

A INSPEÇÃO LABORAL NO BRASIL: ESTRUTURA E IMPORTÂNCIA SOB A PERSPECTIVA DO ENFRENTAMENTO AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO

THE LABOUR INSPECTION IN BRAZIL: STRUCTURE AND IMPORTANCE FROM THE PERSPECTIVE OF COMBATING CONTEMPORARY SLAVE LABOR

Emerson Costa ()*

*Ney Maranhão (**)*

*Valena Jacob (***)*

RESUMO: O estudo busca compreender o impacto da Inspeção do Trabalho na qualidade das relações trabalhistas no território nacional, especialmente nos campos prioritários, como é o caso do combate ao trabalho escravo contemporâneo. O texto trata da natureza e amplitude das atribuições de fiscalização laboral, e da estrutura e do quantitativo de pessoal dedicado a esse mister. De início, abordam-se as principais normativas aplicáveis e as funções desempenhadas pela fiscalização laboral. No segundo momento, constam as possibilidades de melhoria apontadas internacionalmente como boas práticas. Por fim, são expostos os principais números relativos aos resultados das ações fiscais e à distribuição de auditores no território nacional. A pesquisa empregou o método de abordagem indutivo e as técnicas bibliográfica, documental e coleta dos dados. Houve a sistematização de informações sobre as operações de resgate de trabalhadores escravizados no país. Os dados foram fornecidos pela Divisão de Erradicação do Trabalho Escravo, órgão vinculado à Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, da Secretaria do Trabalho. Quanto às variáveis analisadas, destacam-se o ambiente (rural ou urbano) e o resultado das fiscalizações, bem como a quantidade de agentes da inspeção do trabalho e da população economicamente ativa. Concluiu-se que a tendência de precarização no combate à escravidão contemporânea, observada na última década, está associada à falta de pessoal e de estrutura para o desempenho da atividade de fiscalização das relações laborais, sendo o preenchimento dos quadros um dos pontos de melhoria na execução dessa política pública.

PALAVRAS-CHAVE: Trabalho escravo contemporâneo. Inspeção Laboral. Políticas públicas.

ABSTRACT: The study seeks to understand the impact of labour inspection on labour relations in Brazil, especially in priority fields such as the fight against contemporary slavery. The text deals with the nature and breadth of the tasks of labour inspection, and the structure and quantity of personnel dedicated to this essential task. To begin with, the main regulations and the tasks involved in labour inspection are addressed. In the second moment, we portray the possibilities of improvement that are indicated internationally as being good practices. Finally, the main figures relating to the results of inspections and the distribution of inspectors in the national territory are presented. The research used the inductive approach method and the bibliographic, documentary and data collection techniques. A systematization of information regarding the rescue of enslaved workers in the country was performed. The data were provided by the Slave Labour Eradication Division, which is an agency linked to the Undersecretary of Labour Inspection, of the Labour Secretariat. As for the variables analysed, we highlight the environment (rural or urban) and the result of inspections, as well as the amount of labour inspection agents and the economically active population. It was concluded that the tendency of precariousness in the fight against contemporary slavery observed in the last decade is associated with the lack of personnel and structure for the carrying out the inspection of labour relations, and the filling of the staff vacancies is one of the points of improvement in the implementation of this public policy.

KEYWORDS: Contemporary slave labour. Labour inspection. Public policies.

SUMÁRIO: Introdução. 2. A origem e o papel da Inspeção do Trabalho. 3. Sistemas de inspeção do trabalho: modelo brasileiro e o cenário internacional. 4. Série histórica da evolução estrutural do quadro brasileiro. 5. Impacto do déficit nos quadros de fiscalização no combate ao trabalho escravo. Considerações Finais. Referências.

Introdução

Os autores deste estudo atuam diariamente na área trabalhista e voltam suas atividades profissionais para as questões sensíveis ao mundo laboral. Dentre as funções exercidas, constam advocacia, magistratura, docência, pesquisa e fiscalização laboral. No presente escrito, busca-se compreender de que modo o desempenho desta última função impacta na qualidade das relações trabalhistas no território nacional, e como as eventuais restrições prejudicam esse mister. A urgência e a atualidade do enfoque na estrutura e no funcionamento da Inspeção do Trabalho no Brasil decorre da incidência na regulação do mercado laboral, especialmente nos contextos de crise, como no atual cenário pandêmico, em que as violações à legislação trabalhista se acentuam e fragilizam a proteção dos trabalhadores.

Nesse contexto, em uma das primeiras medidas de regulação do trabalho no início da decretação do estado de calamidade pública, o art. 31 da Medida Provisória n. 927, de 22 de março de 2020, referiu-se expressamente à necessidade de os auditores fiscais do trabalho atuarem de maneira orientadora, exceto quanto às seguintes irregularidades: falta de registro de empregado, *a partir de denúncias*; situações de grave e iminente risco, *somente para as irregularidades imediatamente relacionadas à configuração da situação*; ocorrência de acidente de trabalho fatal apurado por meio de procedimento fiscal de análise de acidente, *somente para as irregularidades imediatamente relacionadas às causas do acidente*; e trabalho em condições análogas às de escravo ou trabalho infantil. Nota-se um elevado grau de restrição nessa proposta normativa.

(*) Auditor Fiscal do Trabalho. Professor de Direito e Processo do Trabalho. Doutorando em Direito na Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Desenvolve atividades de pesquisa nos Grupos de Pesquisa CNPQ "Direitos Humanos na Amazônia" (UEA), "Novas formas de trabalho, velhas práticas escravistas" (UFPA) e "Emprego, Subemprego e Políticas Públicas na Amazônia" (Centro Universitário do Estado do Pará — CESUPA).

(**) Professor de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da UFPA. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA (Mestrado e Doutorado). Doutor em Direito do Trabalho pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio de Doutorado-Sanduiche junto à Universidade de Massachusetts (Boston/EUA). Especialista em Direito Material e Processual do Trabalho pela Universidade de Roma/La Sapienza (Itália). Mestre em Direitos Humanos pela UFPA. Coordenador do Grupo de Pesquisa "Contemporaneidade e Trabalho — GPCONTRAB" (UFPA/CNPQ). Professor convidado de diversas Escolas Judiciais de Tribunais do Trabalho. Membro da Academia Brasileira de Direito do Trabalho (Cadeira n. 30) e da Academia Paraense de Letras Jurídicas (Cadeira n. 25). Juiz Titular de Vara da Justiça do Trabalho da 8ª Região (TRT-8/PA-AP).

(***) Mestre e Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA. Professora da graduação em Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Diretora Geral do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA. Diretora da Associação Luso-Brasileira de Juristas do Trabalho — JUTRA. Diretora da Escola Judicial da Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas — ABRAT. Pesquisadora da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia do PPGD/UFPA. Coordenadora do Grupo de Pesquisa CNPQ: Novas formas de trabalho, velhas práticas escravistas. Pesquisadora dos seguintes Grupos de Pesquisa: "Biodiversidade, Sociedade e Território na Amazônia — BEST Amazônia", "Trabalho Escravo Contemporâneo" e "Direito do Trabalho e os Dilemas da Sociedade Contemporânea".

Em resposta a essa tentativa de redução do escopo de atuação da fiscalização laboral e em consideração ao caráter essencial dessa atividade (art. 3º, § 1º, XXXVI, do Decreto n. 10.282, de 20 de março de 2020), o Supremo Tribunal Federal — STF fora instado a manifestar-se a respeito da mencionada norma provisória. Por maioria, determinou-se a suspensão do dispositivo limitador da atuação dos agentes da inspeção do trabalho à orientação. Além disso, afastou-se o art. 29, que não considerava como doença ocupacional os casos de contaminação de trabalhadores pelo coronavírus. A decisão foi proferida em liminar no âmbito de sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade — ADI (ns. 6342, 6344, 6346, 6348, 6352, 6354 e 6375). Feita essa contextualização sobre questões legislativas e judiciais a respeito da atuação institucional durante o período da pandemia da Covid-19, segue-se com o estudo da Inspeção do Trabalho como instrumento de regulação do trabalho e enfrentamento às relações laborais precárias.

