

Pires, Roberto

Working Paper

Compatibilizando direitos sociais com competitividade: Fiscais do trabalho e a implementação da legislação trabalhista no Brasil

Texto para Discussão, No. 1354

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Pires, Roberto (2008) : Compatibilizando direitos sociais com competitividade: Fiscais do trabalho e a implementação da legislação trabalhista no Brasil, Texto para Discussão, No. 1354, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91415>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1354

COMPATIBILIZANDO DIREITOS SOCIAIS COM COMPETITIVIDADE: FISCAIS DO TRABALHO E A IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA NO BRASIL

Roberto Pires

Rio de Janeiro, agosto de 2008

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1354

COMPATIBILIZANDO DIREITOS SOCIAIS COM COMPETITIVIDADE: FISCAIS DO TRABALHO E A IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA NO BRASIL*

Roberto Pires**

Rio de Janeiro, agosto de 2008

* Trabalho apresentado no *workshop* Crescimento Econômico e o Cumprimento de Normas e Padrões: Casos Bem-Sucedidos e Recomendações para Políticas Públicas, promovido pelo DFID/Ipea, em Brasília, em 13 de dezembro de 2007. Esta pesquisa e seus resultados intermediários são o desdobramento de um projeto iniciado no Massachusetts Institute of Technology (MIT) em meados de 2006, com o título *The Rule of Law, Economic Development, and the Modernization of the State in Brazil: Lessons from Existing Experience for Policy and Practice* supervisionado por Judith Tendler (pesquisadora principal), e financiado pelos escritórios do Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID) e do Banco Mundial (BID) em Brasília. Sinceros agradecimentos aos que apoiaram o estudo através de financiamento e *feedback* contínuo no projeto: Miranda Munro, Ernesto Jeger e Ana Doria, do escritório do DFID em Brasília; John Briscoe e Deborah Wetzel, do escritório do BID em Brasília; e ao Department of Urban Studies & Planning do MIT, por ter apoiado o projeto de diversas formas, inclusive oferecendo um ambiente propício para as discussões em torno do tema. Aplicam-se aqui as ressalvas de praxe. Os financiadores não são responsáveis pelos pontos de vista apresentados neste documento, e podem não estar necessariamente de acordo com eles. Gostaria de agradecer aos membros da equipe de pesquisa Salo Coslovsky e Mansueto Almeida, e em especial a Judith Tendler, por seu *feedback* constante e atento. Finalmente, gostaria também de agradecer a todas as pessoas que gentilmente concordaram em ser entrevistadas para esta pesquisa, que não teria sido possível sem a generosidade delas.

** Doutorando do MIT/DUSP.

Governo Federal

**Ministro de Estado Extraordinário de
Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

**Secretaria de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República**

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Estanislau Maria de Freitas Júnior

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: J88, k42, k32

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO: REGULAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO, FORMULAÇÃO <i>VERSUS</i> IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA	7
2 DILEMAS DA DISCRICIONARIEDADE, REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: OS “REGULADORES DE LINHA DE FRENTE”	11
3 CUMPRIMENTO SUSTENTÁVEL DA LEI: RECONCILIANDO OS DIREITOS DOS TRABALHADORES COM O DESEMPENHO DAS EMPRESAS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI	14
4 PRÁTICAS DE FISCALIZAÇÃO E O CUMPRIMENTO SUSTENTÁVEL DA LEI	23
5 CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS	35
REFERÊNCIAS	36

SINOPSE

Este estudo trata da seguinte questão: como compatibilizar direitos trabalhistas e proteção social com competitividade e produtividade das empresas? Na América Latina, há um intenso debate sobre a perversidade da legislação trabalhista (considerada prejudicial para os trabalhadores e para as empresas) e, em resposta, a política recomendada atualmente enfatiza a desregulamentação e a flexibilização dos direitos trabalhistas existentes. Em contraposição a essa recomendação convencional, este estudo demonstra que há uma “margem de manobra” ainda pouco explorada para conciliar direitos trabalhistas com competitividade que reside na etapa de implementação da legislação trabalhista, em vez da reforma legal. Investigou-se o trabalho realizado na “linha de frente” por fiscais do trabalho em, principalmente, dois estados brasileiros (Minas Gerais e Bahia) e descobriu-se que em alguns casos os fiscais conseguiram implementar a legislação trabalhista de forma a promover tanto a melhoria das condições de trabalho quanto a modernização (*upgrading*) das empresas. As conclusões do estudo sugerem que os fiscais do trabalho foram capazes de promover esses resultados – como, por exemplo, arranjos alternativos para empregar formalmente trabalhadores rurais por tempo determinado ou medidas técnicas para promover condições de trabalho mais saudáveis e seguras sem reduzir a produtividade da empresa – quando combinaram estratégias punitivas (como multas, sanções) com ações pedagógicas (como prestação de assessoria técnica e jurídica). Os quadros 1 e 2, no interior do texto, apresentam uma lista de casos e seus respectivos resultados.

ABSTRACT

This paper addresses the following question: how can we reconcile workers' rights and social protection with firms' competitiveness and productivity? In Latin America, there is an intense debate about the perverseness of the labor law (claimed to be harmful both to workers and to firms) and, in response, current policy advice emphasizes deregulation and the flexibilization of existing labor rights. In contrast to the standard policy advice, this research demonstrates that there are more "degrees of freedom" to reconcile workers' rights with competitiveness when one focuses on the implementation of the labor law. I investigated the street-level work performed by labor inspectors in two Brazilian states (Minas Gerais and Bahia) and I found out that in some cases labor inspectors have been able to implement labor law in a way that promotes both the improvement of working conditions as well as firm upgrading. My findings suggest that labor inspectors have been able to promote these outcomes—such as alternative arrangements for formally hiring short-term rural workers or technical measures to promote safer working conditions without jeopardizing firm's productivity, for example—by combining both punitive (e.g., fines, sanctions) with pedagogical (e.g., technical and legal assistance) enforcement strategies. For a list of the cases as well as their respective outcomes, please refer to chart 1 and 2.

1 INTRODUÇÃO: REGULAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO, FORMULAÇÃO *VERSUS* IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA

É possível conciliar as normas trabalhistas de um país com a inserção competitiva de suas empresas nos mercados globalizados de hoje? A regulamentação do mercado de trabalho e as proteções sociais inibem o crescimento e a produtividade das empresas ou promovem formas mais inclusivas ou sustentáveis de desenvolvimento econômico? Estas são as questões gerais que este artigo pretende abordar, e que estão no centro de um debate polêmico no campo dos estudos sobre desenvolvimento e nas discussões sobre formulação de políticas públicas em países avançados e emergentes.

Os economistas e as agências de desenvolvimento no *mainstream* compartilham a percepção de uma incompatibilidade inevitável entre a ampliação da regulamentação trabalhista e a capacidade das empresas de competir em mercados cada vez mais globalizados (JOHNSON; KAUFMANN; ZOIDO-LOBATON, 1998; SCHNEIDER; ENSTE, 2000; FRIEDMAN *et al.*, 2000; BATRA, KAUFMANN; STONE, 2003; PERRY *et al.*, 2007).¹ Por exemplo, no Brasil – um dos mercados de trabalho mais regulados do mundo² (BOTERO *et al.*, 2004; *DOING BUSINESS*, 2006; ALMEIDA; CARNEIRO, 2007), onde as empresas têm de cumprir 922 artigos do código trabalhista, além de 46 artigos da Constituição Federal, 79 convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), 30 normas de saúde e segurança (que somam mais de 2 mil itens), e muitos outros atos administrativos e decisões judiciais, que acrescentam um encargo trabalhista de até 103% sobre o salário³ – aqueles que compartilham da percepção de que tal incompatibilidade é inevitável defendem a redução do nível de regulamentação (“flexibilização”)⁴ e a diminuição da carga tributária sobre as empresas como as maneiras mais efetivas de atrair investimentos, promover a competitividade das empresas e gerar emprego.

Em contraste com a percepção dessa incompatibilidade inevitável, um número crescente de estudiosos tem enfatizado a possibilidade de formas inclusivas de crescimento econômico (UNGER, 2007) ou a chamada abordagem *high road* na economia internacional (RODRIK, 1997; STIGLITZ, 2000; MILBERG;

1. A pesquisa World Business Environment Survey do Banco Mundial (BATRA; KAUFMANN; STONE, 2003) identifica a regulação do mercado de trabalho como um dos principais obstáculos para a construção de condições propícias para o funcionamento e o crescimento das empresas. Uma literatura que vem crescendo (JOHNSON; KAUFMANN; ZOIDO-LOBATON, 1998; SCHNEIDER; ENSTE, 2000; FRIEDMAN *et al.*, 2000) argumenta que a ampliação de direitos trabalhistas e proteções ao emprego estão associados às causas da ineficiência das empresas, ao crescimento das taxas de desemprego e à expansão do setor informal – envolvendo tanto a exclusão quanto a saída voluntária dos trabalhadores do emprego formal (PERRY *et al.*, 2007). Por exemplo, estudos econométricos como os de Friedman *et al.* (2000) demonstram que países com mais regulamentação tendem a ter uma parcela mais alta da economia informal no Produto Interno Bruto (PIB) total – um aumento de 1 ponto no índice de regulação (que varia de 1 a 5), *ceteris paribus*, está associado a um aumento de 10% na parcela da economia informal, controlando para o PIB *per capita*, para 76 países em desenvolvimento, em transição e desenvolvidos.

2. O Brasil atinge 2,4 no índice de regulação e, de acordo com Botero *et al.* (2004), é o campeão mundial em regulação trabalhista, entre os 85 países da amostra.

3. Para discussões sobre metodologias para calcular os custos trabalhistas no Brasil (que variam de 36% a 103% sobre os salários), ver Noronha, De Negri e Artur (2006) e Cardoso e Lage (2007).

4. Neste contexto o termo flexibilização está associado a reformas que não favorecem os trabalhadores, geralmente envolvendo o desmonte do aparato jurídico e administrativo existente para a proteção deles.

HOUSTON, 2005; BERNARD; BOUCHER, 2007).⁵ Esses estudiosos argumentam que a partir da perspectiva *high road*, o crescimento, a rentabilidade e a produtividade das empresas, por um lado, e os direitos sociais, normas trabalhistas mais exigentes e salários mais altos, por outro, não são mais incompatíveis. Tornam-se processos que se reforçam mutuamente à medida que o foco estratégico passa a ser o crescimento da produtividade, a inovação, e as relações trabalhistas cooperativas (ABRAMI, 2005; POSTHUMA, 2004, BAZAN; NAVAS-ALEMAN, 2004; BAILEY; BERNHARDT, 1997). Novamente tomando o Brasil como exemplo, mesmo em um mercado de trabalho tão regulado, um estudo recente (NORONHA; DE NEGRI; ARTUR, 2006) encontrou evidências de que as empresas competitivas e inovadoras, orientadas para mercados externos, têm políticas salariais e de benefícios que vão além do mínimo estabelecido no código trabalhista, assim contradizendo a hipótese de que os encargos trabalhistas seriam um impedimento à competitividade e à inovação.⁶

A natureza polarizada do debate acadêmico (incompatibilidade *versus* compatibilidade) reflete um duradouro impasse político, especialmente intenso nos países latino-americanos (como Argentina, Brasil e México), onde vigem normas trabalhistas protecionistas e estabelecidas em lei. Apesar das fortes pressões domésticas e internacionais pela “flexibilização” nessa região, muito pouco foi feito nesse sentido nas últimas décadas nos países sob regimes democráticos⁷ (NATALICCHIO, 2006; BENSUSAN, 2007; MURILLO; SCHRANK, 2005). No Brasil, por exemplo, a reforma trabalhista está na agenda política nacional desde a promulgação da nova Constituição democrática de 1988⁸ e, apesar das muitas críticas à legislação trabalhista atual como sendo anacrônica e perversa para trabalhadores e empresas, praticamente não houve reforma legal e não há consenso político nacional em torno da necessidade e do conteúdo de tal reforma (NORONHA; ARTUR, 2005). Em consequência desse impasse, uma vez que atores importantes, com poder de veto, assumem posturas ideológicas extremas em relação a como o mercado de trabalho deve ser regulado, ainda não se sabe bem o que fazer em termos de políticas públicas ou de propostas concretas de reforma.⁹

5. Estes autores mostram evidências, principalmente quanto aos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de que os gastos do governo com proteção social estão significativamente correlacionados com mudanças positivas no desempenho econômico e na competitividade internacional – isto é, comércio e investimento externo.

6. Também, o estudo de Noronha, De Negri e Artur (2006) não encontrou qualquer associação significativa entre competitividade/inovação e a estratégia das empresas de adotar somente os padrões mínimos impostos por lei ou, freqüentemente, menos do que o mínimo legal.

7. As exceções são reformas radicais no Chile sob a ditadura militar e no Peru sob o governo de Fujimori (BENSUSAN, 2007).

8. Os últimos quatro governos tentaram mudar a legislação trabalhista de diferentes formas (grandes projetos de reforma no Congresso, decretos presidenciais etc.), incluindo a tentativa mais recente do presidente Lula de criar um fórum tripartite em 2003.

9. Um exemplo de tal incerteza em torno de propostas concretas de políticas é a discussão em torno da cobrança de encargos trabalhistas sobre a folha de pagamento ou sobre o faturamento das empresas. Mesmo entre a classe empresarial, a questão é muito controversa: as empresas intensivas em capital preferem as contribuições baseadas na folha de pagamento, ao passo que as empresas intensivas em mão-de-obra preferem o pagamento baseado no faturamento. Em consequência, ninguém sabe que tipo de mudança legislativa poderia conciliar esses interesses opostos. Para mais detalhes, ver Pastore (2007).

Neste estudo, apresentamos um antídoto para esse impasse político e acadêmico: uma mudança analítica, que se distancia do foco em “mudanças legais”¹⁰ e da avaliação da quantidade ou utilidade das instituições que regulam os mercados de trabalho nacionais – por exemplo, institucionalismo da escolha racional (ver HALL; TAYLOR, 1996; IMMERGUT, 1998) –, procurando, em vez disso, mostrar que o debate pode avançar, indo além da superfície do texto da lei (código trabalhista). O foco deste estudo, portanto, recai sobre o processo de implementação das normas e instituições vigentes e a análise privilegia as experiências locais, nas quais fiscais do trabalho colocaram a legislação em prática e conseguiram promover a melhoria das condições de trabalho e a modernização das empresas. Em contraste com a economia neo-institucional, que supõe que a existência das leis trabalhistas se traduz imediatamente em limites e oportunidades para transações entre trabalhadores e empresas (moldando preferências), destaco o processo através do qual os fiscais do trabalho implementam as normas legais na linha de frente, levando a lei para dentro das empresas.

