. 12 n. 2, p. 98-117. : 2014

GRAÇA, Druck. FILGUEIRAS, Vitor. Epidemia da terceirização e a responsabilidade do STF. *Revista do TST* v. 81: 150-161: Brasília, 2014.

_____. A terceirização sem limites: mais precarização e riscos de morte aos trabalhadores. In: *Saúde e Segurança do Trabalho no Brasil*. Brasília: Gráfica Movimento, 2017.

GRAU, EROS. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 9ª edição revisada. São Paulo: Malheiros, 2014.

HECK, Fernando Mendonça. *O espaço e o contraespaço no circuito produtivo do capital da frigorificação de carnes no oeste paranaense*. Tese 2017, Faculdade de Ciências e Tecnologia. UNESP: Presidente Prudente, 2017.

HELOANI, Roberto. *Organização do Trabalho e Administração: uma visão multidisciplinar*. 6ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. CAPITÃO, Claudio. Formulações gerais sobre o objeto de pesquisa em psicologia: estudo de caso. In: MATIAS, Maria Cristina; ABIB, José Antônio. *Sociedade em transformação: estudo das relações entre trabalho, saúde e subjetividade*. Londrina, Editora da UEL, 2007. (Cap. 1, p. 18-35).

_____. Histórico as relações de trabalho e seu reflexo na organização e gestão laboral. In: *Organização do trabalho e adoecimento: uma visão interdisciplinar*. Kátia Barbosa Macêdo (et al). Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2016.

HOBBS, Eric. J. O operariado e os direitos humanos. In: *Mundos do Trabalho*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

_____. *Era dos Extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORN, Carlos Henrique. Negociações coletivas e o poder normativo da Justiça do Trabalho, *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 49, n. 2, 2006.

JESSOP, Bob. *The Capitalist State: marxist theories and methods*. New York University Press, Washington Square: New York, 1982.

_____. Estratégias de Acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos. In: *IDÉIAS*. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas: Ano 14 (1/2), 2007.

KAFKA, Franz. *O processo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

KORNHAUSER, A. SHEATSLEY, P. B. A. Construção do questionário e processo de entrevista. In: *Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais*. São Paulo: Herder, 1967. (p. 613-653).

KREIN, José Dari. *As relações de trabalho na era do neoliberalismo no Brasil*. São Paulo: LTr; Campinas: Unicamp. Cesit, 2013. (Debates Contemporâneos, n. 8)

_____. As formas de contratação: flexibilidade. In: *Regulação do trabalho e instituições públicas*. José Dari Krein ... (et al) (orgs) São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

- _____. *Tendências Recentes nas Relações de Emprego no Brasil: 1990-2005*. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas: 2007.
- _____. BIAVASCHI, Magda B; ZANELLA, Eduardo; SOUZA, José Otávio de (orgs.) *As transformações no mundo do trabalho e os direitos dos trabalhadores*. São Paulo: LTr, 2006.
- _____. WEISHAUPT PRONI, Marcelo. *Economia informal: aspectos conceituais e teóricos*. Escritório da OIT no Brasil. - Brasília: OIT, 2010 1 v. (Série Trabalho Decente no Brasil; Documento de trabalho n.4)
- LANGILLE, Brian. *What is international labour law for?* International Institute for Labour Studies Geneva Genebra, Março, 2005
- LAVAL, Christian. DARDOT, Pierre. *La nueva razón del mundo: ensaio sobre la sociedad neoliberal*. GEDISA: 2013.
- LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de Direito Processual do Trabalho*. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2008.
- LEITE, Marcia de Paula. El trabajo en el Brasil de los años 2000: dos caras de un mismo proceso. *Sociología del Trabajo*, n. 70, Madrid, Siglo Veinteuno, enero de 2011.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- LIMA, Marcos Costa. Globalização. In: *Dicionário de Políticas Públicas*. Di GIOVANNI, Geraldo. NOGUEIRA, Marcos Aurélio (orgs) São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.
- MAENO, Maria. Saúde do Trabalhador como Eixo Central do Desenvolvimento Econômico e Social. In: *Regulação do Trabalho e Instituições Públicas*. KREIN, J.D. (et al) (orgs). São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2013.
- MAGALHÃES, Luis Felipe Aires. *A imigração haitiana em Santa Catarina: perfil sociodemográfico de fluxo, contradições da inserção laboral e dependência de remessas no Haiti*. Tese (doutorado) área de Demografia. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Unicamp: 2017.
- MAMED, Letícia Helena. *Haitianos na Amazônia: a morfologia da imigração haitiana pelo Acre e o horizonte de inserção precarizada no Brasil*. Revista Ruris v. 10 n. 1, p. 73-112. Unicamp: 2016.
- MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. Niterói: Impetus, 2010.
- MARTINS FILHO, Ives Gandra d Silva. Um pouco da história do Ministério Público do Trabalho. In: *Revista do Ministério Público do Tribunal*, ano VII, n.13. Brasília: Procuradoria Geral do Trabalho, 1997.