À inspeção do trabalho incumbe o exercício da fiscalização e exigência das normas trabalhistas. É internacionalmente reconhecida e referenciada em variados documentos, tais como as Convenções ns. 81 e 129 da Organização Internacional do Trabalho — OIT. No Brasil, os agentes de inspeção compõem a carreira da Auditoria Fiscal do Trabalho. Nesse sentido, propõe-se a análise do combate às relações laborais precárias e ao trabalho escravo contemporâneo. Para tanto, o texto apresenta indagações especialmente relacionadas à natureza e amplitude das atribuições, ao quantitativo de pessoal e à estrutura física e financeira. Nessa abordagem, utilizam-se documentos e trabalhos de cunho nacional e internacional.

Por ser essencial à efetividade dos mecanismos de restrição econômica decorrentes do enfrentamento ao trabalho escravo contemporâneo no território nacional, analisa-se a estrutura empregada na execução dessa política pública. Dentre as variáveis consideradas, consta a apreciação dos resultados das fiscalizações promovidas pelas equipes dedicadas a essa missão. Além disso, analisam-se os fatores estruturais que impactam no combate à escravidão moderna.

Assim, a abordagem adotada converge com a proposta de estudo dos fundamentos, estratégias e limitações dos mecanismos de restrições e de transformações econômicas no enfrentamento às diferentes modalidades de trabalho escravo contemporâneo. Em especial, associa-se à identificação dos pontos de possíveis melhorias na execução dessa política pública, com o fim de contribuir para a promoção e a expansão do direito dos trabalhadores e de viabilizar a transformação da realidade da escravização laboral, em caráter propositivo.

Sobre o início da política pública de combate ao trabalho escravo no território nacional, Fagundes (2020, p. 88) afirma que ocorreu com a instituição do Grupo Especial de Fiscalização Móvel — GEFM, em 1995. Desde então, as equipes do GEFM atuam em todo o país, sob a coordenação da Divisão de Erra-

dicação do Trabalho Escravo — DETRAE. O autor informa que a Inspeção do Trabalho constituiu parcerias institucionais ao longo do tempo. Menciona, então, que participam das operações os servidores da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Defensoria Pública da União, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Federal.

Relativamente à definição de trabalho escravo contemporâneo vigente no território nacional, destaca-se a importância do Caso José Pereira. Esse caso tramitou perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e findou em solução amistosa em 2003. No acordo, o Brasil assumiu uma série de compromissos, dentre os quais a atualização normativa, promovida pela Lei n. 10.803, de 11 de dezembro de 2003. Essa lei alterou o art. 149 do Código Penal, e inseriu no tipo penal a previsão da prática de *jornada exaustiva* e de *condição degradante de trabalho*. Além dessas modalidades, a concepção normativa do delito compreende a submissão a trabalho forçado e a restrição de locomoção ou retenção no local de trabalho. A limitação no deslocamento pode decorrer da existência de dívida, do cerceamento de transporte, da manutenção de vigilância ostensiva ou do apoderamento de documentos ou objetos pessoais. São condutas que podem ocorrer de forma isolada ou conjunta. A depender da conduta realizada, a materialização do delito dispensa a ofensa à liberdade de locomoção (MESQUITA, 2016). Isso ocorre porque se busca primariamente a tutela da dignidade humana do trabalhador.

A pesquisa empregou o método de abordagem indutivo e as técnicas bibliográfica, documental e coleta dos dados, na análise de séries temporais (ANTUNES; CARDOSO, 2015). Houve a sistematização de informações sobre as operações de resgate de trabalhadores escravizados no país. Esses dados foram fornecidos pela DETRAE, órgão vinculado à Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), da Secretaria do Trabalho. Quanto às variáveis analisadas, destacam-se o ambiente (rural ou urbano) e o resultado das fiscalizações, bem como a quantidade de agentes da inspeção do trabalho e da população economicamente ativa.

De acordo com a OIT (2016, p. 36-38), a apresentação dos dados coletados é tão importante quanto a qualidade da informação em si. Isso porque influencia a interpretação das estatísticas, razão pela qual a tabulação deve ser projetada para apresentar todas as observações e conclusões interessantes à análise. As estatísticas não constituem um fim em si mesmas. São ferramentas para a exposição de problemas específicos. Assim, interessa calcular ações, taxas e proporções para o entendimento das estatísticas, pois os padrões aparecem de forma mais evidente na observação de números relativos do que em valores absolutos. No tocante à inspeção do trabalho, dependem da situação nacional, para a definição do tipo de informação requerida, conforme as políticas ou aspectos de condições laborais a serem avaliados. Assim, permite-se a avaliação da infraestrutura, funcionamento e eficiência do sistema, e a identificação das ações

necessárias para enfrentar as carências identificadas. Nesse sentido, este trabalho busca apreciar o panorama das medidas de prevenção e repressão da escravidão contemporânea no país, e propor melhorias na execução dessa política pública.

No percurso entre estas linhas preliminares e as considerações finais, o texto estrutura-se a partir das seguintes seções: *A origem e o papel da Inspeção do Trabalho*, em que são apresentadas as principais normativas aplicáveis e as funções desempenhadas pelos agentes de fiscalização; *Sistemas de inspeção do trabalho: modelo brasileiro e o cenário internacional*, que versa sobre as possibilidades de melhoria apontadas como boas práticas e as características da estrutura nacional da fiscalização trabalhista; *Série histórica da evolução estrutural do quadro brasileiro*, em que são expostas as variações do quadro de auditores fiscais do trabalho ao longo das últimas décadas, além de aspectos referentes às questões orçamentárias e estruturais; e *Impacto do déficit nos quadros de fiscalização no combate ao trabalho escravo*, momento em que são expostos os principais resultados das ações fiscais e a distribuição de auditores no país. Inicia-se, então, pela abordagem do surgimento da Inspeção do Trabalho no país e das funções típicas do exercício da fiscalização laboral.

2. A origem e o papel da inspeção do trabalho

Seguramente, desde o surgimento das primeiras leis trabalhistas, compreendeu-se que sua eficácia dependia da função fiscalizatória estatal (RUSSOMANO, 1999, p. 445). Identifica-se no Decreto n. 1.313, de 17 de janeiro de 1891, da Velha República, o surgimento da Inspeção do Trabalho no Brasil. No entanto, há críticas quanto à baixa eficácia dessa norma ou da falta de uma estrutura consolidada do sistema de fiscalização laboral (ASSUMPTIÃO, 2018, p. 127). Em 1931, estruturou-se o Departamento Nacional do Trabalho (Decretos n. 19.667, n. 19.671-A e n. 19.686), órgão vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Criada em 26 de novembro de 1930, a pasta trabalhista fora extinta em 1º de janeiro de 2019, depois de mais de 88 anos de existência. Desde então, o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, sob a denominação de Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, encontra-se vinculado à estrutura da Secretaria de Trabalho, órgão do Ministério da Economia.

Com efeito, dedica-se ao tratamento da Inspeção do Trabalho o Capítulo XXXV do segundo volume da clássica obra "Instituições de Direito do Trabalho" (SÜSSEKIND *et al.*, 2005, p. 386 a 407). Primeiramente, trata-se dos aspectos gerais. Nesse ponto, são abordados os elementos históricos, a inspeção do trabalho no plano internacional, a evolução da inspeção do trabalho no Brasil, e o papel e a competência da instituição. A parte final destina-se aos direitos da fiscalização. Aqui, aborda-se o ingresso no estabelecimento objeto da fiscalização, a forma de atuação, a apuração de faltas e lavratura de autos, as questões agravantes e a reincidência, as consequências penais, a defesa e os recursos, a cobrança de multas, além

de um tópico especificamente dedicado ao enfrentamento da escravidão contemporânea. Nesse sentido, ressalta-se que a Inspeção do Trabalho no Brasil é desempenhada por servidores públicos federais, integrantes da carreira da Auditoria Fiscal do Trabalho. As competências legais e regulamentares constam na Lei n. 10.593, de 6 de dezembro de 2002, e no Decreto n. 4.552, de 27 de dezembro de 2002 — Regulamento da Inspeção do Trabalho.