Primeiramente, demonstramos que há uma margem de manobra ainda pouco explorada para compatibilizar as normas trabalhistas com o desempenho econômico das empresas que reside no processo de implementação da legislação, em vez da reforma da lei. Mostro evidências, baseadas em extensa pesquisa de campo envolvendo experiências, no Brasil, da capacidade dos fiscais do trabalho no sentido de mediar o encontro entre a lei e as práticas empresariais. Argumento que os fiscais do trabalho estão em posição privilegiada para traduzir regulamentos da letra da lei para os contextos da atividade econômica, bem como traduzir tais contextos de volta para a legislação, indicando as adaptações necessárias e mitigando os obstáculos enfrentados pelas empresas para cumprir a legislação (por exemplo, a imprecisão e o anacronismo da lei, ou a incompetência das empresas). Em segundo lugar, descrevo os processos através dos quais eles alcançam esses resultados, que podemos chamar de “cumprimento sustentável” da lei. Ou seja, mostramos como os fiscais: *a)* tomam conhecimento dos problemas que impedem as empresas de cumprir a lei; *b)* elaboram soluções para o cumprimento da legislação, conciliando os direitos dos trabalhadores com o desempenho das empresas; e *c)* promovem as condições institucionais necessárias para a ampla adoção de tais soluções. Em resumo, investiga-se as conexões entre as práticas desses reguladores de linha de frente (como se comportam em experiências concretas) e o desenvolvimento de soluções para o cumprimento sustentável da lei.

As conclusões deste estudo desafiam as teorias estabelecidas sobre o comportamento dos agentes de fiscalização e o cumprimento da legislação por parte das empresas. Explicações baseadas no aumento dos custos da irregularidade (modelo repressivo) ou no auxílio e orientação às empresas para que cumpram a lei (abordagem pedagógica) não explicam bem o comportamento dos fiscais quando

10. Tendler (2006a) e Natalicchio (2006) tentaram uma mudança analítica semelhante para explicar, respectivamente, a melhoria das condições de trabalho no nível local no Brasil e as mudanças drásticas que estão ocorrendo nas relações trabalhistas na Argentina através de um sistema paralelo e descentralizado de acordos entre trabalhadores e empregadores no âmbito das empresas, que promoveu a flexibilização da regulamentação mesmo sem qualquer mudança legislativa relevante no nível nacional. Recentemente, Cardoso e Lage (2007) incentivaram um debate no Brasil sobre a efetividade das instituições do mercado de trabalho, enfatizando a necessidade de ir além da mera avaliação do texto da lei.

estes provocam mudanças positivas nos setores que tradicionalmente operaram fora da lei. Em contraste, sugiro que as soluções de regularização sustentável que compatibilizam os direitos dos trabalhadores com o desempenho das empresas resultam de uma combinação de estratégias coercitivas (exemplo, multas) e pedagógicas (exemplo, educação/assistência). Argumento que a combinação das estratégias de fiscalização permite que os fiscais aprendam sobre os obstáculos que impedem as empresas de cumprir a lei e desenvolvam soluções inovadoras em nível local. Essas soluções incluem melhorias tecnológicas, adaptações da regulamentação às circunstâncias locais/setoriais e a eliminação de exigências burocráticas desnecessárias, caras e inaplicáveis, e a promoção das instituições relevantes que protegem os trabalhadores e organizam os mercados. Finalmente, os fiscais também exercem o que chamo de “intermediação burocrática”: negociam o rearranjo das normas aplicadas pelos órgãos públicos (agências regulatórias, bancos de desenvolvimento, tribunais etc.) e ajustam o ambiente institucional em que as empresas operam, reduzindo as restrições e promovendo incentivos positivos para que elas se mantenham em conformidade com a lei.

A pesquisa se baseia em observações, coleta de dados e entrevistas em profundidade. Entre dezembro de 2006 e setembro de 2007, concluímos um total de 93 entrevistas (com duração média de duas horas) através das quais foram coletados dados e relatos sobre 24 casos em que fiscais do trabalho intervieram, com diferentes graus de sucesso, e também sem sucesso, para promover a compatibilização das normas trabalhistas com o desenvolvimento econômico. Foram realizadas 40 entrevistas com fiscais do trabalho em dois estados (Minas Gerais e Bahia)¹¹ e no nível central, em Brasília. Durante as entrevistas, solicitou-se aos fiscais que relatassem, com base em suas próprias experiências ou na experiência de colegas, casos envolvendo resultados positivos e casos que resultaram em impasse. A identificação dos casos foi consolidada através de triangulação, entrevistando-se outros 53 atores relevantes envolvidos em cada caso específico, incluindo empresários, gerentes, trabalhadores, associações comerciais, sindicatos e outros órgãos públicos (Fundacentro; Ministério Público do Trabalho; o Exército, e bancos de desenvolvimento, entre outros). Primeiramente, analisamos os dados mediante comparações, para determinar os padrões existentes entre os diferentes casos e contextos, identificando o que diferencia aqueles nos quais os fiscais promoveram o cumprimento sustentável da lei. Então, fizemos uma análise de processo aprofundada (*process tracing*) nos casos bem-sucedidos, a fim de estabelecer os elos causais entre práticas de fiscalização por parte dos fiscais do trabalho (variável independente) e os

11. A seleção dos casos em dois estados, Minas Gerais e Bahia visa: a) funcionar como um teste crítico para a viabilidade do argumento de que as normas trabalhistas e o crescimento econômico podem ser compatibilizados no nível local (implementação da legislação em vez de formulação de legislação nacional); e b) garantir variação em termos de níveis de desenvolvimento social e econômico. Por um lado, os dois estados estão entre os lugares menos propensos à implementação de estratégias de desenvolvimento favoráveis aos trabalhadores. Ambos os estados têm uma longa tradição de política industrial, baseada na atração de investimentos através de incentivos fiscais (mais agressivamente na Bahia), setor público relativamente forte e baixa oposição política (continuidade dos partidos de centro-direita no governo estadual nas últimas duas décadas, exceto na Bahia em 2003) (DFID/MELO, 2007). Por outro lado, existem diferenças importantes entre os dois. Minas Gerais tem um desempenho significativamente melhor do que a Bahia no que se refere à maioria dos indicadores sociais – como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), taxa de analfabetismo, índice de mortalidade, entre outros – e à maioria dos indicadores econômicos (como distribuição de renda, índice de Gini, PIB) (PNUD, 2001). Além disso, estudos anteriores (AVRITZER, 2007) demonstraram que a sociedade civil (incluindo os sindicatos de trabalhadores) é significativamente mais organizada e atuante em Minas Gerais do que na Bahia.

resultados em termos do cumprimento da lei (variável dependente) observados em cada experiência.

Na seção 2, que segue esta introdução, descrevemos os fiscais do trabalho como “reguladores de linha de frente”, e apresentamos as oportunidades e as limitações associadas ao alto grau de discricionariedade desses agentes da lei. Na seção 3, apresentamos a variação nos resultados e os casos em que os fiscais do trabalho promoveram a regularização e o cumprimento da lei de forma sustentável, conciliando os direitos dos trabalhadores com o desempenho das empresas. Na seção 4, analisamos as práticas de fiscalização associadas a resultados de cumprimento sustentável da lei. E, finalmente, na seção 5, são apresentadas as conclusões e as principais implicações deste estudo para a formulação de políticas públicas.

2 DILEMAS DA DISCRICIONARIEDADE, REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: OS “REGULADORES DE LINHA DE FRENTE”

No Brasil, a autoridade para fiscalizar o cumprimento da legislação trabalhista reside no nível federal, no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) –, mas a legislação é implementada através de um sistema desconcentrado. Aproximadamente 3 mil fiscais do trabalho estão distribuídos em 27 unidades estaduais – Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) –, que, por sua vez, estão subdivididas em 110 subdelegacias. Os fiscais são responsáveis por cobrir mais de 78 milhões de trabalhadores ocupados (em empregos formais e informais) e 2,7 milhões de empresas registradas em todos os 5.564 municípios brasileiros. Dada a dimensão da tarefa, o número de fiscais no Brasil é 50% menor do que o recomendado pela OIT, e o índice por 100 mil trabalhadores no Brasil está abaixo dos índices apresentados por outros países da América do Sul, como Argentina, Uruguai e Chile (PIORE; SCHRANK, 2007).

Além de atuarem em um mercado de trabalho de grandes proporções, os fiscais do trabalho no Brasil realizam a maior parte do seu trabalho em campo, visitando empresas e avaliando sua adequação a milhares de exigências legais tecnicamente complexas, incluindo de normas sobre salários e jornada de trabalho, saúde e segurança, a questões sobre seguro-desemprego. Geralmente, trabalham sob tensão e em situações ambivalentes, mediando conflitos entre trabalhadores e empresas. Por todas essas razões, os fiscais do trabalho, bem como alguns outros agentes públicos de linha de frente (ou *street-level bureaucrats*),¹² inevitavelmente detêm alto grau de

12. O conceito de *street-level bureaucracy* (ou órgão público de linha de frente) se refere às agências cujos servidores interagem diretamente com cidadãos (ou empresas) no exercício de suas funções, e que inevitavelmente têm que tomar decisões “na hora” sobre a prestação do serviço público: conceder benefícios, aplicar sanções, determinar a elegibilidade e mediar diversos aspectos do relacionamento entre os cidadãos e o estado (LIPSKY, 1980). O conceito surgiu a partir de uma longa tradição de estudos organizacionais que enfocaram o papel dos trabalhadores de linha de frente (como professores, policiais, fiscais, assistentes sociais, trabalhadores da saúde, guardas florestais, entre outros, tanto no setor público quanto no privado) na consecução dos objetivos e metas das organizações (SIMON, 1947; KAUFMAN, 2006 [1960]; WILSON, 1968, 1989). A literatura sobre agentes de linha de frente revelou como os servidores na ponta (operadores) influenciam o comportamento das grandes burocracias, como escolas, polícia, previdência, órgãos de fiscalização, entre outros. Conseqüentemente, essa literatura sugere que, a fim de compreender o comportamento organizacional, é preciso dar atenção às circunstâncias enfrentadas pelos servidores de linha de frente no exercício de suas funções.

discricionariiedade no exercício de suas funções (DAVIS, 1969; HAWKINS, 1992). Seria impossível cobrir o universo de empresas/trabalhadores e todos os regulamentos, e não existe uma forma única de aplicar a legislação para todo o mercado de trabalho. Conseqüentemente, esses agentes inevitavelmente têm de: *a)* escolher que empresas ou setores irão enfocar e como irão interagir com eles; *b)* selecionar os problemas que merecem mais atenção e priorizá-los; e *c)* improvisar e desenvolver soluções específicas e adequadas aos problemas de cada setor/caso particular.

Em suma, as decisões dos fiscais do trabalho e os dispositivos que criam para lidar com as incertezas e as pressões do trabalho transformam-se efetivamente na política pública que implementam em nome de suas organizações (SILBEY, 1981, 1984; SILBEY; BITTNER, 1982). Parafrazeando Lipsky (1980), os fiscais do trabalho “criam” a regulamentação que são responsáveis por implementar. Por esta razão, neste projeto de pesquisa (ver TENDLER, 2006b; ALMEIDA, 2007; COSLOVSKY, 2007), chamamos os fiscais do trabalho e outros profissionais do setor público que atuam na fiscalização do cumprimento da lei (promotores, auditores fiscais e fiscais ambientais, entre outros) de “reguladores da linha de frente”.

Embora a discricionariiedade seja inevitável na fiscalização do cumprimento da lei (DAVIS, 1969), níveis muito altos de discricionariiedade sem controle representam um claro dilema: a mesma autonomia que permite que agentes públicos atuem de modo criativo, adaptando exigências legais a situações reais, cria oportunidades para baixa responsividade, resistência à mudança, propensão à fragmentação organizacional e à corrupção. Os perigos associados ao poder discricionário dos reguladores de linha de frente são conhecidos há muito tempo na literatura (ver KAUFMAN, 2006 [1960]; DAVIS, 1969; LIPSKY, 1980) e os fiscais do trabalho no Brasil não são imunes a tais riscos.¹³ Em toda a sua longa trajetória, a fiscalização do trabalho foi criticada pela inconsistência entre as práticas implementadas por fiscais. Empresas costumavam reclamar (e ainda o fazem em alguns estados) de avaliações e decisões diferentes e até contraditórios de dois fiscais do trabalho que haviam inspecionado o mesmo local. Em muitas das entrevistas, os gestores dos órgãos de fiscalização mencionaram a falta de consistência como um dos principais desafios que historicamente têm enfrentado.

A situação no Brasil é um exemplo de um fenômeno amplamente observado. Pesquisas vêm documentando regular e repetidamente as variações nas práticas de fiscalização, tanto que “estilo de regulação” tornou-se a explicação-padrão para as variações no cumprimento da legislação. O primeiro dos dois corpos teóricos mais influentes que explicam a promoção da conformidade com a lei, conhecido como modelo repressivo (BECKER, 1968; STIGLER, 1971; EHRLICH, 1972; TULLOCK, 1974; REISS, 1984; POLINSKY; SHAVELL, 2000; WEIL, 2005), argumenta que o cumprimento das normas é o resultado de uma análise de custo-benefício, na qual as empresas desistem de violar a lei quando a probabilidade de ser pego (fiscalização) e o custo da punição (multas) são mais altos que os benefícios do descumprimento da lei. Assim, sob este paradigma, espera-se que os fiscais encontrem todo tipo possível de irregularidade e apliquem as respectivas sanções para cada uma

13. Em um estudo futuro, analisaremos as mudanças gerenciais implementadas ao longo do tempo na fiscalização trabalhista para lidar com esses riscos.

delas quando inspecionam os locais de trabalho. O segundo modelo, que pode ser chamado de “abordagem pedagógica”, surgiu na década de 1980 como uma crítica à primeira perspectiva. De acordo com os proponentes da abordagem pedagógica (BARDACH; KAGAN, 1982; AYRES; BRAITHWAITE, 1992; HAWKINS, 2002; BRAITHWAITE, 2005; CUNINGHAM; KAGAN; THORNTON, 2006), a aplicação rigorosa da lei, baseada em relacionamentos de oposição e punição entre reguladores e regulados, leva à falta de razoabilidade e cria desincentivos para a regularização. Em vez de aplicar sanções, neste caso espera-se que os fiscais priorizem a persuasão e a orientação em vez de meios coercitivos de fiscalização (PIORE; SCHRANK, 2006). De acordo com Ayres e Braithwaite (1992, p. 19), “quanto mais as sanções são mantidas em segundo plano, mais a regulamentação poderá ser implementada através da persuasão moral, e mais efetiva será a regulamentação”.

Esses modelos são mais normativos que descritivos, oferecendo instruções sobre o que deve acontecer, em vez de descrever o que acontece na prática. E, por isso, esses modelos oferecem apenas subsídios para posições ideológicas extremas que criam um impasse político em torno da ação regulatória. Por um lado, cidadãos interessados, ativistas, movimentos sociais e sindicatos adotam o discurso da proteção social e presumem que o Estado é freqüentemente negligente no controle das forças econômicas; assim, exigem mais regulação por parte do Estado (direitos) e aplicação rigorosa da lei. Por outro lado, defensores do mercado livre presumem que a fiscalização é sempre legalista (“ao pé da letra”) e que a regulação é economicamente ineficiente e inevitavelmente impõe um ônus sobre as empresas; assim, são a favor de formas mais leves e flexíveis de promover o estado de direito.