- MEDEIROS, Marcelo. *A Trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas públicas sociais dos anos 1930 aos 1990*. Texto para Discussão nº 852. Diretoria de Estudos Sociais. IPEA: Brasília, 2001.
- MEIRELLES, HELY LOPES. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MELO, Thiago Delazzari. Do estado social ao Estado regulador. In: *Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*. UFC: Fortaleza, 2010, v. 01.
- MONTANHANA, Beatriz. A constitucionalização dos direitos sociais: a afirmação da dignidade do trabalhador. In: *Direito do trabalho e direitos humanos*. FREITAS JR, Antônio Rodrigues (org). São Paulo: BH Editora, 2006.
- MOTTA, Luiz Eduardo. *Poulantzas e seu diálogo com Foucault: Direito, Estado e Poder*. Rio de Janeiro: NIEP, 2011.
- NAVES, Márcio Bilharinho. *Marx: ciência e revolução*. São Paulo: Moderna; Campinas, SP: Editora da Universidade de Campinas, 2000.
- NOBRE JUNIOR, Hildeberto B.; KREIN, José Dari; BIAVASCHI, Magda Barros. A formalização dos contratos e as instituições públicas. In: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LUCIO, C. G. (orgs.) *Previdência social: como incluir os excluídos?* São Paulo: LTr; Campinas: Unicamp. Cesit, 2008. (Debates Contemporâneos, n. 4)
- NORONHA, Eduardo. *O modelo legislado de relações de trabalho e seus aspectos normativos*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas- Universidade de São Paulo- São Paulo, 1998.
- NUNES, Rizzato. *Manual de introdução ao estudo do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- PADILHA NETTO, Ney Klier. CARDOSO, Marta. *Sexualidade e pulsão: conceitos indissociáveis em psicanálise*. Psicologia em Estudo, v. 17 n. 3: Maringá, julho-set 2012.
- PEREIRA, Ana Lúcia. *Se bem-feita, a arbitragem trabalhista é juridicamente segura*. Revista Consultor Jurídico, publicação por meio eletrônico. São Paulo: 2008: http://www.conjur.com.br/2008-abr-25/arbitragem_trabalhista_juridicamente_segura
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Editora Forense: Rio de Janeiro, 1987.
- PESSANHA, Elina. *O mundo do trabalho – leituras críticas da jurisprudência do TST*. São Paulo: LTr, 2009.
- POCHMANN, Marcio. *A superterceirização do trabalho*. São Paulo: LTr, 2008.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. *O Estado, o poder, o socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRONI, Marcelo Weishaupt. *O império da concorrência*. Revista Paranaense de Desenvolvimento, nº 92, set-dez, p. 3-32: Curitiba, 1997.

REIS, Odete Cristina Pereira. A atividade de teleatendimento dez anos após a regulamentação do Ministério do Trabalho para o setor. In: *Saúde e Segurança do Trabalho no Brasil*. Brasília: Gráfica Movimento, 2017.

REIS, Tainá. *Trabalho e gênero: reflexões sobre o adoecimento no corte de cana*. Ruris: Campinas, v. 11, n. 01, p. 83-112, março de 2017.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. Pessoa humana com deficiência e o papel do Ministério Público na efetivação de seus direitos. In: *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013.

RIBEIRO JR., Raymundo Lima. *Jornada de trabalho exaustiva e a orientação n. 3 da coordenadoria nacional de erradicação do trabalho escravo do Ministério Público do Trabalho — CONAETE*. In: Revista MPT, Brasília, ano 21, n. 42, set. 2011.

ROQUE, Sebastião José. *A Justiça do Trabalho é o campo ideal de aplicação da arbitragem*. Artigo em publicação eletrônica. Revista Jus: São Paulo, 2010: <https://jus.com.br/artigos/14253/a-justica-do-trabalho-e-o-campo-ideal-de-aplicacao-da-arbitragem>

ROSA, Leandro Amorim. NAVARRO, Vera. *Trabalho e trabalhadores dos canaviais: perfil dos cortadores de cana da região de Ribeirão Preto (SP)*. Cadernos de Psicologia Social do Trabalho, v. 17, n.1: São Paulo, junho 2014.

SABELLA, Walter Paulo. DAL POZZO, Antônio. BURLE FILHO, José Emmanuel (orgs). *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. Malheiros Editores: São Paulo, 2013.