A Inspeção do Trabalho possui previsão no art. 21, inciso XXIV, da Constituição da República de 1988. Ademais, a Convenção n. 81 da OIT trata da fiscalização laboral e integra o ordenamento jurídico pátrio na qualidade de tratado internacional sobre direitos humanos, com patamar supralegal, na forma do texto constitucional interpretado pelo STF (art. 4º, inciso II, e art. 5º, § 2º). No plano legal, a inspeção encontra lastro nos arts. 626 a 634 da Consolidação das Leis do Trabalho. Enfim, trata-se de um serviço público essencial (art. 3º, § 1º, inciso XXXVI, do Decreto n. 10.282, de 20 de março de 2020), na medida em que desempenha papel relevante na regulação do trabalho.

Segundo a OIT (2006, p. 39 e 45), a Inspeção Laboral demanda tratamento diferenciado e independência para o exercício das funções. A organização considera quatro convenções como prioritárias, dentre as quais duas referem-se à atividade de fiscalização (Convenções n. 81 e n. 129), o que demonstra sua relevância, especialmente quanto ao conteúdo das oito convenções referenciadas na Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho, de 1998. Essas convenções tratam do combate ao trabalho forçado (ns. 29 e 105); das piores formas de trabalho infantil (n. 182) e idade mínima para o trabalho (n. 138); da liberdade sindical (n. 87) e negociação coletiva (n. 98); e do combate à discriminação (n. 111) e promoção da igualdade de remuneração (n. 100). Enfim, na 95ª Conferência Internacional do Trabalho, houve registro específico da importância da fiscalização para o afastamento dos riscos graves e iminentes dos locais de trabalho. Logo, a inspeção do trabalho é uma essencial à defesa e à promoção do trabalho decente.

A respeito do quadro da inspeção no Brasil, Moure (2005, p. 36-41) expressa que, em 2005, o Brasil contava com cerca de três mil auditores fiscais do trabalho em atividade. Além disso, explica que tais agentes ingressam no cargo por meio de concurso público, com submissão técnica à autoridade central da inspeção do trabalho e vinculação administrativa quanto à autoridade das superintendências regionais do trabalho em que desenvolvem suas atividades. Em seguida, exemplifica as atividades a serem desenvolvidas pelos inspetores do trabalho. Essas atribuições referem-se à verificação do atendimento às leis laborais e os acordos e convenções coletivas. Dentre as matérias analisadas, tem-se a formalização do vínculo, duração da jornada, períodos de descanso, políticas contra o desemprego, discriminação, abuso psicológico, trabalho infantil, normas de segurança e saúde do trabalho, ingresso e permanência

de pessoas com deficiência e aprendizes no mercado laboral. Quanto ao instrumental disponível, constam a adoção de procedimentos, verificação nos locais de trabalho, notificação para apresentação de documentos, aplicação de sanções, e determinação de embargo e interdição, em situações de grave e iminente risco. O sucesso dessas atividades demanda o diálogo com sindicatos, universidades, organizações da sociedade civil e demais instituições e órgãos da área laboral, a exemplo do Ministério Público do Trabalho e da Justiça do Trabalho. Além disso, há interação com os sistemas de inspeção de outros países, especialmente nos campos da informalidade, escravidão contemporânea, trabalho infantil, e segurança e saúde.

Diante dos inúmeros desafios para o bom desempenho desse conjunto de atribuições, Treichel (2005, p. 80-81) sugere a adoção de dez passos, que também servem de elementos de avaliação e comparação entre os sistemas dos diferentes países. Trata-se da estrutura e organização adequadas aos padrões internacionais propugnados pela OIT, melhor utilização dos recursos, formação eficaz e orientada para a prevenção, papel ativo dos inspetores do trabalho, integração das inspeções, difusão das melhores práticas, utilização de ferramentas de gestão e inteligência de fiscalização, diálogo social e outros enfoques setoriais, formação de redes para troca de informações, e combate à corrupção e outros problemas.

Em busca de uma globalização justa e para a incorporação das preocupações sociais e econômicas, Albracht (2005, p. 74-75) defende que os Sistemas Integrados de Inspeção do Trabalho podem promover a melhor coordenação das inspeções do trabalho, dos governos, das organizações internacionais e dos interlocutores sociais. Identifica, então, quatro níveis de aplicação dessa estratégia. Primeiramente, o nível de aplicação em escala mundial pode ocorrer por meio da OIT, da Organização das Nações Unidas e de estruturas regionais, como a União Europeia e seus estados membros, ou, no caso do Brasil, o Mercosul e seus países membros. Nesse âmbito, a atuação compreende a elaboração de convenções, tratados internacionais, protocolos, recomendações e diretrizes sociais. Por sua vez, em uma escala mais específica, os Estados-membros atuam em sinergia com outros componentes do sistema, dentro do marco holístico. Nesse nível, atuam os ministérios, empregadores, sindicatos e alianças sociais. Esses grupos devem agir em conjunto, conforme o tripartismo nacional que interaja com as correspondentes redes regionais. Em nível estratégico setorial, as convenções da OIT ganham relevância. A aplicação no âmbito dos Estados-membros demanda o respeito às Convenções ns. 81 e 129, especialmente dirigidas à fiscalização. Por fim, em nível operacional, há medidas práticas, em conformidade com as diretrizes dos níveis anteriores. Nesse aspecto, tem-se a atuação dos inspetores do trabalho, empregadores, representantes dos trabalhadores e outros.

Segundo Albracht (2005, p. 79), essa estruturação não tem por fim o engessamento das relações laborais. A melhoria das condições de trabalho e o respeito às

normas laborais buscam harmonizar as práticas nas diferentes realidades e territórios. A defesa de um ambiente de trabalho saudável e seguro, que contemple igualmente as necessidades sociais, gera o aumento da produtividade e dos ganhos econômicos. Nesse sentido, alerta que os custos dos acidentes e mortes no trabalho correspondem a vinte vezes a soma dos auxílios destinados aos países em desenvolvimento. Isso equivale a 4% do Produto Interno Bruto mundial. Na sequência, trata-se mais especificamente dos diferentes sistemas de inspeção do trabalho, a partir de um paralelo do modelo brasileiro diante do cenário internacional.

3. Sistemas de inspeção do trabalho: modelo brasileiro e o cenário internacional

O art. 3.1 da Convenção n. 81 da OIT indica as principais funções de um sistema de inspeção do trabalho. Primeiramente, assegura a aplicação das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores, tais como as disposições relativas à duração do trabalho, salários, segurança, higiene e bem-estar, emprego de crianças e adolescentes, e matérias conexas. Além disso, fornece informações e conselhos técnicos aos empregadores e trabalhadores sobre os meios mais eficazes de observar as disposições legais. Enfim, leva ao conhecimento da autoridade competente as deficiências ou os abusos que não estão especificamente compreendidos nas disposições legais existentes.

Nesse sentido, a OIT (2010, p. 2) alerta que, especialmente nos países em desenvolvimento, a Inspeção do Trabalho não tem recursos suficientes para o desempenho dessas tarefas. Além disso, o modelo de desenvolvimento econômico adotado nas últimas décadas busca reduzir ainda mais essas funções. Com efeito, observa-se a busca por sistemas de fiscalização mais brandos, com estímulo ao viés preventivo e de conscientização, em detrimento do aspecto repressivo. Por tais motivos, necessita-se de estudos que tratem da importância do fortalecimento da capacidade institucional no âmbito dos Estados-membros.

Um dos pontos fundamentais consiste na qualificação funcional, pois indispensável à execução das competências requeridas de uma Inspeção do Trabalho moderna e eficiente. O corpo técnico deve ser composto por servidores públicos cujo estatuto e condições de serviço lhes assegurem a estabilidade no cargo e a independência quanto à mudança de governo ou influência externa indevida (art. 6º da Convenção n. 81 da OIT). Assim, a atuação independente pressupõe a existência de suficientes meios materiais (estrutura e pessoal) e financeiros.