Neste estudo, argumentamos que os fiscais do trabalho estão em posição privilegiada, como reguladores de linha de frente, para fazer a mediação entre esses dois pontos de vista aparentemente incompatíveis, aplicando a lei de forma que promova simultaneamente a melhoria das condições de trabalho e a modernização das empresas. A chave para o desenvolvimento deste argumento é a avaliação de como esses reguladores de linha de frente se comportam e as conexões entre as práticas de fiscalização que adotam e os resultados de regularização observados. Estudos empíricos anteriores¹⁴ descreveram repetidamente variações em estilos regulatórios e variações nos resultados, sem estabelecer correlações consistentes nem identificar os elos causais entre essas duas variáveis.¹⁵ Nas próximas seções damos uma descrição de como pretendemos preencher essa lacuna. Primeiramente, apresentamos as variações nos resultados de regularização e, a partir daí, analisamos os elos causais entre práticas de fiscalização e o cumprimento sustentável da lei.

14. Há décadas, uma grande parte da literatura na área da sociologia jurídica tenta explicar as variações nas abordagens à fiscalização (isto é, repressão e abordagem pedagógica) e identificar as variáveis que explicam tais variações no modo como as agências regulatórias se comportam (MARVEL, 1977; BARDACH; KAGAN, 1982; HAWKINS, 1992, 2002; HAWKINS; THOMAS, 1984; KELMAN, 1984; REISS, 1984; SHOVER *et al.*, 1984; SILBEY, 1984; AYRES; BRAITHWAITE, 1992; BRAITHWAITE, 2005; WEIL, 2005; PIORE; SCHRANK, 2006).

15. Lee (2005) é uma exceção.

3 CUMPRIMENTO SUSTENTÁVEL DA LEI: RECONCILIANDO OS DIREITOS DOS TRABALHADORES COM O DESEMPENHO DAS EMPRESAS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI

No decorrer da pesquisa de campo, foram coletadas informações mediante entrevistas, arquivos e observação da rotina de trabalho dos fiscais em 24 casos (ver quadro 1) – que variam, por exemplo, de trabalho escravo, trabalho doméstico e produção de cerâmica a *telemarketing* e indústrias petroquímicas – nos quais os fiscais do trabalho intervieram com diferentes graus de sucesso, por vezes sem sucesso, para promover a compatibilização das normas trabalhistas com o desenvolvimento econômico. Dos 24 casos, foram identificados três tipos distintos de resultados.

QUADRO 1

Tipos de resultados e casos

Tipo de resultado observado	Número de observações e indústria/local
1 – Não cumprimento da lei: A intervenção dos fiscais não resultou em aumento significativo do nível de conformidade com a lei por parte das empresas.	Seis observações (25%): – <i>Telemarketing</i> , Belo Horizonte – MG; – LER/DORT na montadora Ford, Camaçari – BA; – Mineração de pedras ornamentais, São Tomé das Letras e Papagaio – MG; – Mineração de pedras ornamentais – ES; – Plantio e beneficiamento de sisal, Valente e região – BA; – Produção de fogos de artifício, Santo Antônio de Jesus – BA.
2 – Cumprimento da lei: A intervenção dos fiscais do trabalho teve sucesso em fazer as empresas cumprirem a lei imediatamente, mas não criou condições favoráveis para que as empresas continuassem em conformidade com a lei.	Nove observações (37,5%): – Produção de carvão vegetal e reflorestamento, Camaçari – BA; – Produção de cerâmicas, Camaçari – BA; – Inspeção rural no oeste baiano – BA; – Cooperativas de trabalho na indústria do <i>software</i> , Recife – PE; – Indústria de calçados, Jequié – BA; – Construção civil, Belo Horizonte – MG; – Mineração de minério de ferro, Itabira/Brucutu – MG; – Indústria de calçados, Nova Serrana – MG; – Mineração de ouro (Morro Velho), Nova Lima – MG.
3 – Cumprimento sustentável da lei: A intervenção dos fiscais do trabalho não apenas fez as empresas cumprirem a lei, mas também criou soluções legais e/ou técnicas que funcionam como incentivos positivos para que as empresas continuem em conformidade.	Nove observações (37,5%): – Carnaval (cordeiros), Salvador – BA; – Produção de grãos e sementes, Paracatu/Unai – MG; – Indústria de autopeças, região metropolitana de Belo Horizonte – MG; – Produção de fogos de artifício, Santo Antônio do Monte – MG; – Galvanização – indústria automobilística, região do ABC – SP; – Indústria de autopeças, região do ABC – SP; – Grupo móvel especial do trabalho escravo – PA; – Celulose e papel – sul da BA; – Indústria petroquímica (benzeno), Camaçari – BA.

O primeiro tipo de resultado diz respeito a situações nas quais os fiscais do trabalho não desempenham sua missão de garantir o cumprimento da lei por parte das empresas. Por exemplo, dois anos depois que a Ford iniciou as operações de sua nova montadora em Camaçari – BA, (2001), os fiscais do trabalho observaram um aumento de lesões por esforço repetitivo entre os trabalhadores locais. Contudo,

apesar de estarem há mais de quatro anos atuando no caso, os fiscais não conseguiram promover muitas mudanças no modo como a montadora opera nem na redução das lesões. Da mesma forma, há muito são conhecidos os danos ambientais causados por empresas de mineração de granito em Papagaio – MG, bem como as doenças ocupacionais causadas pela poeira lançada por empresas locais. Nos últimos cinco anos, os fiscais não tiveram sucesso na promoção do cumprimento de itens básicos do código trabalhista nas empresas (a maioria pequenas) que atuam naquela área.

O segundo tipo de resultado se refere a situações nas quais os fiscais do trabalho conseguiram promover o cumprimento da lei, mas às custas da produtividade ou da competitividade das empresas. Esta categoria exemplifica a suposta incompatibilidade entre direitos trabalhistas e desempenho das empresas, porque a regularização geralmente leva ao aumento dos custos de produção. Conseqüentemente, as empresas encontram pouco incentivo para continuar regulares ao longo do tempo, exceto pela ameaça contínua de sanções que provavelmente não continuarão a ser aplicadas por muito tempo, dada a limitação de recursos dos reguladores. Por exemplo, desde meados da década de 1990, os fiscais do trabalho têm tido dificuldade em coibir a terceirização das atividades-fim das empresas (em contraste com as atividades-meio, ou administrativas) para cooperativas de trabalhadores, o que é considerado um desvio ilegal dos requisitos da legislação trabalhista. Em Recife, as empresas de informática têm argumentado que empregar diretamente todos os trabalhadores (especialmente os projetistas de *software* que recebem por produto desenvolvido) seria não somente ineficiente, mas também muito custoso. Conseqüentemente, recorrem às cooperativas desses trabalhadores como uma maneira de reduzir custos e conferir maior flexibilidade (exemplo, carga horária) a seus projetistas. Ao proibir as empresas de recorrer a essas cooperativas, os fiscais do trabalho conseguiram fazer com que elas cumprissem a lei. Entretanto, conforme destacaram alguns empresários, basta que o fiscal pare de inspecionar para que elas voltem ao arranjo das cooperativas de trabalhadores. Como dizem os empresários, é mais barato pagar os custos das multas, caso eventualmente sejam pegos pelos fiscais, do que arcar com o custo de empregar todos os trabalhadores diretamente.

Finalmente, há um terceiro tipo de resultado, que chamamos de cumprimento sustentável da lei. Nesses casos, os fiscais promovem com sucesso a compatibilização das normas trabalhistas com o desenvolvimento econômico. Isto é, fazem com que as empresas cumpram a lei, ao mesmo tempo que encontram soluções legais e/ou técnicas que criam incentivos positivos para que elas melhorem as condições de trabalho e continuem em conformidade com a lei. Em alguns dos casos observados através da pesquisa de campo, os fiscais criaram novas formas de contratação e arranjos empregatícios, bem como soluções técnicas que tornaram os processos de produção mais seguros e ao mesmo tempo mais eficientes. Essas soluções técnicas e legais, por sua vez, estimulam processos de mudança nas práticas empresariais, enquanto também facilitam o encontro entre as normas legais e o desempenho das empresas. Nosso argumento é que, ao promoverem esses resultados (cumprimento sustentável da lei), os fiscais estão tirando o máximo proveito de sua função de reguladores de linha de frente. Nesses casos, traduzem criativamente as normas legais para os contextos da atividade econômica, fazendo as adaptações necessárias e

reduzindo os obstáculos que as empresas enfrentam para cumprir a lei durante o processo de sua implementação.

Da amostra de 24 casos, selecionamos uma amostra menor de quatro casos (apresentados abaixo) para uma análise aprofundada.¹⁶ A seleção dos quatro casos visou captar uma variação importante em termos de: *a*) áreas de regulamentação (salário e carga horária, bem como normas de saúde e de segurança); *b*) setores econômicos (indústria, agricultura e serviços); *c*) porte da empresa (pequeno, médio e grande); *d*) áreas urbanas e rurais; e *e*) estados (Minas Gerais e Bahia). Os quatro casos apresentados (agrupados em dois pares) sugerem que os fiscais conseguiram compatibilizar a proteção social (direitos dos trabalhadores) e o desempenho das empresas sob diferentes condições sociais e econômicas.¹⁷

3.1 NOVOS ARRANJOS CONTRATUAIS: MUDANÇA DA NATUREZA DO EMPREGADOR E DO CONTRATO DE TRABALHO

A legislação sobre salários e jornada de trabalho no Brasil, instituída em 1943, principalmente com base nas características típicas do emprego na indústria (exemplo, relacionamentos de longo prazo), é universal, aplicável a trabalhadores e empregadores em todos os setores da economia. Conseqüentemente, as empresas cujo negócio é afetado pela sazonalidade, como nos setores de serviços e agrícola, enfrentam custos altos e muita burocracia para formalizar sua mão-de-obra temporária.

A intervenção dos fiscais do trabalho na reorganização do mercado de trabalho no carnaval de Salvador indica que a formalização dos trabalhadores é possível, mesmo nas indústrias que cresceram tradicionalmente baseadas na mão-de-obra informal.¹⁸ O carnaval originou-se na época colonial,¹⁹ mas tornou-se um megaevento somente nos últimos 30 anos, quando os blocos de carnaval começaram a transição de associações recreativas para empresas (conhecidas como “blocos de trio”). Esta transição envolveu a “privatização” do trio elétrico com o uso de cordas de isolamento para separar e proteger da multidão aqueles que pagaram para brincar carnaval dentro

16. Dion (1998), Mahoney (2003), George e Bennet (2004) e Collier, Mahoney e Seawright (2004) oferecem uma explicação para a adequação e validade metodológica de se selecionar a partir da variável dependente para a avaliação das circunstâncias necessárias (em vez das suficientes), bem como para fins de análise dentro dos casos (análise de processo), especialmente sob condições de escassez de dados sobre os fenômenos estudados.

17. Diferentemente dos métodos comparativos convencionais, como pares combinados, a metodologia adotada neste estudo estabelece controles através da variação entre casos. Ou seja, se um processo/mecanismo (exemplo, seqüência da intervenção, práticas de fiscalização) observado dentro de um caso for consistente com aqueles observados em outros casos, que são, por sua vez, contextos/situações muito diferentes (exemplo, atividade econômica, estado etc.), temos um padrão com um poder explanatório relativamente alto.

18. O carnaval de Salvador é o maior do mundo (de acordo com o livro *Guinness de Recordes* de 2005), onde um total de 1,2 milhão de pessoas (locais e turistas) ocupam 26 km de ruas durante seis dias ininterruptos de celebração, girando um total de US\$ 254 milhões e criando mais de 130 mil empregos temporários, 75% dos quais são informais (Secult/Seplan-BA, 2007). Nos últimos quatro anos, o número de empregos temporários criados durante o carnaval variou de 130 mil a 185 mil, de acordo com a Empresa de Turismo de Salvador (Emtursa), incluindo empregos como cordeiro (que segura o cordão de isolamento), cozinheiro, recepcionista, alfaiate, vendedor ambulante, músico, montador de palco, entre muitos outros. É impressionante o fato de que esses números são maiores do que a taxa de desemprego da cidade – que variou de 10% a 16% nos últimos quatro anos, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Portanto, o carnaval promove o pleno emprego temporário em Salvador.

19. Para uma retrospectiva interessante das origens da festa em Portugal e sua evolução ao longo dos últimos séculos até sua estrutura atual em Salvador, Bahia, ver Miguez de Oliveira (1996).

dos blocos.²⁰ Os homens e mulheres que seguram as cordas (conhecidos como cordeiros) e que formam uma parede humana, criando uma “festa de rua privativa”, são essenciais nesse novo mercado do carnaval. Blocos de trio têm crescido de forma constante em número e tamanho como empresas administradas profissionalmente desde a década de 1980,²¹ assim como a demanda por cordeiros. Nos últimos dez anos, os blocos de trio empregaram em média 70 mil pessoas por ano como cordeiros, aproximadamente a metade de todos os empregos temporários criados durante o carnaval.

A relação de trabalho entre os cordeiros e os blocos de trio sempre foi informal e mediada por empresas especializadas em recrutar esses trabalhadores nos bairros carentes de Salvador. As condições de trabalho sempre foram precárias, incluindo a falta de pagamento ou pagamento abaixo do combinado²² e a falta de condições básicas de saúde e segurança do trabalho (exemplo, luvas, protetores de ouvidos, alimentação adequada e água). Em consequência desse padrão de relação de trabalho informal, os trabalhadores desrespeitados nunca tiveram um mecanismo de reivindicação e os blocos de trio nunca puderam contar com essa mão-de-obra – os cordeiros deixam seus blocos a qualquer momento para pegar outro trabalho que pague melhor.

O código trabalhista existente não prevê um conjunto específico de normas para esse tipo de emprego atípico e de curto prazo. Sob a legislação atual, os blocos de trio teriam que registrar os trabalhadores formalmente, pagar todos os benefícios, e demiti-los (pagando as indenizações cabíveis) após alguns dias de trabalho. Do ponto de vista dos blocos, não é apenas dispendioso, mas também um desafio administrativo percorrer todo o caminho burocrático para empregar e demitir mil cordeiros (a média anual para os blocos grandes). Os trabalhadores, por sua vez, também não querem ser discriminados pelo registro de um emprego temporário e tão estigmatizado em suas carteiras de trabalho.

Os fiscais do trabalho começaram a lidar com essa situação em 2003, quando abordaram a indústria como um todo (e não empresas individuais) e desenvolveram, em interação com trabalhadores e empresas, um arranjo de emprego formal e temporário – um contrato de prestação de serviço específico para os cordeiros, contendo basicamente cláusulas relacionadas às condições de trabalho (estabelecendo diária mínima, intervalos, alimentação, luvas, seguro contra acidentes etc.). Esse contrato de emprego temporário estabeleceu proteções básicas para os trabalhadores e ofereceu às empresas uma maneira viável de formalizar sua força de trabalho e assim fornecer um serviço de melhor qualidade para os seus clientes (organização e

20. O preço *do abadã*, o traje que diferencia aqueles que pagaram daqueles que não pagaram, varia muito de bloco para bloco, de US\$100 até US\$ 900 por dia.