SADEK, Maria Tereza. Estudos sobre o sistema de justiça. In: MICELI, Sérgio. *O que ler na ciência social brasileira?* São Paulo: Sumaré, 2002, v. IV.

SAKAMOTO, Leonardo. *Moendo gente: a situação do trabalho nos frigoríficos*. São Paulo: Caderno Temático ONG Repórter Brasil, 2013

SANTANA, L. Leni. SARQUIS, Leila M.M., MIRANDA, Fernanda. KALINKE, Luciana. FELLI, Vanda Elisa. MININEL, Vivian Aline. *Indicadores de saúde dos trabalhadores da área hospitalar*. Revista Brasileira de Enfermagem, 2016;69(1):23-32.

SANTOS, Ronaldo Lima dos. *Sindicatos e ações coletivas: acesso à justiça coletiva e tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos*. São Paulo: LTr, 2008.

SCAVONE, Lucila. GIANNASI, Fernanda. THEBÁUD-MONY, Anni. *Cidadania e doenças profissionais: o caso do amianto*. Revista Perspectiva, (22), p. 116-128, UNESP de Araraquara. São Paulo: 1999.

SCLIAR, Moacyr. *História do conceito de saúde*. PHYSIS Revista de Saúde Coletiva. Rio de Janeiro: 2007, n. 17, 29-41.

SOUZA, Ilan Fonseca de. *MPT da Bahia mudou e ações civis públicas aumentaram*. Jus Navigandi. 2014.

_____. *Efetividade dos termos de ajuste de conduta firmados pelo Ministério Público do Trabalho: uma análise empírica*. Dissertação (Mestrado). Universidade Católica de Brasília: Brasília, 2016.

STANDING, Guy. *Global labour flexibility*. Seeking Distributive Justice. New York: St. Martin's Press, 1999.

_____. *O Precariado, a nova classe perigosa*. Belo Horizonte: Autêntica Editora: 2014.

SUSSEKIND, Arnaldo. *Instituições de direito do trabalho*. São Paulo: LTR, 2000.

TAPIA, Jorge. ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro. *Estado, classes e estratégias: notas sobre um debate*. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas- Unicamp: Campinas, 1991.

TEIXEIRA, Carla Costa. *Honra moderna e política em Max Weber*. Mana- Estudos de Antropologia Social, v. 5, nº 1, Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

THOME, Candy Florencio. As ações afirmativas e o Ministério Público do Trabalho. In: *Tutela processual coletiva trabalhista*. MALLET, Estêvão. SANTOS, Enoque Ribeiro dos (ORGS). São Paulo: LTr, 2010.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TST. *Consolidação Estatística da Justiça do Trabalho*. Brasília: Coordenadoria de Estatísticas e Pesquisa do Tribunal Superior do Trabalho, 2014.

_____. *Relatório Geral da Justiça do Trabalho: relatório analítico*. Coordenadoria de Estatística e Pesquisa do TST –Cestp: Brasília, 2014

URIARTE, Oscar E. *A flexibilidade*. São Paulo: LTr, 2002.

VIANNA, Luiz Werneck. A judicialização das relações sociais. In: VIANNA, L. W. *et alii*. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1999, p. 149–156.

VON IHERIG, Rudolf. *A luta pelo direito*. Rio de Janeiro: Ed Forense, 1997.

WEBER, Max. *O direito na economia e na sociedade*. São Paulo: Ícone, 2011.

_____. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Editora Cultrix, 1998.

ZAPPAROLLI, Celia Regina. Políticas Públicas de Justiça e a mediação de conflitos intrafamiliares, em contextos de crimes processados pelas leis 9.099/2005 e 11.340/2006. In: *As Grandes Transformações do Processo Civil Brasileiro- Homenagem ao Professor Kazuo Watanabe*. Ed. Quartier Latin, 2009.

SITES

www.tst.jus.br

www.tst.jus.br

www.mpt.prt.gov.br

www.mte.gov.br

www.trt15.jus.br

www.prt15.mpt.gov.br

www.direitoshumanos.usp.br

www.cut.org.br

www.dieese.org.br

www.inca.gov.br

www.observatoriodoamianto.com.br

www.abrea.org.br

DOCUMENTÁRIOS

Carne & Osso

Tema central: a realidade dos trabalhadores na indústria da carne no Brasil

Produção: Repórter Brasil com o apoio da ANPT (associação nacional dos procuradores do trabalho) e ANAMATRA (associação nacional dos magistrados do trabalho)

Nicos Poulantzas: a documentary on the 10th anniversary of his death (1989)

Tema central: a vida, a obra e a contribuição de Nicos Poulantzas para a Ciência Política contemporânea

Produção: Nikos Jurakis and Kostas Hristopoulos