Quanto ao número de inspetores de trabalho, o quadro deve ser suficiente e compatível com o exercício eficaz das funções precípuas. Deve, então, ser fixado em consideração à importância das tarefas a serem executadas, conforme o número, natureza, importância e situação dos estabelecimentos sujeitos a controle. Também se precisa considerar a quantidade e diversidade das categorias de trabalhadores

ocupados e o volume e complexidade das disposições legais. Além disso, igualmente orientam a definição do quantitativo ideal de inspetores os meios materiais à disposição dos inspetores e as condições práticas necessárias à eficácia das atividades de fiscalização (art. 10 da Convenção n. 81 da OIT).

Para o desempenho das atribuições, os inspetores de trabalho podem ingressar, livremente e sem aviso prévio, a qualquer hora do dia ou da noite, em qualquer estabelecimento submetido à inspeção, munidos de credenciais (art. 12 da Convenção n. 81 da OIT). Existe a possibilidade de interrogar, isoladamente ou com a presença de testemunhas, o empregador ou os empregados sobre quaisquer matérias relativas à aplicação das disposições legais. Além disso, cabe o pedido de vistas de todos os livros, registros e documentos prescritos pela legislação trabalhista. Também é possível retirar amostras de materiais e substâncias, para fim de análise, contanto que empregador ou representante seja cientificado. Os estabelecimentos deverão ser inspecionados com a frequência e a atenção necessários para assegurar o cumprimento da legislação. As pessoas que violarem ou negligenciarem a observância das normas laborais serão passíveis de sanções legais imediatas. As penalidades são aplicadas com ou sem aviso prévio, a depender da legislação nacional. E os inspetores de trabalho precisam ter a liberdade advertir ou aconselhar (arts. 16 e 17 da Convenção n. 81 da OIT).

Por fim, a autoridade central de inspeção publicará um relatório anual, que deverá contemplar de leis e regulamentos laborais objetos de fiscalização e o pessoal do serviço de inspeção do trabalho. Igualmente, deve tratar de estatísticas dos estabelecimentos sujeitos à inspeção e do número dos trabalhadores ocupados. Também, precisa-se expor as estatísticas das visitas de inspeção, das infrações cometidas e das sanções impostas. Enfim, é necessário expor as estatísticas dos acidentes de trabalho e das enfermidades profissionais, assim como qualquer ponto relacionado a tais assuntos (arts. 20 e 21 da Convenção n. 81 da OIT).

A inspeção laboral pode adotar o sistema especializado ou generalista. A esse respeito, Richthofen (2002, p. 280-282) apresenta as vantagens e desvantagens, no contexto da indústria da construção. Para tanto, destaca aspectos referentes à formação e aos custos. Sobre a formação em sistemas generalistas, destaca a necessidade de abordagem das competências técnicas necessárias para que os inspetores desenvolvam as atribuições do cargo no setor, tanto na seleção, quanto nos treinamentos. Por outro lado, em sistemas especializados, os inspetores são selecionados e formados para atuarem especificamente no âmbito dessa atividade econômica. Quanto aos custos, alerta que existem limites para a adoção de sistemas especializados em determinadas áreas. Tem-se, ainda, a dificuldade de balanceamento do quadro para atuar diante da diversidade de exigências que se apresentam em um mesmo setor e no mercado laboral como um todo. Essas barreiras decorrem da velocidade das mutações das formas de trabalho

na contemporaneidade. Assim, o sistema generalista permite a adaptabilidade, sem a divisão estanque dos inspetores em especialidades restritas a determinados segmentos econômicos.

No caso brasileiro, o ingresso na carreira demanda o ensino superior completo em qualquer área de formação. Trata-se de um sistema generalista, em que a divisão entre os diferentes programas e projetos ocorre depois do ingresso na carreira, conforme as aptidões e necessidades identificadas. Qualquer ocupante do cargo pode exercer suas atribuições, de forma dedicada ou compartilhada, em determinadas atividades econômicas (construção civil e transportes, por exemplo) ou na incidência da legislação sobre questões específicas (trabalho infantil, aprendizagem profissional, trabalho escravo e outros). No entanto, o quadro atual de auditores compõe-se de inspetores que ingressaram no modelo generalista (qualquer área de formação) e especializado (área de legislação e área de medicina e engenharia). Entende-se que o modelo híbrido é mais adequado à realidade brasileira. Esse padrão congrega as vantagens de cada sistema, ao permitir a maleabilidade do quadro generalista e o aprofundamento em questões que demandam conhecimentos específicos, de acordo com os diferentes cenários, que variam regionalmente. Todavia, o sucesso no desempenho das atribuições depende da realização de concursos públicos para preenchimento do quadro de fiscais.

Outro tema sensível à fiscalização do trabalho corresponde à aplicação da dupla visita. Sobre esse ponto, Richthofen (2002, p. 38) ressalta a existência de um dilema vivenciado por muitos sistemas de inspeção do trabalho no mundo. O desafio consiste na identificação de graus diferenciados de flexibilidade no julgamento de questões, tendo em vista o balanceamento entre a punição e o aviso ou a informação. Todavia, alerta que essa medida não cabe em situações de risco imediato à vida, ou em casos de graves violações à norma legal. No Brasil, a fiscalização trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte deverá ser prioritariamente orientadora (art. 55 da Lei Complementar n. 123/2006). A inspeção laboral deve assim agir sempre que a atividade ou situação, por sua natureza, comporte grau de risco compatível com esse procedimento. Assim, o critério de dupla visita será observado para lavratura de autos de infração, exceto quando a infração envolver falta de registro de empregado ou anotação do vínculo, ou, ainda, na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização.

Um dos fatores primordiais de precarização laboral consiste na falta de registro do vínculo de emprego. Cardoso e Lage (2005) investigaram a atividade da inspeção do trabalho brasileira quanto a essa questão. A análise orientou-se pelos aspectos de eficiência (meios empregados), eficácia (objetivos visados) e efetividade (grau de abrangência) da ação fiscal. Apontaram melhorias no sistema, mas identificaram falhas quanto à redução da informalidade, como resultado das inspeções. Os autores destacam que a fiscalização atingiu mais trabalhadores, não

obstante o menor número de empresas inspecionadas e a redução do quadro de fiscais. Concluíram que há maior eficiência da ação fiscal e maior efetividade. Todavia, apontaram que o sistema oferece incentivos seletivos para a escolha de empregadores que não precisariam ser fiscalizados quanto ao registro de empregados, pois são cumpridores dessa obrigação. Como resultado, reduz-se o alcance de empregadores que atuam na ilegalidade, os quais são invisíveis aos registros públicos oficiais utilizados como parâmetro para o planejamento das ações de fiscalização.

Dentre as principais limitações do sistema, tem-se a falta de recursos materiais, especialmente quanto à falta de inspetores, o que prejudica o atendimento das demandas originadas do planejamento e das denúncias. Em 2002, tinha-se a média anual de 1,0 a 1,5 mil empresas por fiscal, e de 5,0 a 7,0 empresas por dia útil, sem considerar as informais. Com efeito, as empresas informais possuem chances remotas de serem alcançadas pela fiscalização. Isso porque a inspeção depende sobretudo de denúncias dos trabalhadores, cuja probabilidade mostra-se inversamente proporcional ao receio de desemprego. Por sua vez, as chances de as empresas regularmente constituídas serem fiscalizadas apresenta-se diretamente proporcional ao tamanho das empresas. Logo, as pequenas empresas (com até vinte empregados) dificilmente serão fiscalizadas. Desse modo, a inspeção parece direcionada às empresas com menor potencial de ilegalidade, o que resulta em alta efetividade — número expressivo de trabalhadores alcançados —, mas reduzida eficácia relativa — vínculos regularizados (CARDOSO; LAGE, 2005). Em relação ao total de empresas no país, 51,0% são microempreendedor individual, 34,3% são microempresas, 4,7% são empresas de pequeno porte, e apenas 10,1% são de outros portes (SEBRAE, 2021). Fica, então, evidente a necessidade de mais capilaridade e estrutura de fiscalização para que seja possível o alcance desse expressivo contingente.