21. No carnaval de 2007, havia 43 blocos de trio, com um total de 194 mil foliões.

22. Mesmo quando são remunerados por seus serviços, a diária dos cordeiros sempre foi muito baixa. Só para ilustrar, até 2004 cordeiros ganhavam até R\$14 por um dia de trabalho de 8 a 10 horas, o preço de duas fatias de queijo Brie vendidas nos camarotes VIP.

segurança dos blocos).²³ Nos últimos três anos, aproximadamente 25 mil contratos foram assinados a cada ano entre empresas e cordeiros.

A demanda sazonal por trabalhadores nas áreas rurais²⁴ cria uma situação para os empregadores rurais muito similar àquela enfrentada pelas empresas carnavalescas de Salvador – um descompasso entre a legislação trabalhista vigente e o contexto no qual as empresas executam suas atividades. No Brasil, as atividades agrícolas compreendem 21% da força de trabalho ocupada, sendo que 70% de todos os trabalhadores rurais assalariados são informais (alcançando até 85% na região Nordeste) (IBGE, 2005). Para neutralizar esta situação, o MTE definiu a inspeção em áreas rurais como uma prioridade nacional e os fiscais do trabalho em Minas Gerais intensificaram a fiscalização na nova fronteira agrícola do estado (Paracatu e Unaí, municípios produtores de grãos no noroeste do estado) no final da década de 1990. Os fiscais descobriram que o problema da informalidade estava enraizado em arranjos amplamente difundidos de contratação ilegal – variando desde intermediação da força de trabalho (“gatos”) até cooperativas de trabalhadores fraudulentas – criadas para contornar as obrigações e custos legais. Os empregadores rurais de médio e pequeno porte da região adotavam esses arranjos porque consideravam proibitivos os custos financeiros e administrativos de contratar formalmente, com registro na carteira de trabalho, por exemplo, 2 mil trabalhadores para colher feijão por 15 dias.

Os fiscais do trabalho inovaram com a implementação de uma solução que respeita o princípio legal de ampliar o emprego formal, oferecendo ao mesmo tempo uma maneira eficiente de contratar mão-de-obra temporária em áreas rurais: o consórcio de empregadores rurais (doravante denominado consórcio). O consórcio é uma associação formal de produtores rurais individuais com a única finalidade de empregar trabalhadores rurais diretamente. Ao contrário de uma cooperativa de produtores, os consórcios são associações nas quais os membros compartilham responsabilidades somente para questões trabalhistas. São também diferentes das cooperativas de trabalho, em que os trabalhadores se reúnem para vender sua força de trabalho como um serviço para as empresas contratantes. Os consórcios são empregadores rurais que coletivamente empregam trabalhadores individuais da mesma maneira que qualquer empresa emprega formalmente um trabalhador.

Os consórcios não são apenas uma solução legal e alternativa aos arranjos ilícitos, mas também permitem a redução dos custos trabalhistas para cada produtor individual. Os membros do consórcio compartilham os custos administrativos e as contribuições obrigatórias para os benefícios dos trabalhadores (exemplo, aposentadoria, seguro-desemprego) e o cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho. Para os trabalhadores, os consórcios ofereceram oportunidades de emprego mais duradouro, já que passam de uma propriedade para outra, e o direito a todos os benefícios legais, como, salário mínimo (SM), férias, seguro-

23. Pesquisando na internet os *blogs* dos participantes habituais do carnaval, encontrei muitos relatos nos últimos anos de foliões reclamando dos cordeiros que pedem trocados, água e comida. Há mesmo um caso em que um cordeiro tentou roubar o boné de uma foliã dentro do bloco. Ao garantir condições mínimas para seus trabalhadores, os blocos evitam esse tipo de constrangimento.

24. Dados mensais de 2002-2006 do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do MTE mostram que as taxas de emprego nas áreas rurais aumentam gradualmente de janeiro a julho, e caem continuamente de agosto a dezembro, principalmente devido aos ciclos de colheita da laranja, do café e da cana-de-açúcar (maio a setembro).

desemprego etc. Além disso, os consórcios simplificaram o relacionamento entre produtores e fiscais, pois permitem que os fiscais monitorem o desempenho dos consórcios (através de relatórios mensais), em vez de inspecionar cada propriedade rural individual, reduzindo a “pressão” sobre os produtores.

Como resultado, a implementação dos consórcios contribuiu para a formalização de 22 mil trabalhadores em 2000 (MIGUEL, 2004). No ano seguinte (2001), os números aumentaram para aproximadamente 65 mil trabalhadores e 3.500 produtores rurais em 103 consórcios (ZYLBERSTAJN, 2003). Hoje, há mais de 150 consórcios, a maioria em Minas Gerais (46), especialmente nas áreas ou regiões irrigadas com culturas diversificadas que permitem alternar as colheitas, onde os consórcios funcionaram melhor. De acordo com um fiscal do trabalho que atua no estado, em geral são poucas as denúncias recebidas de trabalhadores e sindicatos nas áreas onde os consórcios foram implementados. Os consórcios contribuem também para a certificação de responsabilidade social de muitos produtores, como mencionado por um representante da Confederação Nacional dos Agroprodutores (CNA).

3.2 INCORPORANDO SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO NO PROCESSO PRODUTIVO

No Brasil, ocorrem aproximadamente 410 mil acidentes de trabalho por ano, ou seja, 1.100 acidentes por dia, dos quais 8 são fatais (BAUMECKER; FARIA, 2007).²⁵ Uma das razões para esses números é a desconexão entre as normas legais de saúde e segurança no trabalho e as exigências de produtividade e competitividade às quais as empresas de hoje estão sujeitas. Em muitas situações, a adoção de medidas de saúde e segurança do trabalho (exemplo, proteção de máquinas), como descrito nas normas legais, reduz significativamente a habilidade das empresas de atingir níveis mais altos de produtividade.

Entretanto, a intervenção dos fiscais do trabalho na indústria de autopeças indica que é possível conciliar condições de trabalho mais seguras com a produtividade das empresas. A indústria de autopeças passou por uma reestruturação significativa ao redor do mundo nas últimas décadas, em decorrência tanto de políticas de liberalização comercial em países em desenvolvimento, quanto da implementação de estratégias de redução de estoque (*just-in-time*) pelas montadoras. Em consequência, as empresas de autopeças em países em desenvolvimento têm se esforçado para sobreviver à concorrência estrangeira mantendo níveis altos de produção para cumprir seus contratos de fornecimento com as montadoras²⁶ (TEWARI, 2006).

Prensas são equipamentos-chave na indústria de autopeças, que emprega 309.400 trabalhadores no Brasil. Aproximadamente 70% destes trabalhadores

25. O custo de acidentes de trabalho chega a US\$ 16 bilhões a cada ano, entre 3% e 4% do PIB do Brasil. De acordo com dados da OIT, esta situação está dentro da média mundial – 4% do PIB mundial, 20 vezes mais do que o montante da ajuda oficial para o desenvolvimento (AGÊNCIA BRASIL, 2007) – o que significa que o Brasil ocupa uma posição intermediária entre a maioria dos países da Ásia e da África, por um lado, e os países da OCDE, por outro (BAUMECKER; FARIA; BARRETO, 2003).

26. Tewari menciona que no Brasil, na África do Sul e no México, por exemplo, a intensificação da concorrência entre os fornecedores globais das montadoras e os produtores domésticos de componentes alijou as empresas nacionais dos segmentos superiores da cadeia de valor – empurrando-as para outros setores ou para fora do mercado (TEWARI, 2006).

executam operações manuais ou lidam diretamente com essas máquinas para a fabricação de componentes a partir de chapas de aço. A prensa também é a maior causa de acidentes de trabalho no Brasil: 48% de todos os acidentes envolvendo máquinas/equipamentos (PIANCASTELLI, 2004). Em parte, os acidentes envolvendo laceração e amputação de dedos, mãos e braços se devem à obsolescência e à falta de segurança das prensas em funcionamento no setor metal-mecânico brasileiro.²⁷

Por essas razões, em 1999, os fiscais do trabalho de Minas Gerais decidiram priorizar a redução do número e da severidade dos acidentes envolvendo prensas e equipamentos similares, uma vez que o estado abriga o segundo maior pólo de empresas do setor metal-mecânico no Brasil (aproximadamente 15% da produção doméstica e mais de 35 mil empregos locais). A legislação em vigor na época – Norma Regulamentadora (RN) nº 12, de 1978 – não incluía dispositivos (ou normas técnicas) para equipamentos de proteção nas máquinas. As empresas de autopeças teriam que substituir todas as prensas obsoletas ainda em funcionamento por equipamentos mais modernos e seguros para cumprir as normas existentes, o que estava além da capacidade financeira da maioria das empresas. Além disso, as empresas não queriam adotar qualquer equipamento de proteção para o maquinário existente, pois, mesmo sendo de baixo custo (aproximadamente US\$ 300 por máquina), a instalação das proteções acarretava perda significativa de produtividade (de 15% a 30%).

Os fiscais do trabalho vêm enfatizando a utilização de *kits* de proteção (em vez de obrigar a substituição das máquinas) e desenvolvendo formas alternativas (que variam da busca por equipamento de proteção mais eficiente, segundo normas ergonômicas, até a oferta de crédito subsidiado para a compra do equipamentos protetores) para minimizar significativamente a perda de produtividade das máquinas. Como resultado, até o final de 2005, 70% das 350 empresas inspecionadas na área metropolitana de Belo Horizonte haviam adotado proteção adequada para suas prensas, incluindo a montadora Fiat, que substituiu todas as suas máquinas obsoletas por novas. Em 2003, o número de acidentes oficialmente registrados no setor de autopeças foi reduzido em 66% em comparação com 2001. A percepção do sindicato dos metalúrgicos e o dos fiscais (que mantêm registro das denúncias dos trabalhadores) corroboram a redução significativa dos acidentes desde 2001.

A perda da produtividade não é o único obstáculo que impede as empresas de cumprir as normas de saúde e segurança do trabalho. Em muitas situações, a concorrência desigual entre as empresas que investem na segurança dos processos produtivos e as nacionais e estrangeiras que não cumprem as normas impede a disseminação das medidas de saúde e segurança do trabalho. Este é o caso especialmente de atividades tradicionais (ou indústrias não-modernas) realizadas principalmente por pequenas e médias empresas no interior do Brasil (exemplo, sapatos, roupas etc.), que, na última década, vêm enfrentando a concorrência ferrenha dos produtos chineses.

27. Um estudo de 2001 revelou que nenhuma das prensas comercializadas no Estado de São Paulo (incluindo máquinas usadas e novas) tinha proteção adequada para minimizar os acidentes de trabalho (MENDES, 2001).

Entretanto, a intervenção dos fiscais do trabalho em um *cluster* de empresas fabricantes de fogos de artifício em Santo Antônio do Monte (SAM) – MG, demonstra que a associação de normas de saúde e segurança do trabalho com melhoria de produto não somente é possível, mas também pode ser a melhor estratégia de concorrência em mercados internacionalizados. O Brasil é o segundo maior produtor de fogos de artifício do mundo, depois da China, com fatias de mercado de 5% e 85%, respectivamente. O *cluster* de aproximadamente 100 empresas de fogos de artifício, situado na região de cinco municípios (cada um com aproximadamente 20 mil habitantes) no entorno de SAM, é o principal e maior produtor no Brasil, atingindo 90% da produção doméstica de fogos de artifício e fornecendo emprego (direto e indireto) para mais de 17 mil trabalhadores.

O *cluster* de fogos de artifício em SAM teve um crescimento constante ao longo da década de 1990, tanto em número de empresas quanto em toneladas do produto. Mas no início dos anos 2000, as pequenas empresas formais de SAM enfrentavam dois desafios: *a*) lidar com a má reputação no Brasil devido ao alto número de acidentes não apenas em suas próprias fábricas (chegando a uma taxa média de seis mortes por ano devido a explosões durante o processo produtivo), mas também nas mãos de usuários dos produtos (bombinhas e espetáculos pirotécnicos); e *b*) com a eliminação das barreiras comerciais na década de 1990, as empresas lutavam para competir no mercado doméstico com os produtos baratos importados da China, que vêm gradualmente tirando produtores do mercado de fogos de artifício em toda a América do Sul.

Em 1998, o alto número de acidentes fatais atraiu a atenção dos fiscais, que descobriram que as empresas de SAM estavam todas descumprindo a legislação de saúde e segurança do trabalho. Começando naquele ano, a equipe de fiscais estudou as condições e os aspectos técnicos da indústria de fogos para poder propor mudanças concretas e específicas no processo de produção (exemplo, substituição de insumos químicos perigosos, mudanças no leiaute das instalações, entre outras) que reduziram significativamente o número e a gravidade dos acidentes (para uma taxa média de uma morte por ano, em 2005) e ajudaram a melhorar a qualidade dos produtos finais. Mas essa melhoria nos processos fez aumentar, ainda que pouco, os custos de fabricação, o que tornou ainda mais difícil a concorrência com os produtos chineses baratos e de baixa qualidade. Não obstante, com o apoio e o incentivo dos fiscais do trabalho, as empresas de SAM implantaram em 2006 um esquema de certificação de qualidade que criou uma barreira técnica para o comércio internacional (ao exigir os mesmos padrões de qualidade para produtos importados), que foi uma etapa importante para melhorar sua habilidade de competir com os produtos chineses sem reduzir os padrões de qualidade e segurança da indústria local.

Nesta seção foram apresentados quatro casos (quadro 2) nos quais os fiscais do trabalho desenvolveram inovações técnicas e/ou legais e promoveram o cumprimento sustentável da lei sob condições sociais e econômicas variadas. Entretanto, mais

importante do que apontar alternativas ou modelos concretos de políticas,²⁸ este estudo visa descobrir o tipo de comportamento e as práticas dos fiscais que levam ao desenvolvimento de soluções de regularização, como as descritas acima, capazes de afetar positivamente as operações comerciais e as condições de trabalho nas empresas. A próxima seção aborda as seguintes questões: como os fiscais do trabalho aprendem sobre os problemas específicos que impedem as empresas de cumprir a lei e sobre as medidas que precisam implementar a fim de promover mudanças nas práticas comerciais e produtivas das empresas? Como mobilizam os recursos (incluindo conhecimento técnico) necessários para elaborar soluções legais e/ou técnicas apropriadas para esses problemas? E, finalmente, como promovem as condições que permitem a disseminação dessas soluções que permitem o cumprimento sustentável da lei?