O sistema de inspeção do trabalho enfrenta um conjunto de desafios novos e tradicionais. Dentre os tradicionais, constam os recursos financeiros inadequados para investimento em equipamento e pessoal, treinamento insuficiente e falta de segurança pessoal no exercício das funções. Quanto aos novos desafios, ressaltam-se as mudanças do mercado de trabalho, relacionados aos complexos processos industriais, novas doenças, estresse mental, terceirização, cadeias produtivas complexas, novas formatações do trabalho no capitalismo de plataforma. Esses fatores demandam habilidades de inspeção e estratégias de atuação preventiva e articulada a nível nacional e internacional. Apontam-se, então, recomendações aos sistemas de inspeção do trabalho. Nesse sentido, tem-se a necessidade de elevação do número de inspetores e o investimento na formação dos agentes quanto às novas realidades do mercado laboral. Igualmente, sugere-se o foco na atividade finalística em detrimento das tarefas de natureza administrativa, a cooperação entre as administrações de controle dos diferentes países, e a atuação voltada à prevenção (EPSU, 2013, p. 20-21).

Sobre a particularidade das “novas” formas de trabalho, tem-se o caso de Portugal, como exemplo de melhorias dos instrumentos de inspeção. A legislação do país prevê mecanismos e competências às autoridades de fiscalização, quanto à exigência da legislação que protege a privacidade e os dados nas relações trabalhistas. Além disso, busca o aprimoramento da fiscalização à distância, no teletrabalho ou no trabalho via plataformas. Essas estratégias visam a assegurar um mercado de trabalho regulado e inclusivo (PORTUGAL, 2021, p. 10, 11 e 20).

A respeito da garantia de um padrão mínimo de proteção para o exercício da fiscalização, tem-se o modelo propugnado por Mannrich, citado por Prata (2013, p. 168-169). Conforme essa concepção, o auditor fiscal do trabalho deve atuar com independência, preparo técnico e motivação, adquiridos quando do ingresso na carreira mediante concurso público e em treinamento teórico, com reciclagem periódica. Além disso, necessita-se de um plano de cargos e salários que permita atingir o fim da carreira ocupando os cargos mais elevados, sem dispensar a necessidade de garantia da estrutura operacional para o desempenho da função. Enfim, propõe-se a liberação do maior contingente de auditores para atuação na área fim.

Entende-se que a garantia de subsídios à inspeção carece de medidas que envolvem o reconhecimento da autonomia administrativa e orçamentária. Isso pode ser alcançado por meio da aprovação de uma lei orgânica específica para a carreira, a exemplo da Magistratura, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Também é importante a repreensão estatal contundente quanto às medidas adotadas em desfavor dos agentes de inspeção. Vale lembrar que, em 28 de janeiro de 2021, completou-se dezessete anos da falta de punição do mandante da Chacina de Unai, em que foram mortos três auditores e um motorista, no exercício da função. A persistência da impunidade em situações como essa alimentam a precariedade e a insegurança das equipes de inspeção do trabalho, especialmente no enfrentamento à

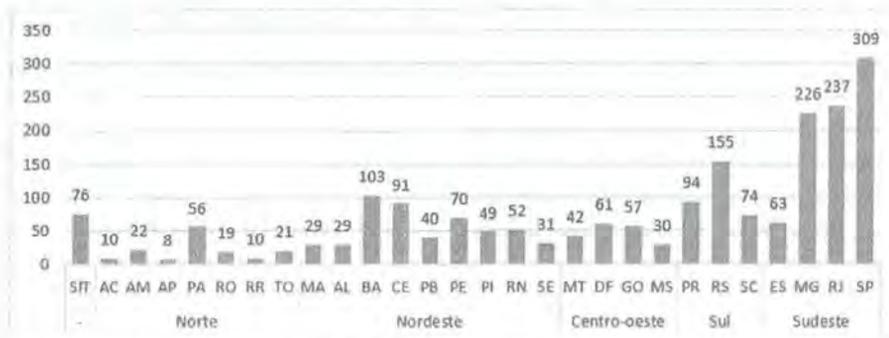
escravidão moderna. Outro ponto fundamental consiste na urgência da realização de concursos públicos periódicos para a recomposição do quadro, o que será objeto do tópico seguinte.

4. Série histórica da evolução estrutural do quadro brasileiro

Com efeito, estão vagos quase a metade dos cargos criados por lei. Encerrou-se o ano de 2020 sem o provimento de 43,5% dos 3.644 cargos criados. São 1.585 vagas não preenchidas. Ainda que preenchidos todos os postos vagos, persistiria a necessidade criação de novos. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA (2012, p. 21), o país deveria ter mais de cinco mil novos fiscais para atender à regulação em áreas estratégicas, como o combate ao trabalho infantil e a redução de acidentes do trabalho. Pode-se destacar a existência de descompasso entre a redução do quadro da inspeção do trabalho e a evolução histórica do PIB. Entre 2006 e 2016, o PIB brasileiro cresceu 150% (IBGE, 2016). Todavia, nesse mesmo período o quantitativo de auditores fiscais do trabalho recuou 13,2%.

Em 29 de outubro de 2020, houve a publicação mais recente da relação nominal dos ocupantes do cargo de fiscal (SIT, 2020), em todo o território nacional (artigo 630, § 7º, da CLT e artigo 10, § 2, do Decreto n. 4.552/2002). A distribuição por unidade da federação de exercício funcional (Figura 1) indica a distribuição de auditores por região do país. São 7,1% no Norte, 23,9% no Nordeste, 9,2% no Centro-Oeste, 15,6% no Sul e 40,5% no Sudeste. Também há 3,7% do quadro com lotação no órgão central, em Brasília. Por sua vez, a distribuição da população economicamente ativa nas regiões brasileiras apresenta 7,9% no Norte, 25,8% no Nordeste, 7,8% no Centro-Oeste, 15,1% no Sul e 43,4% no Sudeste (IBGE, 2015). Logo, as regiões Norte, Nordeste e Sudeste possuem as menores proporções relativas de fiscais.

Figura 1 — Quantidade de Auditores-Fiscais do Trabalho em atividade em cada unidade federativa e no órgão central



Elaborado com base em dados da SIT (2020).

Por sua vez, analisa-se a relação entre a distribuição atual de fiscais de trabalho e a população eco-

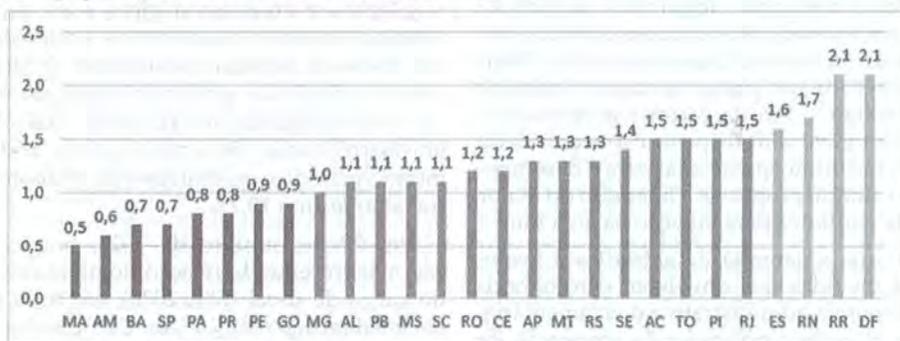
nomicamente ativa (Figura 2). Observa-se que os estados com taxa inferior a 1,0 correspondem àqueles

em que a proporção de fiscais não acompanha a proporção da população economicamente ativa. Na correlação entre as variáveis, excluiu-se do quantitativo total os auditores lotados no órgão central, de modo que foram considerados todos os fiscais lotados nas unidades da federação. Quanto menor a razão entre esses dois valores relativos por estado, maior a necessidade de auditores do trabalho. Esse indicador demonstra a falta de equilíbrio na distribuição do quadro de fiscais entre as unidades da federação. No entanto, isso não significa precisamente que os estados que apresentam taxas superiores estão com um superávit de fiscalização. Na verdade, esses estados somente possuem uma concentração maior de corpo

fiscal em termos relativos, em relação ao quadro atual, que se encontra defasado.