QUADRO 2
Resumo dos casos: contexto inicial e resultados

Setor/atividade econômica	Contexto inicial	Resultados
Carnaval, Salvador (BA) – serviço/turismo	Informalidade generalizada, más condições de trabalho (saúde e segurança do trabalho, e não pagamento de salários) e problemas com a segurança e organização dos blocos de trio.	Contratos temporários de prestação de serviço com cláusulas trabalhistas (“formalização” de 25 mil trabalhadores por ano), melhores condições de trabalho (exemplo, diária mínima) e melhor qualidade dos serviços oferecidos pelos blocos de trio (organização, segurança, e melhor atendimento aos foliões).
Produção de grãos e sementes, Unai e Paracatu (MG) – agricultura	Informalidade generalizada, más condições de trabalho e esquemas ilícitos de recrutamento de mão-de-obra (cooperativas fraudulentas e “gatos”).	Desenvolvimento de esquema alternativo de contratação com menores custos para produtores rurais: consórcios de empregadores rurais, formalizando 65 mil trabalhadores em 2001. A implantação do consórcio tem facilitado a obtenção de certificação de responsabilidade social (SA) por produtores rurais.
Auto-peças, região metropolitana de Belo Horizonte (MG) – indústria	Descumprimento de normas de saúde e segurança do trabalho (proteção de máquinas) devido à perda de produtividade. Setor com alto índice de acidentes – mutilações de dedos, mãos e braços (aproximadamente 90 mil dedos/ano).	Adoção de proteções para prensas (aproximadamente 250 empresas em 2005), gerenciamento (redução) da perda de produtividade e redução do índice de acidentes em 66% em 2003.
Produção de fogos de artifício, SAM (MG) – indústria	Más condições de trabalho (especialmente saúde e segurança), alto índice de acidentes de trabalho (6 mortes/ano) devido a explosões e baixo nível de qualidade e segurança dos produtos (acidentes também com usuários).	Cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho e melhoria das condições de trabalho (redução do índice de acidentes de 6 para 1 morte/ano); e melhoria da qualidade do produto (em termos de segurança para usuários) a partir de um sistema de certificação que deu origem a uma barreira técnica para a importação de produtos inferiores.

28. As inovações técnicas e legais desenvolvidas pelos fiscais do trabalho em cada uma das situações descritas neste estudo são alternativas concretas de política que poderiam facilmente ser estendidas a outros setores de atividade econômica. Por exemplo, o consórcio de empregadores rurais poderia ser uma ferramenta potencialmente útil não somente nas áreas rurais, mas também para atacar a informalidade na construção civil urbana, onde a demanda por mão-de-obra atinge um pico em determinadas etapas do processo de construção. O tipo de contrato de trabalho desenvolvido no caso dos cordeiros também poderia ser aplicado a outros trabalhadores diaristas (exemplo, domésticas). E, finalmente, o esquema da certificação e a barreira técnica desenvolvida no caso dos fogos de artifício poderiam ser adaptados a outros setores que enfrentam concorrência desigual com empresas estrangeiras que adotam padrões de qualidade inferiores (como calçados, móveis, roupas etc.), promovendo investimentos domésticos na qualidade dos produtos e nos processos de produção sem perda de mercado.

4 PRÁTICAS DE FISCALIZAÇÃO E O CUMPRIMENTO SUSTENTÁVEL DA LEI

Existe uma conexão entre práticas de fiscalização e o cumprimento sustentável da lei? Uma análise mais aprofundada da comparação entre casos revelou variações não apenas em termos dos resultados da fiscalização, mas também em termos de estratégias e práticas empregadas pelos fiscais em cada caso. Foi possível identificar três padrões distintos de estratégias de fiscalização que, na maioria dos casos, tinham relação com os resultados. Os primeiros dois padrões confirmam as observações contidas na literatura atual, isto é, os fiscais ou se comportam como polícia/punidor, aplicando sanções conforme preconizado pelo modelo coercitivo, ou como educadores/consultores tal como descrito pela abordagem pedagógica. Mas foi possível observar também, em aproximadamente 1/3 dos casos, que os fiscais usaram uma combinação dessas duas abordagens. Surpreendentemente, nesses casos também descobriu-se que os fiscais conseguiram não somente que as empresas cumprissem a lei mas as ajudaram a reduzir os custos de regularização ou a melhorar seus produtos para ocupar nichos de mercado de maior valor agregado, assim atendendo a objetivos tanto econômicos quanto sociais.

A análise dos casos investigados sob este projeto sugere que o modelo coercitivo e o pedagógico são limitados ou, na melhor das hipóteses, incompletos para explicar a promoção do cumprimento sustentável da lei e a reconciliação de normas trabalhistas com o desempenho das empresas. Em contraste com esses modelos, argumento que a consecução do cumprimento sustentável da lei requer uma combinação bem elaborada de sanções e de assessoria/assistência, pelas seguintes razões:

a) Ao contrário dos defensores do modelo coercitivo, nossas observações corroboram a crítica pedagógica e sugerem que somente a coerção não é suficiente para mudar práticas empresariais. Em muitos casos, as empresas estão despreparadas e não possuem capacidade de mudar e melhorar seus produtos e processos de produção, mesmo quando submetidas a sanções rigorosas. As próprias empresas geralmente desconhecem medidas que poderiam facilmente implementar para facilitar a regularização ou transformar o cumprimento da lei em um bom negócio.

b) Em oposição àqueles que apóiam a “abordagem pedagógica”, nossas observações sugerem que os fiscais geralmente não estão equipados nem preparados para ensinar, convencer, ou aconselhar as empresas sobre como cumprir a lei e modernizar suas práticas empresariais. Os fiscais têm muitas atribuições e geralmente não conhecem todas as indústrias bem o bastante para intervir e resolver problemas críticos de regularização. Por estas razões, as empresas nem sempre estão abertas para receber conselhos dos fiscais, ou dispostas a mudar o modo como conduzem seus negócios por recomendação dos fiscais.

Conseqüentemente, argumentamos que ambas as interpretações (modelo coercitivo e modelo pedagógico) são incompletas, uma vez que não compreendem os processos essenciais através dos quais: *a)* as empresas se abrem para a mudança; *b)* os fiscais aprendem sobre os obstáculos que inibem o cumprimento da lei por parte das empresas; e *c)* os fiscais encontram as soluções legais e/ou tecnológicas necessárias para conciliar a legislação e a atividade econômica. Além disso, ambas as abordagens negligenciam outro elemento-chave do processo de promoção do cumprimento

sustentável da lei, sugerido pelas observações dos casos brasileiros: a habilidade dos fiscais de iniciar um processo que chamo de “intermediação burocrática”. Além de coagir ou ensinar as empresas, os fiscais também podem negociar e convencer outros órgãos públicos a adaptar suas regras e políticas com a intenção de harmonizar o ambiente institucional no qual as soluções de regularização desenvolvidas e apoiadas por eles deverão ser adotadas. Com isso, os fiscais promovem condições para a ampla disseminação das soluções, criando um ambiente mais atrativo para que as empresas invistam no cumprimento da lei. Essas questões são o objeto das duas subseções a seguir.

4.1 APRENDENDO SOBRE A INDÚSTRIA, A LEI, E A RECONCILIAÇÃO DA OPERAÇÃO DAS EMPRESAS COM AS NORMAS TRABALHISTAS

O elemento mais saliente nos quatro casos descritos na subseção anterior, em que os fiscais promoveram com sucesso o cumprimento sustentável da lei, é a habilidade destes de aprender sobre as características específicas de cada indústria e de seus mercados e apoiar o desenvolvimento de soluções legais e/ou tecnológicas que incentivem as empresas a cumprir a lei. Destaca-se entre as práticas empregadas por fiscais do trabalho nesses casos a combinação de sanções com assessoria ou assistência técnica e/ou jurídica. Um ponto-chave negligenciado tanto pela abordagem coercitiva quanto pela pedagógica é que sanções (por exemplo, multas, interdição etc.) também servem como dispositivos simbólicos e expressivos, especialmente quando os fiscais do trabalho os aplicam por meio de estratégias que abarcam todo o setor (e não apenas empresas individuais/isoladas). Além de impor um custo, as sanções funcionam como uma declaração moral sobre algo indesejável e ofensivo, constituindo também uma estratégia organizacional para chamar a atenção pública e causar embaraço em uma situação específica, como ilustrado pelos casos analisados abaixo. Como dispositivos simbólicos e expressivos, as sanções instigam os argumentos das empresas para resistir à suposta injustiça da punição. Nesse sentido, sanções funcionam como uma estratégia para fazer com que o regulado se concentre nos aspectos específicos das normas legais, que não são razoáveis e não conduzem à mitigação de um problema ou de uma condição de trabalho prejudicial.

Conseqüentemente, as sanções e a resistência provocada por elas estimulam um diálogo produtivo (embora muitas vezes conflituoso) e um processo de aprendizagem por meio dos quais muitos dos obstáculos e/ou desincentivos para a regularização são identificados. Por sua vez, esses obstáculos de natureza variada tornam-se o foco central para a prestação – por fiscais, em colaboração com outros órgãos de governo – do auxílio técnico e/ou jurídico necessário para que as empresas atendam à legislação vigente. Argumentamos que esta interação conflituosa entre regulados e reguladores, envolvendo a coerção e a assessoria/assistência, é o processo pelo qual os fiscais promovem um clima de mudança (incerteza sobre as atuais práticas empresariais)²⁹ e

29. Dobbin e Sutton (1998) também observaram que a incerteza criada pela aprovação de novas leis trabalhistas na década de 1960 (exemplo, políticas afirmativas e diversidade na contratação, benefícios extras etc.) fez com que as empresas criassem unidades internas com funcionários para cuidarem da conformidade com a lei (exemplo, departamento de combate à discriminação) a fim de institucionalizar procedimentos internos e se protegerem da interferência do governo e de ações judiciais dos sindicatos de trabalhadores.

aprendem sobre os detalhes de cada indústria e como devem adaptar a lei (através de sua implementação).

As evidências obtidas a partir do cruzamento dos casos e da análise de cada caso sugerem que a combinação de sanções com alguma forma de assessoria técnica e/ou jurídica é crucial no desenvolvimento das inovações descritas na última seção. O quadro 3 contrasta as inovações descritas anteriormente com exemplos, extraídos da amostra maior, de casos em que os fiscais do trabalho não puderam ou não estavam dispostos a combinar sanções com assistência.

QUADRO 3
Estratégias de fiscalização

		Sanções	
		Sim	Não
Assistência jurídica e/ou técnica	Sim	1 Fogos de artifício (SAM), Carnaval – Cordeiros, Consórcio de Empregadores Rurais, Autopeças (proteção para prensas)	2 Sisal, SAJ – fogos de artifício
	Não	3 Fiscalização rural – BA	4 Vazio (sem intervenção)

Primeiramente, as comparações entre casos sugerem que aqueles em que os fiscais usaram apenas estratégias coercitivas (célula 3) ou pedagógicas (célula 2) não evoluíram com tanto sucesso – em termos do desenvolvimento de soluções de regularização que compatibilizem os direitos dos trabalhadores com o desempenho das empresas – quanto os casos em que os fiscais combinaram sanções com assistência (célula 1). Exemplos de casos em que os fiscais não puderam ou não quiseram empregar sanções contra empresas/produtores irregulares são as intervenções na região produtora de sisal no nordeste da Bahia, e nas empresas de produção de fogos de artifício de Santo Antônio de Jesus (SAJ), centro-oeste da Bahia. Há muito a região do sisal é conhecida por sua alta taxa de mutilações entre os trabalhadores rurais que operam um motor de trituração primitivo (conhecido como “paraibana”) que extrai a polpa da fibra do sisal. Mas os fiscais relutaram em empregar sanções neste caso, dada a dificuldade de se identificar claramente quem é o empregador e quem é o trabalhador numa região habitada por pequenos produtores rurais e trabalhadores rurais pobres. Do mesmo modo, a produção de fogos de artifício em SAJ é baseada em unidades domésticas pequenas e informais, o que cria dificuldades para que os fiscais identifiquem e imponham sanções às empresas onde ocorrem explosões acidentais. Em conseqüência, em ambos os casos, os fiscais limitaram sua intervenção a estratégias pedagógicas (oficinas de técnicas preventivas, materiais educativos e sessões de treinamento para trabalhadores e empresários estão entre as mais comuns). Com isso, conseguiram reduções muito pequenas nas taxas de acidentes, mas sem promover um clima de mudança ou melhorias significativas nas práticas empresariais e nos processos de produção.

Também conduzindo a mudanças modestas ou a nenhuma mudança no modo de operação tradicional das empresas irregulares, fiscalizações rurais rotineiras no oeste da Bahia (célula 3) exemplificam os casos em que os fiscais empregaram sanções

mas não prestaram apoio técnico e/ou jurídico para o desenvolvimento de soluções de regularização. Os fiscais da DRT da Bahia projetaram um sistema de informação muito sofisticado (unificando as bases de dados relevantes) através do qual conseguem prever os picos de demanda por trabalhadores rurais na época da colheita e planejar ações de fiscalização para apanhar o maior o número possível de trabalhadores e produtores informais de uma só vez. Após a identificação das áreas de maior incidência, um grupo de fiscais é designado para “pegar pesado”, aplicando todas as sanções possíveis aos produtores rurais que empregam trabalhadores informais. Exigem que os produtores formalizem imediatamente (assinem as carteiras) os trabalhadores temporários, e assim a DRT da Bahia ganhou o título de “campeã nacional” em número de formalizações. Entretanto, como o próprio fiscal responsável admitiu, “só conseguimos isso quando monitoramos os produtores constantemente. Todo ano os mesmos produtores tornam a empregar trabalhadores informais para a colheita”. Em suma, recorrendo a sanções, os fiscais neste caso conseguiram temporariamente afastar as empresas da informalidade, mas a falta de qualquer forma de assessoria jurídica e/ou técnica impediu o desenvolvimento de soluções mais sustentáveis para o cumprimento da lei, como o consórcio de empregadores rurais, em que as empresas têm incentivos para manter seus trabalhadores na formalidade.

Em segundo lugar, além de identificar a relevância de se combinar estratégias coercitivas e pedagógicas por meio da comparação entre casos, realizou-se também uma análise de processos no interior de cada um dos quatro casos bem-sucedidos (célula 1) para confirmar os elos causais entre a combinação de sanções e assistência técnica e/ou jurídica e o desenvolvimento de soluções de regularização que promovem o cumprimento sustentável da lei.

4.1.1 A sanção como o primeiro passo de um uma boa orientação

As intervenções nos *clusters* de produção de fogos de artifício em SAM e na região produtora de grãos de Paracatu/Unaí (consórcio de empregadores rurais), ambos em Minas Gerais, são bons exemplos daquilo que um fiscal do trabalho me disse uma vez: “A sanção é o primeiro passo de uma boa orientação”.

Em ambos os casos, os fiscais responsáveis relataram que previram condições adversas em campo e perceberam que teriam de criar um clima de mudança nos locais a serem fiscalizados, além de encontrar formas de comunicar que as práticas empresariais vigentes não seriam mais toleradas. Até 1998, a produção de fogos de artifício em SAM ainda era muito artesanal e pouco profissional. A procuradora do Ministério Público do Trabalho (MPT), que foi solicitada a atuar no caso pela fiscal do trabalho, também relatou: “Quando chegamos lá, observamos que em quase todas as fábricas havia imagens de santos nas paredes perto dos locais mais perigosos do processo de produção. Essas eram as medidas de proteção e segurança existentes.” A fiscal responsável complementou:

“[Empresários e trabalhadores] estavam acostumados a uma média de 6 mortes por ano. Era parte da cultura da cidade. Acreditavam que os acidentes eram lamentáveis, mas naturais. E que a produção de fogos de artifício era uma atividade necessariamente arriscada, alguém morre de vez em quando. Frequentemente compararam os riscos em sua atividade com as mortes no trânsito e nas estradas. Costumavam me dizer que mais pessoas morrem nas estradas do que na indústria de fogos de

artifício. Nós tivemos que quebrar com essa cultura (...). Tivemos que mostrar a eles que a taxa de acidentes era inaceitável.