Portanto, os estados do Maranhão, Amazonas, Bahia, São Paulo, Pará, Paraná, Pernambuco e Goiás precisariam de mais fiscais lotados nas correspondentes unidades regionais. Estão com as taxas mais elevadas de fiscais, relativamente às populações economicamente ativas, o Distrito Federal e os estados de Roraima, Rio Grande do Norte e Espírito Santo, apenas para citar aqueles com taxas superiores a 1,5. Resta, então, patente a necessidade urgente da realização de concursos para o preenchimento dos postos vagos e da criação e provimento de novos cargos, para a eficácia na promoção dos direitos laborais.

Figura 2 — Relação entre a distribuição atual de Auditores Fiscais do Trabalho (2020) e a proporção ideal, considerando a população economicamente ativa (2015)



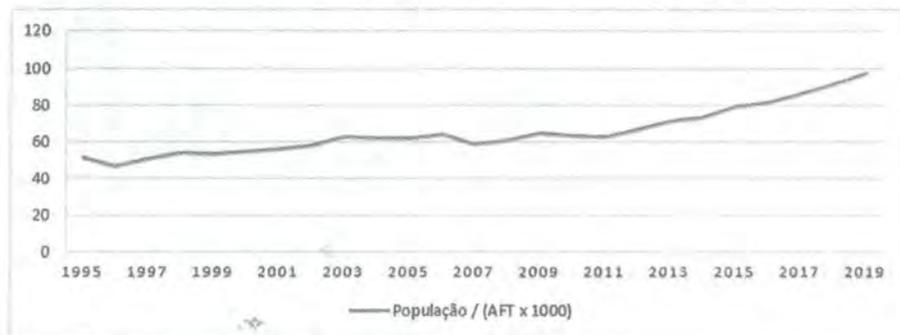
Elaborado com base em dados da SIT (2020) e do IBGE (2015).

Com relação às condições de trabalho dos inspetores do trabalho, identificam-se algumas recomendações. Primeiramente, precisa-se fortalecer o papel preventivo, por meio de ações de conscientização, informação, divulgação de boas práticas e fornecimento de orientação técnica para trabalhadores e empregadores. Outra estratégia consiste no aumento do montante das sanções administrativas e da severidade dos procedimentos civis e criminais. Além disso, precisa-se investir na melhoria da cooperação com as organizações sindicais, na harmonização dos procedimentos entre as inspeções do trabalho e na proteção eficaz aos inspetores do trabalho no desempenho das suas funções (EPSU, 2013, p. 21). Esses desafios e recomendações servem de indicadores para avaliar o atual patamar da fiscalização labo-

ral no país, e a consequente definição dos pontos a serem melhorados no sistema de regulação. Nesse sentido, serão expostos adiante os principais pontos que influenciam na capacidade de incidência no combate ao trabalho escravo contemporâneo.

A comparação considera a estimativa de população do Brasil entre os anos de 1995 e 2019 (Figura 3). No decurso do tempo, ocorreu um movimento de aumento, e a taxa variou de um fiscal a cada 51,4 mil pessoas para um fiscal a cada 97,4 mil pessoas. Esse movimento intensificou-se a partir de 2011. Assim, o crescimento da população não se fez acompanhar da manutenção ou do aumento do quantitativo de fiscais em atividade. Isso indica o potencial prejuízo ao combate à escravidão contemporânea no país.

Figura 3 — Taxa de auditores-fiscais do trabalho em atividade a cada mil pessoas no Brasil (1995-2019).

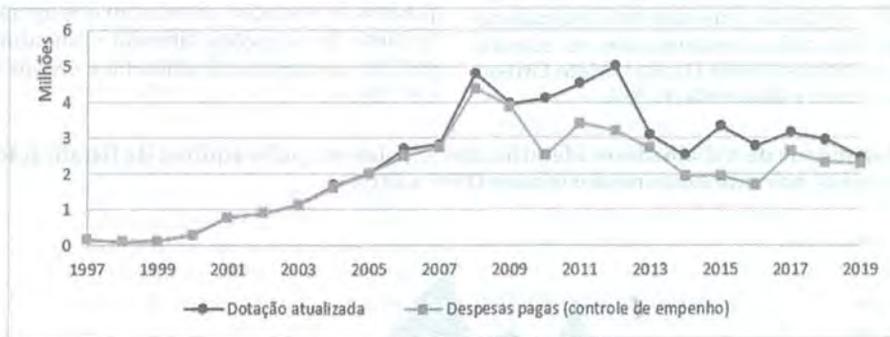


Elaborado com base em dados de Cabral (2013) e do IBGE (2019).

Além da redução dos quadros de fiscalização, a restrição orçamentária dos recursos destinados às ações do GEFM desponta como elemento adicional que prejudica estruturalmente o desempenho da missão de combate ao trabalho escravo contemporâneo (Figura 4). O decréscimo ocorre sobretudo a partir de 2012 e impacta

no exercício da função repressiva, consistente na identificação e no resgate. Também repercute no prisma preventivo, que compreende as fases de investigação, acompanhamento e formalização das relações laborais, de modo organizada e direcionada a segmentos, atividades e cadeias produtivas específicas.

Figura 4 — Demonstrativo da Execução Orçamentaria e Financeira da Fiscalização Erradicação Trabalho Escravo (1997 a 2019)



Elaborado com base em dados do Ministério da Economia (2020).

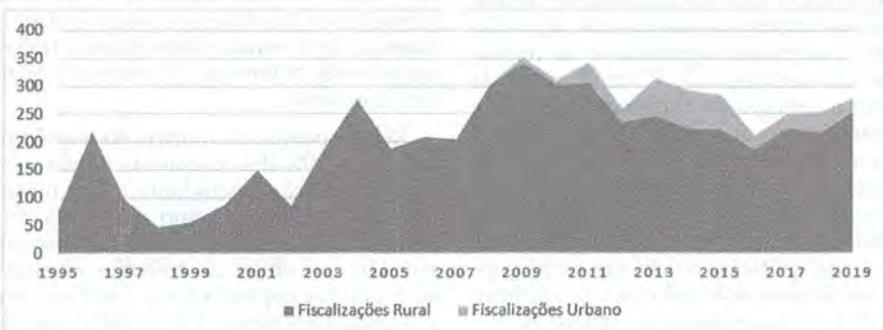
Desse modo, percebe-se que os quadros de fiscalização sofrem impactos estruturais decorrentes da falta de reposição dos cargos vagos. Para se ter uma compreensão melhor a respeito das repercussões práticas da ausência de concursos públicos, o tópico seguinte trata das consequências da redução da quantidade relativa de fiscais do trabalho, a partir dos registros das fiscalizações atinentes ao combate ao trabalho escravo contemporâneo.

5. Impacto do déficit nos quadros de fiscalização no combate ao trabalho escravo

De início, registra-se que houve 5.333 fiscalizações de trabalho escravo no período de 1995 a 2019, em 2.771 operações. Em 2019, houve 278 estabelecimentos fiscalizados em 271 operações. Logo, as operações tendem a ser mais específicas e direcionadas a

apenas um estabelecimento fiscalizado. Essa constatação pode evidenciar a mudança no padrão de funcionamento das equipes, da dispersão dos pontos de ocorrência de trabalho escravo e da migração dessa condição de precariedade laboral para outras atividades econômicas. Observa-se que a quantidade de estabelecimentos fiscalizados anualmente (Figura 5) apresenta tendência de aumento entre os anos de 1995 (77) e 2009 (342), embora não contínuo. A partir de então, nota-se o decréscimo nos quantitativos de fiscalizações, até a estabilização no último triênio analisado (2017 a 2019), quando se atingiu o patamar de 223, 216 e 253, respectivamente. A manutenção do padrão de incidência deve-se à atuação das equipes de fiscalização nas unidades regionais, responsáveis por aproximadamente a metade das ações, na tentativa de reduzir os efeitos das limitações enfrentadas pelas equipes no GEFM.