Até o final da década de 1990, os produtores de grãos e sementes no noroeste de Minas Gerais foram poupados de inspeções por décadas, devido a disputas jurisdicionais internas no serviço de fiscalização (entre as DRTs de Minas Gerais e do Distrito Federal). Na ausência de fiscalização nessa região de expansão agrícola relativamente recente, as relações trabalhistas eram tradicionalmente precárias, e quando os fiscais do trabalho chegaram (1998), encontraram até formas de trabalho escravo nas fazendas produtoras de grãos e sementes nos municípios de Unaí e Paracatu. Os produtores de grãos de porte médio, que representavam o poder econômico e político da região, eram abertamente contrários à formalização do trabalho rural.

Novamente, em ambos os casos (*cluster* de fogos de artifício e região produtora de grãos), dada a condição inicial de irregularidade generalizada e a fraca atuação dos sindicatos de trabalhadores locais, os fiscais: *a)* adotaram uma estratégia abrangente, focando todas as empresas/produtores em seu respectivo município/região; e *b)* pegaram pesado com as empresas/produtores, aplicando a legislação trabalhista rigorosamente, o que resultou na emissão de centenas de multas sobre as empresas/produtores, e em ameaças de ações criminais contra as empresas de fogos de artifício e desapropriação de terras dos produtores rurais para fins de reforma agrária. Esses choques coercitivos abrangendo todo o setor criaram uma atmosfera de incerteza e sinalizaram a necessidade de mudança, gerando discussões entre regulados e reguladores sobre o sentido de tais mudanças. Em ambos os casos, as empresas/produtores rurais contestaram as ações de fiscalização, discutindo como a adoção de cada parte específica da legislação afetaria sua capacidade de se manter no mercado (exemplos nos parágrafos seguintes). E foi nesse ponto que a assistência técnica e/ou jurídica fornecida pelos fiscais teve um papel decisivo na promoção de soluções de regularização nos dois casos.

No episódio dos fogos de artifício (SAM), em consequência das interações conflituosas, os fiscais reavaliaram e flexibilizaram algumas das exigências legais, até mesmo recuando temporariamente.³⁰ Assim, conseguiram que aproximadamente 90% das empresas assinassem um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) – inclusive as empresas líderes do *cluster* –, que incluía um cronograma de regularização envolvendo o cumprimento de um conjunto de normas básicas de saúde e segurança. Estas variavam de acordo com o porte da empresa³¹ e o TAC instituiu penalidades ainda mais severas do que as aplicadas inicialmente no caso de descumprimento. Para algumas das exigências incluídas no documento, os fiscais foram além de simplesmente oferecer um cronograma de regularização e prestaram assistência técnica direta em parceria com um engenheiro químico da Fundacentro – o instituto

30. Os exemplos de exigências reavaliadas pelos reguladores mencionados pelos empresários incluíam: placas indicando rotas de evacuação no caso de explosão (“quando tem uma explosão é como o estouro da boiada, ninguém vê as placas”, disse um empresário); botas antiestáticas específicas não disponíveis no mercado doméstico; lavagem dos uniformes dos empregados diariamente pela própria empresa; entre outros.

31. Em geral, os fiscais do trabalho concederam prazos mais longos para as empresas menores, e todas as empresas se beneficiaram de prorrogações nos prazos para as exigências técnicas mais complexas (exemplo, construção de novas instalações, laboratório de testes etc.).

nacional de pesquisa em saúde e segurança ocupacional, vinculado ao MTE. Um exemplo da assistência foi a assessoria e a capacitação prestadas às empresas pelos fiscais e pelo engenheiro químico para a substituição do clorato de potássio – usado tradicionalmente nos explosivos fabricados por empresas em SAM, mas proibidos oficialmente em muitos outros países – pelo perclorato de potássio. O fiscal e o técnico da Fundacentro orientaram as empresas no processo de ajuste das fórmulas e misturas antigas para tornar os fogos de artifício de SAM mais seguros, sem perder a qualidade do produto. Nas entrevistas que fizemos com empresários, todos concordaram que a substituição do clorato de potássio pelo perclorato de potássio foi uma medida-chave para reduzir o número de acidentes sem aumentar substancialmente os custos de fabricação.

Da mesma forma, no caso do consórcio, as interações igualmente conflituosas entre regulados e reguladores sensibilizaram os fiscais, que entenderam que formas alternativas de empregar formalmente trabalhadores rurais temporários eram necessárias porque, de fato, a legislação vigente impunha encargos financeiros e burocráticos excessivamente pesados aos produtores. Os fiscais de Minas Gerais tinham ouvido de seus colegas nos estados de São Paulo e Paraná, e dos promotores do MPT, relatos sobre tentativas malsucedidas de formalizar consórcios de empregadores rurais. Em 1999, planejaram uma visita técnica a Rolândia, Paraná, onde um grupo de produtores de cana-de-açúcar travava uma batalha judicial para validar seu arranjo empregatício. Os fiscais perceberam que podiam adaptar e melhorar essa experiência para remediar a situação que estavam enfrentando no noroeste de Minas Gerais. E buscaram apoio técnico e assessoria jurídica junto aos promotores do MPT e dois advogados trabalhistas do Paraná, que os ajudaram a transformar o consórcio em um instrumento jurídico (um acordo formal entre produtores) que: *a)* respeita os princípios básicos do código trabalhista e outras leis que regulam o emprego rural; *b)* garante as proteções e benefícios exigidos para os trabalhadores (exemplo, aposentadoria, seguro-desemprego etc.); e *c)* mas também reduz os encargos da formalização para cada produtor individual, pois os membros do consórcio passaram a compartilhar os custos administrativos e financeiros de empregar trabalhadores formalmente (como descrito na seção 2). De acordo com um fiscal, “(...) nós os castigamos com multas, mas também oferecemos os consórcios como uma alternativa para atender os dispositivos essenciais da legislação trabalhista. Mostramos a eles que a adoção do consórcio seria uma maneira mais barata de cumprir a lei”.³² Após a criação de vários consórcios na área de Paracatu/Unaí, os fiscais realizaram oficinas em dez capitais e elaboraram um manual detalhado passo a passo sobre como os produtores rurais podem implantar consórcios em suas áreas.

32. Minas Gerais é o estado com o maior número de consórcios rurais implantados no Brasil, desde a década de 1990. Também é o estado com o maior número de multas emitidas durante a fiscalização nas áreas rurais. Por exemplo, em 2005, os fiscais de Minas Gerais emitiram quase três vezes mais multas do que seus colegas em São Paulo, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Goiás e Tocantins, e seis vezes mais do que os fiscais da Bahia, sendo todos estados com setores agrícolas de grande porte.

4.1.2 “Por que devo ouvir suas recomendações? É assim que conduzo meus negócios desde (...)”

Diferentemente das duas experiências analisadas acima, a seqüência de intervenções foi exatamente o inverso do ocorrido no caso dos cordeiros do carnaval e da indústria de autopeças (proteção da prensa), respectivamente na Bahia e em Minas Gerais. A intervenção nesses casos começou com estratégias pedagógicas, mas só produziu impactos significativos mais tarde, quando os fiscais combinaram os esforços em andamento com sanções rigorosas.

No caso do carnaval, os fiscais tentaram inicialmente discutir a questão da formalização dos cordeiros com as três associações de blocos de trio em Salvador, enviando uma notificação na qual os blocos e as empresas subcontratadas eram convidados para uma reunião e solicitando as listas de trabalhadores a serem empregados para o carnaval de 2003. Como os blocos de trio de Salvador sempre empregaram os cordeiros informalmente, as associações não tinham interesse em mudar a situação, e não atenderam a notificação dos fiscais. Em resposta, a DRT da Bahia enviou 40 fiscais para verificar as condições de trabalho durante a festa de rua. Os fiscais aplicaram multas para cada irregularidade encontrada nos blocos de trio (chegando a aproximadamente R\$ 200 mil no caso do maior bloco de Salvador, para um total de 400 multas devido à falta de registro formal nas carteiras de trabalho dos cordeiros).

Somente então os blocos responderam através de suas associações, resistindo e contestando as ações de fiscalização.³³ Argumentaram que a formalização de centenas de cordeiros por alguns dias era administrativamente e financeiramente impossível. Por sua vez, os próprios cordeiros estavam relutantes em relação à formalização de seus empregos. De acordo com o vice-presidente do sindicato dos cordeiros recentemente criado:³⁴

Muitos de nós não querem ter um contrato formal registrado na carteira. Muitos cordeiros sequer têm carteira de trabalho e os documentos necessários para iniciar o processo burocrático de registro formal do contrato na carteira. A maioria das pessoas não quer ser discriminada tendo a palavra “cordeiro” escrita na carteira e por ter sido contratado e despedido em poucos dias.

Em resposta, a DRT criou um grupo de estudo constituído de fiscais para analisar e estudar possibilidades de resolver o conflito, porque, como um fiscal comentou “[nós] não sabíamos como aplicar a lei nesse caso específico, envolvendo uma forma tão atípica de emprego”. Após uma série de reuniões realizadas ao longo de três meses entre o grupo de fiscais e as associações de blocos de trio, os fiscais decidiram ceder na exigência da carteira trabalho, contanto que todos os blocos assinassem um acordo coletivo para um novo arranjo empregatício. No lugar da exigência da carteira, os fiscais admitiram no acordo coletivo a possibilidade de classificar os cordeiros como “prestadores de serviço individuais” (em vez de trabalhadores diretos), permitindo assim que assinassem contratos de serviço com os

33. Muitas empresas contestaram as multas judicialmente. No início de 2007, o Tribunal de Justiça do Trabalho da Bahia decidiu manter as multas, legitimando a ação dos fiscais.

34. O sindicato dos cordeiros foi criado em 2003, depois que os fiscais intervieram nas relações trabalhistas no Carnaval.

blocos ou suas respectivas empresas subcontratadas.³⁵ O acordo coletivo,³⁶ firmado por 178 blocos comerciais e blocos sem fins lucrativos, com disposições diferentes para cada tipo de organização, especifica o conteúdo do contrato de serviço e inclui um modelo desse contrato, composto de cláusulas relacionadas às condições de trabalho, como SM, condições de saúde e segurança (luvas, proteção auricular, protetor solar etc.), e um seguro que cobre acidentes e atenção à saúde.³⁷ Após a assinatura do acordo, os fiscais, em colaboração com a Secretaria de Saúde de Salvador, distribuíram um panfleto informando os direitos trabalhistas dos cordeiros e o conteúdo do acordo coletivo.

De forma semelhante, no caso da indústria de autopeças, além de uma tentativa fracassada de mediar um acordo de negociação coletiva entre o sindicato dos metalúrgicos e a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg) para a proteção de prensas e outras máquinas, em 1999-2000,³⁸ os fiscais começaram investindo na prestação de orientação técnica às empresas a fim de melhorar o índice de conformidade com a legislação. Em 2001, formaram um grupo de nove fiscais, um procurador do MPT e pesquisadores da Fundacentro, visando superar sua falta de conhecimento técnico sobre o funcionamento das máquinas e para padronizar seus procedimentos de fiscalização para evitar inconsistências (que poderiam ser usadas na justiça contra eles). De acordo com um dos fiscais da equipe:

Costumávamos realizar reuniões regulares durante toda a operação para discutir práticas de inspeção e acumular conhecimento técnico com as experiências uns dos outros; nossa equipe também atuou como grupo de estudo, e estudamos o funcionamento das máquinas, os catálogos dos fornecedores de equipamentos protetores, tudo para conhecer as melhores alternativas de controle da perda de produtividade e todo o material escrito disponível sobre as experiências de colegas fiscais em outros estados, como São Paulo e Rio Grande do Sul.

Como resultado, convidaram um grupo de 120 empresas de autopeças (o grupo-alvo) para um evento de formação na Fundacentro, no qual as empresas receberam uma notificação coletiva e instruções técnicas detalhadas sobre o que deveriam fazer para regularizar a situação de suas máquinas (chegando a descrever os equipamentos específicos necessários e como instalá-los).

Mas mesmo tendo fornecido instruções e assistência técnica às empresas, os fiscais descobriram, alguns meses mais tarde, que 98% das empresas do grupo-alvo

35. A interpretação atual da Justiça do Trabalho no Brasil proíbe a subcontratação de atividades-fim (ao contrário das atividades auxiliares/administrativas, nas quais a subcontratação é permitida). Mas os fiscais do trabalho entenderam, nesse caso, que, como não há relação pessoal entre os administradores dos blocos e os cordeiros, os últimos podem ser considerados prestadores de serviço em vez de trabalhadores regulares.

36. O acordo coletivo é assinado todo ano, para permitir novas negociações (como aumento da diária), e os fiscais monitoram o cumprimento dos termos do acordo. Em 2007, os fiscais recorreram a procuradores do MPT para a operação, aumentando o poder de sanção (valor das multas) ao transformar o acordo coletivo em TAC.

37. O seguro foi incluído no contrato como forma de compensar as dificuldades administrativas de se pagar a contribuição previdenciária exigida para cada trabalhador (muitos cordeiros na época não tinham inscrição na previdência). Assim, quando não era possível pagar a contribuição previdenciária, os blocos ou as empresas subcontratadas adquiriam seguro para cada cordeiro a fim de cobrir acidentes individuais ou atendimento à saúde.

38. De acordo com alguns entrevistados, o acordo de negociação coletiva fracassou porque os sindicatos dos trabalhadores queriam incluir demandas além da proteção das máquinas, como estabilidade no emprego e comitês de chão de fábrica. De acordo com outros, o acordo não se materializou porque a Fiemg fez tudo para atrasar a assinatura do acordo e exigiu um tempo muito longo para o pleno cumprimento do acordo (proteção para todas as máquinas).

ainda tinham máquinas desprotegidas, e o índice de acidentes ainda era muito alto (uma média de dois acidentes envolvendo mutilação por mês, na área metropolitana de Belo Horizonte). Em resposta, os fiscais interditaram a operação de todas as prensas e equipamentos similares sem proteção. Até 2005, 400 prensas ou equipamentos similares foram interditados em 59 empresas (50% do grupo-alvo). Algumas empresas tiveram 100% de suas máquinas interditadas.³⁹ Além de proibir a operação das máquinas, os fiscais também coletaram mais provas e documentação para uso dos procuradores do MPT e parentes das vítimas dos acidentes em processos penais contra as empresas. Como resultado do rigor dos fiscais, as empresas adequaram suas máquinas e conseguiram a liberação de aproximadamente 70% das prensas interditadas. Em alguns casos, as máquinas foram adaptadas em menos de uma semana. O fiscal responsável pela intervenção comentou:

Foi preciso muita pressão para fazer com que as empresas mudassem suas práticas (...) proibindo a operação das máquinas, o que causou um grande problema para os fornecedores, que tinham contratos a cumprir com a FIAT. A medida finalmente chamou a atenção das empresas para a necessidade de mudança; as notificações e orientações anteriores não haviam surtido efeito.