Figura 5 — Quantidade de fiscalizações realizadas anualmente, nos ambientes rural e urbano (1995 a 2019)



Elaborado com base em dados fornecidos pela DETRAE/SIT.

Quanto à distribuição geográfica, o Pará lidera com 21,7% das fiscalizações realizadas, seguido de

Minas Gerais (11,1%), Mato Grosso (10,9%), Maranhão (7,2%) e Tocantins (6,2%). Dos cinco estados

mais representativos, quatro encontram-se na Amazônia Legal e somam 46% de todas as fiscalizações registradas. Porém, esse percentual não acompanha a quantidade de fiscais do trabalho lotados nas diferentes regiões do país. Conforme Assumpção (2018, p. 385), são 41% na Região Sudeste, 23% na Região Nordeste, 18% na Região Centro-Oeste, 12% na Região Sul e 7% na Região Norte. Relativamente à quantidade de trabalhadores identificados em situação de escravidão (Figura 6), o movimento crescente teve seu auge em 2007 (6.025), seguindo o movimento descendente até 2017 (648). São mais representativos os estados do Pará (24,1%), Minas Gerais (11,9%), Mato Grosso (11,3%), Goiás (7,4%) e Maranhão (6,3%).

Com efeito, a redução no quantitativo médio de trabalhadores escravizados, identificados nas fiscalizações, não significa, necessariamente, que a exploração diminuiu no mesmo ritmo. Devem ser consideradas outras variáveis, como a mecanização das atividades agrícolas que mais empregam e a fiscalização de estabelecimentos exercentes de atividades econômicas que empregam menos mão de obra. Além disso, tem-se o impacto do encolhimento dos quadros de inspeção na redução dos operativos. Esse conjunto de situações dificulta o atendimento integral das demandas de diferentes ordens (GIRARDI *et al.*, 2014).

Figura 6 — Quantidade de trabalhadores identificados anualmente pelas equipes de fiscalização na condição de escravizados, nos ambientes rural e urbano (1995 a 2019)



Elaborado com base em dados fornecidos pela DETRAE/SIT.

Foram identificadas condições análogas à escravidão em 45,4% das fiscalizações realizadas no período analisado. Esse coeficiente revela que a atuação das equipes de fiscalização não ocorre de maneira direcionada à constatação da exploração laboral ilícita. Pelo contrário, utiliza-se de parâmetros técnicos consolidados ao longo das décadas de atuação. Disso resulta que os resgates ocorrem apenas nas situações efetivamente configuradoras de alguma das condutas típicas. Logo, o discurso de que há excessos no desempenho da atividade fiscalizatória de combate à escravidão moderna não encontra respaldo.

Embora menos da metade das fiscalizações resulte na identificação de trabalho escravo, essas ações fiscais geram uma quantidade significativa de formalização de vínculo empregatício (78,8%), autos de infração (63,8%) e emissão de carteiras de trabalho (97,3%), comparativamente ao total de fiscalizações em que essas ações ocorrem. Esse quadro denota mais precarização laboral na escravidão contemporânea, e a associação dessa prática à informalidade, à maior quantidade de infrações trabalhistas e à falta de documento para anotação do vínculo empregatício. As médias de formalização inferiores nos últimos anos podem decorrer do aumento do registro do vínculo nas atividades que tipicamente empregam mão de obra escrava. Também pode decorrer da mudança de enfoque da fiscalização para atividades que notadamente registram seus empregados, da redução do alcance da atividade fiscalizatória ou da automação

em atividades mais relevantes em termos de informalidade (GIRARDI *et al.*, 2014), além dos efeitos da atual pandemia da Covid-19.

O reforço dos quadros de fiscalização em outras áreas também pode influenciar positivamente no combate à escravidão contemporânea. Além do enfrentamento à informalidade e às questões de segurança e saúde, cita-se o exemplo do combate ao trabalho infantil. A OIT (2011, p. 81) aponta a associação dessa prática com a escravidão contemporânea. Além dos resgates de crianças e adolescentes em situação de escravidão moderna, estima-se que 92,6% das vítimas adultas começam a trabalhar precocemente, antes dos dezesseis anos de idade. Aproximadamente 30% foram submetidos a trabalho infantil em proveito de terceiros, diretamente ou em conjunto com familiares.

Relativamente ao motivo do resgate na série histórica, em 80% dos resgates em meio urbano consistiu na condição degradante como único ou algum dos motivos, assim como em 97,8% do rural. Isso demonstra a inviabilidade do discurso em defesa da redução conceitual do trabalho escravo que afaste as condições degradantes e a jornada exaustiva das possibilidades de condutas configuradoras de trabalho escravo para fins expropriatórios. Essa postura seria considerada inconveniente, pois reduziria de modo incabível o conceito referendado pela Corte IDH. Também significaria atrofiamento ou atalhamento constitucional, e retrocesso quanto à noção

legislativa vanguardista desenvolvida no Brasil nas últimas décadas, e atingiria a principal conduta motivadora dos resgates de trabalhadores escravizados. Sem considerar a atualização monetária, a indenização paga aos trabalhadores nos primeiros 25 anos de fiscalizações contra a escravidão contemporânea supera a ordem de 106 milhões de reais (21,2 milhões de dólares americanos), e a liberação do seguro-desemprego especial alcançou mais de 36 mil trabalhadores resgatados.

Com efeito, há necessidade de maior atenção estatal e enfoque nos estados localizados em áreas de abertura de fronteira agrícola e de desmatamento na Amazônia Legal (SILVA; FERREIRA, 2019), no tocante à proteção contra a escravidão. A utilização de instrumentos de incentivo à fixação de fiscais nos estados da Amazônia Legal pode proporcionar a melhor distribuição do quadro e o reforço às equipes regionais. Assim, potencializa-se a presença estatal nos locais que concentram situações de exploração. Isso permite o reforço ao trabalho das equipes do GEFM, pois permite a atuação concentrada em áreas de difícil acesso, com alta probabilidade de ameaças aos agentes locais e falta de estrutura logística (FAGUNDES, 2019).

Precisa-se reverter a tendência de queda no quadro de fiscais, observada desde o ano de 2013. As pequenas elevações nos anos de 1996, 1999, 2004-2005, 2007 e 2010-2011 ocorreram em virtude de concursos e ingressos na carreira. Embora tenha havido em média um concurso a cada 2,5 anos entre 2003 e 2013, desde então não há certames para incremento dos quadros. O início da queda nas quantidades de fiscalizações (2009), de trabalhadores resgatados (2008) e dos quadros da fiscalização (2012) são similares. Isso indica a existência de correlação entre a realização da política pública de combate à escravidão e a quantidade de fiscais em atividade, que depende da reposição dos quadros (SÁ, FISCHER, MESQUITA, 2020).

A recomposição dos quadros permitiria o fortalecimento do combate à escravidão contemporânea, a partir do restabelecimento do número de equipes do GEFM. A quantidade de equipes foi afetada pela redução dos quadros e dos investimentos estratégicos na área. Depois de atingir o número de nove equipes, atualmente são apenas quatro. Essa limitação é amenizada pelos esforços das equipes regionais de combate ao trabalho escravo contemporâneo, compostas por fiscais lotados nas Superintendências Regionais do Trabalho nos estados. Nesse sentido, para o melhor desempenho das funções preventiva e repressiva da fiscalização laboral no enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo, necessita-se de mudanças estruturais.

A sentença do Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde apontou a existência de um quadro de discriminação estrutural que, em última análise, converge para a sujeição à condição extrema de exploração do trabalho análogo à escravidão. A superação dessa realidade depende de mudanças amplas. Isso

compreende a existência de um sistema de inspeção do trabalho estruturado e capaz de atender aos diferentes desafios da regulação do trabalho.

Considerações finais

O estudo demonstra objetivamente a tendência de precarização no combate à escravidão contemporânea, observada na última década. A redução nos quantitativos de trabalhadores encontrados pela fiscalização do trabalho em condições análogas às de escravo seria objeto de comemoração. No entanto, há variados fatores que concorrem e prejudicam o satisfatório desempenho da missão estatal de eliminar a prática do território nacional até 2030, conforme previsto no item 8.7 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030 da ONU.