Os fiscais ainda estão acompanhando as empresas para melhorar a questão da produtividade. Promoveram um seminário sobre proteção de prensas e equipamentos similares em 2003 e, mais tarde no mesmo ano, uma audiência pública na Comissão de Trabalho da Assembléia Legislativa do estado para discutir o problema e promover a conscientização sobre a necessidade de melhorar as condições de trabalho no setor de autopeças. Também, em consequência desse processo ainda em andamento, nos últimos cinco anos surgiu um mercado de consultoria e assistência técnica e essas empresas têm ajudado os produtores de autopeças a enfrentar o desafio de melhorar a produtividade e, ao mesmo tempo, investir na segurança das máquinas (através de capacitação, desenho de projetos de proteção, ergonomia, equipamentos de proteção mais modernos, manutenção etc.).

4.2 DISSEMINANDO O CUMPRIMENTO SUSTENTÁVEL DA LEI POR MEIO DE AJUSTES NO AMBIENTE INSTITUCIONAL: A “INTERMEDIÇÃO BUROCRÁTICA”

Há uma outra peça-chave no processo através do qual os fiscais do trabalho promovem o cumprimento sustentável da lei e ampliam a adoção de normas trabalhistas pelas empresas que ainda não foi explorada nem pelos defensores do modelo coercitivo nem do pedagógico. Trata-se da habilidade dos fiscais de ir além da coação ou orientação das empresas, promovendo ajustes no ambiente institucional no qual as soluções de regularização desenvolvidas deverão ser adotadas. Chamamos esta atividade de “intermediação burocrática”, porque se refere aos agentes do Estado (exemplo, fiscais do trabalho) que atuam como intermediadores na reorganização de regras/normas sob responsabilidade de órgãos públicos, recriando o ambiente institucional no qual as empresas operam. Os fiscais que atuam como

39. Um diretor de produção italiano de uma empresa de autopeças reclamou: "Na Itália não há nenhuma prensa com sensor de luz [proteção exigida pelos fiscais do trabalho] (...) este lugar [Brasil] não está no Terceiro Mundo, é a Alemanha da América do Sul". E também comentou: "A fiscalização tem sido muito intensa, mas os fiscais nos apoiaram muito no processo de adaptação dos nossos processos de produção às normas legais".

intermediadores burocráticos negociam, convencem e sensibilizam as autoridades e os técnicos de outros órgãos de governo para que revisem suas regras e políticas, a fim de acomodar as inovações normativas que promovem o cumprimento sustentável da lei. Atuam como intermediários entre um grupo de empresas/indústrias (ou cidadãos) e os órgãos públicos, propondo ajustes na operação dos órgãos (suas normas e procedimentos) com a única finalidade de sintonizar o ambiente institucional para otimizar o desempenho, disseminar e dar continuidade a suas próprias invenções regulatórias.

Diferentemente das formas tradicionais de articulação ou redes entre órgãos, a intermediação burocrática se refere a acordos pontuais para problemas específicos e às alianças estabelecidas entre técnicos durante a implementação dos projetos de seus órgãos. O quadro 4 mostra as diversas formas de intermediação burocrática exercida por fiscais do trabalho e alguns dos casos em que se comportaram dessa forma. Nos parágrafos seguintes, descrevemos esse processo e os resultados obtidos mais detalhadamente, extraindo exemplos dos vários casos investigados neste estudo.

QUADRO 4
Formas de intermediação burocrática

Formas de intermediação burocrática	Casos	Resultados
1) Internas ao serviço de fiscalização – os fiscais do trabalho solicitam e negociam junto às instâncias superiores do MTE, em Brasília, a criação de novas normas ou atualização de normas existentes, para facilitar o cumprimento sustentável da lei.	<ul style="list-style-type: none"> – Consórcio de empregadores rurais; – Autopeças (proteção das prensas); – Fogos de artifício (SAM); – Extração de mármore e granito; – Indústria petroquímica (exposição a benzeno). 	Institucionalização e adoção de soluções de regularização desenvolvidas localmente na legislação/normas nacionais e setoriais.
2) Outros órgãos do governo – os fiscais do trabalho convencem e negociam com outras agências regulatórias – exemplos, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), exército –, agências que formulam normas técnicas – exemplo, Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) –, bancos de desenvolvimento – exemplo, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – etc. ajustes nas regras destas agências para facilitar o cumprimento sustentável da lei.	<ul style="list-style-type: none"> – Consórcio de empregadores rurais; – Cordeiros do carnaval; – Fogos de artifício (SAM); – Autopeças (proteção das prensas); – Sisal (certificação de origem). 	Remoção de obstáculos causados por regulamentos aplicados por outros órgãos do governo e/ou criação de incentivos positivos (redução de custos etc.) para estimular o cumprimento da lei por parte das empresas.
3) Justiça do Trabalho – os fiscais do trabalho conscientizam os juizes sobre os esforços de fiscalização (motivação, fundamentos jurídicos, justificativas socioeconômicas etc.), influenciando-os na interpretação e análise dos casos.	<ul style="list-style-type: none"> – Consórcio de empregadores rurais; – Auto-peças (proteção das prensas). 	Influência sobre as decisões dos juizes e esvaziamento dos recursos na justiça contra as ações de fiscalização.

Primeiramente, em muitos dos casos nos quais os fiscais intervieram com sucesso, elaborando as soluções necessárias para a regularização, eles também conseguiram estender e consolidar no país inteiro as soluções desenvolvidas localmente em nova legislação setorial sobre atividade econômica semelhante. Uma das vias para conseguir isso foi solicitar às autoridades centrais no MTE a instituição de comitês tripartites responsáveis por emendar e atualizar normas obsoletas ou criar procedimentos de fiscalização e normas trabalhistas novas. Por exemplo, em 1999, por solicitação do grupo de fiscais do trabalho envolvidos nas investigações em Paracatu/Unaí, o MTE emitiu uma norma (Portaria nº 1.964, de 12/1/99) finalmente reconhecendo os consórcios de empregadores rurais como um arranjo de emprego válido e legítimo em áreas rurais. Além disso, a mesma norma contém instruções para os fiscais sobre como verificar a conformidade com a lei sob tal arranjo (como por exemplo, os documentos que devem ser exigidos dos consórcios etc.). Um outro exemplo ocorreu no episódio dos fogos de artifício (SAM). Antes da intervenção dos fiscais neste caso, a norma nacional de saúde e segurança na fabricação de explosivos (NR-19) compreendia somente os tipos de explosivos usados na mineração e na construção, e não dispunha sobre as misturas sensíveis e o trabalho artesanal envolvido na produção de fogos de artifício. Ao final da intervenção, os fiscais transformaram as soluções desenvolvidas localmente (exemplo, substituição do clorato de potássio por perclorato de potássio) em um apêndice à norma nacional existente (NR-19), fornecendo regulamentação específica para a produção de fogos de artifício. Os casos da proteção de prensas/autopeças (MG), extração de mármore e granito (MG) e indústria petroquímica (BA) também levaram ao estabelecimento de comitês tripartite responsáveis por transformar as soluções específicas desenvolvidas em cada caso em normas nacionais (respectivamente, NR-12 NR-22, e NR-Benzeno).

Em segundo lugar, em muitos casos os fiscais foram além da jurisdição do seu órgão e promoveram a adequação de regras, procedimentos e normas em outros órgãos públicos a fim de remover obstáculos ou criar incentivos positivos para que as empresas adotassem as soluções de regularização propostas. O episódio dos fogos de artifício (SAM), que terminou com a instituição de um esquema de certificação e uma barreira técnica ao comércio internacional, é ilustrativo. Os fiscais tomaram conhecimento da concorrência acirrada enfrentada pelas empresas de fogos de artifício de SAM com as importações baratas da China, que de modo geral eram de qualidade inferior (em termos da segurança do produto), especialmente após a adoção das medidas de saúde e segurança nos últimos anos. Assim, os fiscais propuseram às empresas de SAM desenvolver um esquema de certificação como estratégia para garantir a diferença de qualidade. As empresas assumiram a construção do laboratório para testes de qualidade, e os fiscais procuraram e convenceram outros órgãos de regulação do setor de explosivos (como ABNT e o exército) a estabelecer padrões de qualidade formais para fogos de artifício e para credenciar o laboratório construído

em SAM como o único oficialmente responsável por realizar testes de qualidade de fogos de artifício nacionais e importados.⁴⁰

No caso do desenvolvimento do consórcio de empregadores rurais, os fiscais também intermediaram acordos com o Ministério da Previdência Social.⁴¹ Os fiscais do trabalho convenceram os técnicos do ministério de que seria benéfico não somente do ponto de vista da arrecadação, mas também um incentivo importante para a disseminação dos consórcios, se estes fossem classificados como produtores rurais individuais (em vez de empresas rurais), no intuito de reduzir a contribuição previdenciária devida pelo empregador (uma redução de 25,5% em comparação com empresas rurais).⁴²

Finalmente, os fiscais também descobriram que intermediar relações no Judiciário seria estratégico para a sustentabilidade de suas soluções de regularização. No caso da proteção das prensas de autopeças, muitas empresas contestaram a interdição das máquinas desprotegidas na justiça, e em muitos casos os juízes reverteram as ações dos fiscais. Os juízes interpretaram que os trabalhadores eram em parte culpados pelos acidentes por mau uso da máquina e entenderam que proibir a operação das máquinas prejudicava a sustentabilidade econômica das empresas. Em resposta, os fiscais decidiram preparar um relatório detalhado, com dados sobre acidentes, fotos dos locais de trabalho e explicações técnicas e legais para fazer com que os juízes compreendessem que os acidentes também resultavam da relutância das empresas em instalar a proteção das máquinas, e também para informar sobre as ações dos fiscais para minimizar a perda de produtividade resultante da adoção do equipamento de proteção. Após esse esforço, o número de decisões judiciais a favor das ações de fiscalização aumentou significativamente.

Da mesma forma, a disseminação dos consórcios de empregadores rurais enfrentou resistência na justiça, pois os juízes não estavam convencidos da validade jurídica de tal inovação. Em parceria com procuradores do MPT, os fiscais do trabalho também prepararam um relatório e entraram em contato com juízes do trabalho para informá-los dos esforços que faziam para encaixar os consórcios dentro dos princípios básicos do código trabalhista e para ter certeza de que os juízes compreendiam as diferenças entre consórcios e cooperativas de trabalho fraudulentas.

40. Os fiscais convenceram as autoridades do Exército de que apoiar a implementação e o credenciamento do laboratório em SAM seria de seu interesse: *a)* reduziria a pressão de testar amostras de todos os produtos de fogos de artifício no único laboratório do Exército localizado no Rio de Janeiro (também responsável por testar outros tipos de explosivos e material bélico); e *b)* permitiria que o Exército exercesse melhor controle sobre as empresas de SAM e recolhesse eficientemente as taxas de transporte e licenciamento de novos produtos explosivos (fogos de artifício). Além do apoio para o laboratório em SAM, os fiscais também conseguiram que o Exército adaptasse suas normas e proibisse determinadas misturas químicas muito perigosas usadas na produção dos fogos (clorato de potássio, como descrito anteriormente).

41. De acordo com Pedrosa (2004) e Oliveira Júnior e Rodrigues (2000), os fiscais estavam cientes de que a Federação de Produtores Agrícolas do Estado de São Paulo (Faespa) tentou implementar a ideia dos consórcios em 1995 mas falhou porque não conseguiu superar os obstáculos colocados pelas regras de pensões e aposentadoria.

42. Mesmo tendo conseguido reduzir a contribuição, os fiscais não convenceram os técnicos da previdência a mudar uma outra norma ("aposentadoria especial", objeto de um impasse na reforma dos benefícios de aposentadoria). A norma da "aposentadoria especial" só é de grande relevância para pequenos produtores rurais e constitui um grande desincentivo para se reunirem em consórcios. Os pequenos produtores rurais preferem permanecer informais porque podem se aposentar mais cedo do que a média nacional sem ter contribuído proporcionalmente. Se os pequenos produtores rurais empregarem trabalhadores temporários formalmente, perderão automaticamente o direito à "aposentadoria especial" pelo INSS.

Além disso, enfatizaram o potencial dos consórcios para melhorar as condições de trabalho nas áreas rurais.

5 CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS

(...) quantas dentre as condições e atitudes geralmente consideradas desfavoráveis à mudança têm uma dimensão positiva oculta, e podem, portanto, vir inesperadamente a servir e a alimentar o progresso (HIRSCHMAN, 1965).

O objetivo principal deste estudo foi apresentar uma abordagem alternativa já existente ao desafio de se compatibilizar a proteção social com o desempenho econômico das empresas. Diferentemente da análise econômica neo-institucional que enfatiza a reforma ou a criação de instituições novas e “melhores”, a abordagem descrita neste estudo indica que muitas oportunidades para o desenvolvimento econômico inclusivo *a)* já existem e *b)* potencialmente surgem durante o processo através do qual organizações (e seus profissionais) implementam a lei. Este argumento não sugere que mudanças/reformas legais sejam irrelevantes ou desnecessárias. Ao contrário. Dadas as dificuldades enfrentadas por muitos governos para superar impasses políticos e promover reformas, este estudo sugere que “na ponta” já estão sendo adotadas outras maneiras complementares de tratar do dilema da proteção social *versus* o desenvolvimento econômico.

As observações do estudo também sugerem que, apesar de não haver um consenso nacional sobre o conteúdo das reformas (como no caso da legislação trabalhista no Brasil), os fiscais do trabalho e outros reguladores de linha de frente estão em uma posição privilegiada para renovar um contrato social corroído através de mudanças incrementais no nível local. Aprendendo com a prática e separando as partes da legislação que funcionam daquelas que criam encargos desnecessários para trabalhadores e empresas, os reguladores de linha de frente podem reduzir a distância entre a busca do lucro pelas empresas e a proteção legal dos trabalhadores.

Como Hirschman (1965) os descreveria, os fiscais do trabalho são agentes de implementação da lei, capazes de conciliar os problemas negligenciados (melhoria das condições de trabalho) com os problemas privilegiados (melhoria do desempenho das empresas para competirem em mercados globalizados). Assim, esta pesquisa enfocou o tipo de práticas e táticas de fiscalização adotadas pelos fiscais do trabalho quando estes atuam para compatibilizar as questões negligenciadas com as privilegiadas. Nosso objetivo foi identificar as práticas de fiscalização que poderiam ser apoiadas ou institucionalizadas para promover a conciliação de direitos sociais com desenvolvimento econômico. Estas incluem combinar estratégias coercitivas e pedagógicas, e intermediar a adequação de regras e políticas entre órgãos públicos para criar um ambiente de negócios mais favorável para investimentos na regularização e cumprimento da lei.

Entre as medidas mais imediatas para apoiar e fortalecer o papel dos fiscais do trabalho e outros reguladores de linha de frente como conciliadores da proteção social com o desenvolvimento econômico estão: *a)* a criação de oportunidades para que esses agentes regulatórios possam aprender mais (e mais rapidamente) sobre as indústrias e os mercados nos quais intervêm (capacitação, consultoria/assistência

técnica, acesso a fontes de informação privilegiadas etc.); *b*) a promoção de intercâmbio (formal e informal) entre esses reguladores e técnicos e funcionários de outros órgãos públicos, de modo que possam identificar onde ir e a quem procurar dentro do governo quando precisam intermediar acordos e obter apoio para suas iniciativas;⁴³ e *c*) apoio institucional para a capacitação contínua dessas carreiras para fazer frente às pressões pelo desmonte do aparelho regulatório do governo.

Finalmente, a exploração adicional das possibilidades de se compatibilizar a proteção social com o desenvolvimento econômico através da implementação da legislação requer mais pesquisa aplicada. Entre os próximos passos, é especialmente importante estender este projeto de pesquisa para outras áreas de regulação e outros atores envolvidos na implementação das leis com impactos econômicos comparáveis aos da legislação trabalhista (como a legislação ambiental, a tributária e a de direitos de propriedade intelectual, para mencionar apenas alguns casos). A extensão a outras áreas de regulação poderia expandir o escopo comparativo desta pesquisa e melhorar a robustez das conclusões principais. Os trabalhos de Almeida (2007) e de Coslovsky (2007) – que junto com este estudo integram o projeto *The Rule of Law, Economic Development, and the Modernization of the State in Brazil: Lessons from Existing Experience for Policy and Practice* (TENDLER, 2006b) – são alguns passos iniciais neste sentido.

REFERÊNCIAS

- ABRAMI, R. On the high road: trade, international standards, and national competitiveness. *Accountability Forum*, p. 39-47, 2005.
- ALMEIDA, M. F. *Beyond informality*. understanding how law enforcers and economic-development agents promote small firms' economic growth under the law. 2007 (Documento preliminar).
- ALMEIDA, R.; CARNEIRO, P. *Enforcement of labor regulation, informal labor and firm performance*. World Bank, 2005 (Policy Research Working Paper, n. 3.756).
- _____. *Inequality and employment in a dual economy*. enforcement of labor regulation in Brazil. 2007 (Documento preliminar).
- AVRITZER, L. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 287p.
- AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. *Responsive regulation*: transcending the deregulation debate. Oxford University Press, 1992.
- BAILEY, T. R.; BERNHARDT, A. D. In search of the high road in a low-wage industry. *Politics and Society*, v. 25, n. 2, p. 179-201, 1997.

43. Recentemente, durante a Reunião Nacional da Associação dos Fiscais do Trabalho (ENAFIT-2007) e observamos que os participantes freqüentemente levantavam a questão de aumentar suas oportunidades de contato com outros profissionais no setor público. Por exemplo, os fiscais do trabalho acreditam que seu trabalho é complementar ao trabalho de muitas outras agências (ex. fiscais da previdência, auditores fiscais da receita, procuradores, pesquisadores etc.) e têm notado muitas experiências nas quais o trabalho em colaboração entre esses órgãos criou sinergias e oportunidades importantes para melhorar a governança do setor público.

- BANCO MUNDIAL/INTERNATIONAL FINANCIAL CORPORATION. *Doing business in 2006: creating jobs*. Relatório publicado sob parceria entre o Banco Mundial e a International Financial, 2006. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/>>.
- BARDACH, E.; KAGAN, R. *Going by the book: the problem of regulatory unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press, 1982.
- BATRA, G.; KAUFMANN, D.; STONE, A. H. W. *Investment climate around the world: voices of the firms from the world business environment survey*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2003.
- BAUMECKER, I.; FARIA, M. P. Private and state interventions in safety and health at work. *OSH & Development*, n. 8, Dec. 2007.
- BAUMECKER, I.; FARIA, M.; BARRETO, J. Acidentes de trabalho: a realidade dos números. *Revista CIPA*, n. 281, abr. 2003.
- BAZAN, L.; NAVAS-ALEMAN, E. The underground revolution in the Sinos Valley: a comparison of upgrading in global and national value chains. In: SCHMITZ, H. (Ed.). *Local enterprises in the global economy—issues of governance and upgrading*. Cheltenham, RU, and Northampton, Mass.: Edward Elgar, p. 110-139. 2004.
- BECKER, G. Crime and punishment: an economic analysis. *Journal of Political Economy*, v. 76, p. 169-217, 1968.
- BENSUSAN, G. *La efectividade de la legislacion laboral en America Latina*. Instituto Internacional de Estudios Laborales/OIT, 2007 (Serie de Documentos de Trabajo).
- BERNARD, P.; BOUCHER, G. Institutional competitiveness, social investment, and welfare regimes. *Regulation & Governance*, v. 1, p. 213-229, 2007.
- BOTERO, J.; DJANKOV, S.; LA-PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. The regulation of labor. *Quarterly Journal of Economics*, v. CXIX, p. 1.339-1.382, 2004.
- BRAITHWAITE, J. Responsive regulation and developing economies. *World Development*, v. 34, n. 5, p. 884-898, 2005.
- BRASIL gasta 32 bi anuais com acidentes de trabalho. *Agencia Brasil*. 27 de julho de 2007.
- CARDOSO, A.; LAGE, T. *As normas e os fatos: desenho e efetividade das instituições de regulação do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 184 p.
- COLLIER, D.; MAHONEY, J.; SEAWRIGHT, J. Claiming too much: warning about selection bias. In: BRADY, H.; COLLIER, D. (Eds.). *Rethink social inquiry: diverse tools, shared standards*. Rowman & Littlefield Publishers, p. 85-102, 2004.
- COSLOVSKY, S. *Stitching it together: how public prosecutors produce compliance and promote economic growth in Brazil*. 2007 (Documento preliminar).
- CUNINGHAM, N.; KAGAN, R.; THORNTON, E. J. *Shades of green: business, regulation, and environment*. Stanford Law & Politics, 2006.
- DAVIS, K. C. *Discretionary justice*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969.
- DFID/MELO, M. *A political economy analysis of public sector management in the Brazilian states*. Coordenador do Projeto: Marcus Melo, jun. 2007 (Documento preliminar).

- DION, D. Evidence and inference in the comparative case study. *Comparative Politics*, v. 30, n. 2, p. 127-145, 1998.
- DOBBIN, F.; SUTTON, J. R. The strength of a weak state: the rights revolution and the rise of human resource management divisions. *American Journal of Sociology*, v. 104, n. 2, p. 441-476, 1998.
- EHRlich, I. The deterrent effect of criminal law enforcement. *The Journal of Legal Studies*, v. 1, n. 2, p. 259-276, 1972.
- FRIEDMAN, E.; JOHNSON, S.; KAUFMAN, D.; ZOIDO-LOBATON, P. Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries. *Journal of Public Economics*, v. 76, p. 459-493, 2000.
- GEORGE, A.; BENNET, A. *Cases studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press, 2004. 331p.
- HALL, P.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.
- HAWKINS, K. (Ed.). *The uses of discretion*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- _____. *Law as last resort: prosecution decision-making in a regulating agency*. Oxford University Press, 2002.
- HAWKINS, K.; THOMAS, J. The enforcement process in regulatory bureaucracies. In: _____; _____. *Enforcing regulation*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing, 1984.
- HIRSCHMAN, A. O. *Journeys toward progress: studies of economic policy-making in Latin America*. New York: Anchor Books, Doubleday & Company, 1965.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2005. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2005.
- IEL-MG/SINDIEMG. *Diagnósticos das indústrias de fogos de artifício de Santo Antônio do Monte*. Belo Horizonte: Instituto Euvaldo Lodi e Sindicato das Indústrias de Explosivos no Estado de Minas Gerais, 2003.
- IMMERGUT, E. M. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics and Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.
- JOHNSON, S.; KAUFMAN, D.; ZOIDO-LOBATON, P. Regulatory discretion and the unofficial economy. *American Economics Review*, v. 88, n. 2, p. 387-392, 1998.
- KAUFMAN, H. *The forest ranger: a study in administrative behavior*. Baltimore: Published Resources for the Future by Johns Hopkins Press, 2006 [1960].
- KELMAN, S. Enforcement of occupational safety and health regulations: a comparison of swedish and American practices. In: HAWKINS, K.; THOMAS, J. M. *Enforcing regulation*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing, 1984.
- LEE, E. *Why did they comply while others did not? environmental compliance of small firms and implications for regulation*. Ph.D. Dissertation, Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, 2005.
- LIPSKY, M. *Street level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

- MAHONEY, J. Strategies of causal assessment in comparative historical analysis. In: _____; RUESCHEMEYER, D. (Eds.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 337-372, 2003.
- MARVEL, H. Factory regulation: a reinterpretation of early English experience. *Journal of Law and Economics*, v. XX, p. 379-402, 1977.
- MENDES, R. *Máquinas e acidentes de trabalho*. Brasília: MTE/SIT; MPAS, 2001. 86 p.
- MIGUEL, A. *A inspeção do trabalho no Governo FHC: análise sobre a política de fiscalização do trabalho*. Tese (Mestrado). 2004. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2004. 101p.
- MIGUEZ DE OLIVEIRA, P. C. *Lúdicos mistérios da economia do carnaval baiano: trama de rede e inovações*. Trabalho apresentado no XIX Enanpad, 24-27 de setembro, 1995.
- _____. *Carnaval baiano: as tramas da alegria e a teia de negócios*. Tese (Mestrado). 1996. Núcleo de Pós-Graduação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 1996. 232p.
- MILBERG, W.; HOUSTON, E. The high road and the low road in international competitiveness: extending the neo-Schumpeterian trade model beyond technology. *International Review of Applied Economics*, v. 19, n. 2, p. 137-162, 2005.
- MURILLO, V.; SCHRANK, A. With a little help from my friends: partisan politics, transnational alliances, and labor rights in Latin America. *Comparative Political Studies*, v. 38, p. 971-999, Oct. 2005.
- NATALICCHIO, M. Beyond the letter of the law: transforming labor institutions and regulations in Argentina. Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, Massachusetts Institute of Technology, 2006.
- NORONHA, E.; ARTUR, K. *Reforma trabalhista e sindical: o que tivemos, o que se quer e o que se pode ter*. 2005 (Documento preliminar).
- NORONHA, E.; DE NEGRI, F.; ARTUR, K. Custos do trabalho, direitos sociais e competitividade industrial. In: DE NEGRI, J. A.; DE NEGRI, F.; COELHO, D. (Eds.). *Tecnologia, exportação, e emprego*. Brasília: Ipea, 2006. 533 p.
- OLIVEIRA JÚNIOR, M. C.; RODRIGUES, S. R. G. Condomínio de empregadores registro de empregados, em nome coletivo de empregadores, sem intermediação. Um novo modelo de contratação no meio rural. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 4, n. 45, set. 2000.
- PIANCASTELLI, C. *Projeto pressas*. Trabalho apresentado no XXII Enafit, 2004.
- PASTORE, J. A. Desoneração da folha. *O Estado de S. Paulo*, 4 de setembro de 2007.
- PEDROSA, J. M. Consórcio simplificado de produtores rurais: uma nova forma de contratação. *Revista Jurídica UNIJUS*, v. 7, n. 1, p. 82-97, 2004.
- PERRY, G. E.; MALONEY, W. F.; ARIAS, O. S.; FAJNZYLBER, P.; MASON, A. A.; SAAVEDRA-CHANDUVI, J. *Informality: exit and exclusion*. Washington, D.C.: The World Bank, 2007.
- PIORE, M.; SCHRANK, A. Trading up: an embryonic model for easing the human costs of free markets. *Boston Review*, Sep./Oct. 2006.

- _____. *Norms, regulations and labor standards in Central America*. Cepal, Sede subregional en México, México, 2007 (Serie Estudios y Perspectives). 64 p.
- POLINSKY, M.; SHAVELL, S. The economic theory of public enforcement of law. *Journal of Economic Literature*, v. 39, n. 1, p. 45-76, 2000.
- POSTHUMA, A. Taking a seat in the global marketplace: opportunities for high road upgrading in the Indonesian wood furniture sector? In: BEUKEMA, L.; CARILLO, J. (Eds.). *Globalism/localism at work. Research in the Sociology of Work*, v. 13, p. 181-201, 2004.
- REISS, A. J. Selecting strategies of social control over organizational life. In: HAWKINS, K.; THOMAS, J. M. *Enforcing regulation*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing, 1984.
- RODRIK, D. *Has globalization gone too far?* Washington, D.C.: Institute of International Economics, 1997.
- SCHNEIDER, F.; ENSTE, D. H. Shadow economies: size, causes, and consequences. *Journal of Economic Literature*, v. 38, n. 1, p. 77-114, 2000.
- SECULT/SEPLAN-BA. *Relatório impacto do carnaval de 2007 em Salvador*, 2007.
- SHOVER, N. *et al.* Regional variation in regulatory law enforcement: the surface mining control and reclamation act of 1977. In: HAWKINS, K.; THOMAS, J. M. *Enforcing regulation*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing, 1984.
- SILBEY, S. Case processing: consumer protection in an Attorney General's Office. *Law & Society Review*, v. 15, n. 3-4, p. 849-881, 1981.
- _____. The consequences of responsive regulation. In: HAWKINS, K.; THOMAS, J. M. *Enforcing regulation*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing, 1984.
- _____; BITTNER, E. The availability of law. *Law and Policy Quarterly*, v. 4, n. 4, p. 399-434, 1982.
- SIMON, H. *Administrative behavior*. New York: The Macmillan Company, 1947.
- STIGLER, G. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economic and Management Science*, v. 2, p. 3-21, 1971.
- STIGLITZ, J. E. Democratic development as the fruits of labor. *Perspectives on Work*, v. 4, n. 1, p. 31-38, 2000.
- TENDLER, J. *Good government in the tropics*. The Johns Hopkins University Press, 1997.
- _____. Undoing the poverty agenda and putting it back together: social policy, economic development, or what? (a ser publicado). In: THANDIKA, M. (Ed.). *Social policy in a development context*. (Palgrave/ MacMillan, 2004). Uma versão anterior foi publicada em 2004 sob o título: Why social policy is condemned to a residual category of safety nets, and what to do about it. 2006a.
- _____. *The rule of law, economic development, and modernization of the state in Brazil*. lessons from existing experience for policy and practice. Proposta de Pesquisa ao Escritório do Banco Mundial, Brasil (Brasília) e ao UK Department for International Development (DFID/Brasília), 2006b.
- TEWARI, M. *Industrial upgrading and the 'double-binds' of fdi policies*: illustrations from India's automobile industry. Nov. 2006 (Documento preliminar).

TULLOCK, G. Does punishment deter crime? *The Public Interest*, v.14, p. 103-111, 1974.

UNGER, R. M. A metamorfose. *Revista Piauí*, ago. 2007.

WEIL, D. Public enforcement/private monitoring: evaluating a new approach to regulating the minimum wage. *Industrial and Labor Relations Review*, v. 58, n. 2, p. 238-257, 2005.

WILSON, J. Q. *Varieties of police behavior: the management of law and order in eight communities*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1968.

_____. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Basic Books: Harper Collins Publishers, 1989.

ZYLBERSTAJN, H. Condomínio de empregadores: uma solução eficiente e justa para vínculos de curta duração. In: CHAHAD, J. P. Z.; CACCIAMALI, M. C. (Eds.). *Mercado de trabalho no Brasil: novas praticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho*. São Paulo: LTr, p. 157-189, 2003.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Lucia Duarte Moreira

Alejandro Sainz de Vicuña

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Camila Oliveira de Souza

Carlos Henrique Santos Vianna

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9ª andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50/609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8522 – 3515-8426

Fax (21) 3515-8585

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 135 exemplares