Demonstrou-se a importância das ações promovidas pela Inspeção do Trabalho na seara da eliminação da escravidão contemporânea. O cenário de restrição e dificuldade de atuação apresenta espaço para evolução. A tendência de precarização no combate à escravidão contemporânea, observada na última década, está associada à falta de pessoal e de estrutura para o desempenho da atividade de fiscalização das relações laborais, sendo o preenchimento dos quadros um dos pontos de melhoria na execução dessa política pública.

Nesse sentido, compõem o conjunto de matérias de responsabilidade dos agentes de fiscalização a prevenção e erradicação do trabalho infantil, o combate à informalidade e a exigência de regularidade quanto às normas referentes condições de segurança e saúde. Além disso, destaca-se a repressão ao tratamento discriminatório e ao assédio moral no ambiente laboral, e a normatividade aplicável não apenas às relações de emprego, mas ao trabalho como gênero. Esse rol exemplifica a importância da inspeção laboral para o enfrentamento de problemas presentes nas relações de trabalho que estão associados à precarização laboral e conduzem, nos casos extremos, à escravidão moderna. Portanto, devem ser envidados esforços para a garantia de um sistema de inspeção estruturado e capaz de desempenhar a contento o conjunto de atribuições voltados à promoção do trabalho digno e, assim, projetar um país menos desigual e direcionado à eliminação do trabalho escravo contemporâneo.

Referências

- ALBRACHT, Gerd. Sistemas integrados de inspección del trabajo: la estrategia de la OIT. In: *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo*. Educación Obrera: 2005. p. 73-79.
- ANTUNES, José Leopoldo Ferreira; CARDOSO; Maria Regina Alves. Uso da análise de séries temporais em estudos epidemiológicos. *Epidemiologia e serviços de saúde*, Brasília, v. 24, n. 3, p. 565-576, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5123/S1679-49742015000300024>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

- ASSUMPÇÃO, Luiz Felipe Monsore de. *O sistema, a história, a política e o futuro da inspeção do trabalho no Brasil*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal Fluminense — UFF, 463 f. Niterói-RJ: UFF, 2018.
- CABRAL, Fernando André Sampaio. Por que a proteção ao trabalhador está em risco? In: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait). *29ª e 30ª Concurso sobre a Inspeção do Trabalho — 120 anos da atuação da Inspeção do Trabalho no Brasil (2011) — Por que a proteção ao trabalhador está em risco?* (2012). Brasília: Sinait, p. 45-60, 2013.
- CARDOSO, Adalberto; LAGE, Telma. A inspeção do trabalho no Brasil. *DADOS — Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 451-490, 2005.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil — Sentença de 20 de outubro de 2016*. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.
- FAGUNDES, Maurício Krepsky. Trabalho escravo e pandemia: os desafios da inspeção do trabalho na promoção do trabalho digno. *Laborare*, a. 3, n. 5, 2020, p. 87-105. Disponível em: <<https://revista-laborare.org/>>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- FAGUNDES, Maurício Krepsky. Migração venezuelana e a exploração de trabalho análogo ao de escravo em Roraima. *Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho*. Brasília, ano 3, p. 293-326, 2019. Disponível em: <<https://enit.trabalho.gov.br/revista/index.php?journal=RevistaEnit&page=issue&top=view&path%5B%5D=3>>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- GIRARDI, Eduardo Paulon; MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de; THÉRY, Hervé; HATO, Julio. Mapeamento do trabalho escravo contemporâneo no Brasil: dinâmicas recentes. *Espaço e Economia*, n. 4, 2014. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/espacoeconomia/804>>. Acesso em: 29 jun. 2020.
- IBGE. *Boletim Estatístico de Pessoal*. 2019. Disponível em: <<http://www2.planejamento.gov.br/planejamento/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>>. Acesso em: 24 jun. 2020.
- IBGE. *Produto Interno bruto*. 2016. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?&t=series-historicas>>. Acesso em: 9 jan. 2021.
- IBGE. *População economicamente ativa*. 2015. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=7&op=0&vcodigo=PD374&t=situacao-rural-urbana-periodo-referencia-365>>. Acesso em: 29 abr. 2021.
- IPEA. Nota Técnica n. 4. *A necessidade de auditores fiscais do trabalho no Brasil: uma análise contemplando o grau de descumprimento da legislação trabalhista*. 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120731_nt_04_disoc.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- MESQUITA, Valena Jacob Chaves. O trabalho análogo ao de escravo: uma análise jurisprudencial do crime no TRF da 1ª Região. Belo Horizonte: RTM, 2016.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Documentos de acesso público*. 2020. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetailPedido/DetailPedido.aspx?nup=03006000033201914 e http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetailPedido/DetailPedido.aspx?nup=03006005810202042>. Acesso em: 21 set. 2020.
- MOURE, Maria de Lourdes. Inspección del trabajo: la experiencia brasileña. In: *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo*. Educación Obrera: 2005, p. 36-41.
- TREICHEL, Bernd. Diez pasos para reforzar la inspección del trabajo. In: *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo*. Educación Obrera: 2005, p. 80-85.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO — OIT. *Guide on the harmonization of labour inspection statistics*. International Labour Office, Labour Administration, Labour Inspection and Occupational Safety and Health. Geneva: ILO, 2016.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO — OIT. *Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil*. Brasília: OIT, 2011. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_227533.pdf>. Acesso em: 22 set. 2020.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO — OIT. *Desarrollo de sistemas de inspección del trabajo modernos y eficaces*. Oficina Internacional del Trabajo, Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo. Ginebra: OIT, 2010.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO — OIT. *Report III (Part 1B), International Labour Conference, 95th Session*. 2006.
- PORTUGAL, 2021, Livro verde sobre o futuro do trabalho. Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=livro-verde-e-um-investimento-estrutural-na-agenda-do-trabalho-digno>>. Acesso em: 30 maio 2021.
- PRATA, Marcelo Rodrigues. *O direito ambiental do trabalho numa perspectiva sistêmica: as causas da inefetividade da proteção à ambiência laboral e o que podemos fazer para combatê-la*. São Paulo: LTr, 2013.
- RICHTHOFEN, Wolfgang von. *Labour inspection: a guide to the profession*. Geneva, International Labour Office, 2002.

RUSSOMANO, Mozart. Victor. *Curso de direito do trabalho*. 7. ed. Curitiba: Juruá, 1999.

SÁ, Emerson Victor Hugo Costa de; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; MESQUITA, Valena Jacob Chaves. Trabalho escravo contemporâneo: série histórica dos 25 anos de Grupo Especial de Fiscalização Móvel, no Brasil e na Amazônia Legal (1995-2019). *Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho*. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://enit.trabalho.gov.br/revista/index.php?journal=RevistaEnit&page=article&op=view&path%5B%5D=115>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS — SEBRAE. *Painel de empresas* — *DataSebrae*, elaborado com base em dados da Receita Federal do Brasil, atualizados até 11 de maio de 2020. Disponível em: <<https://data-sebrae.com.br/totaldeempresas/>>. Acesso em: 18 maio 2021.

SILVA, Érica de Kássia Costa da; FERREIRA, Vanessa Rocha. Trabalho escravo contemporâneo e o desmatamento na Floresta Amazônica: crise de garantias no Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito e Sustentabilidade*. Goiânia, v. 5, n. 1, p. 40-59, 2019. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistards/article/download/5510/pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

SUBSECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO — SIT. *Painel de informações e estatísticas da inspeção do trabalho no Brasil*. 2021. Disponível em: <<https://sit.trabalho.gov.br/radar/>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SUBSECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO — SIT. *Relação de auditores-fiscais do trabalho*. 29 out. 2020. Disponível em: <<https://sit.trabalho.gov.br/portal/index.php/auditores/>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas; TEIXEIRA, Lima. *Instituições de Direito do Trabalho*. v. 2, 22. ed. São Paulo: LTr, 2005.

Lista de Figuras, Quadros e Imagens

Figura 1 — Quantidade de Auditores-Fiscais do Trabalho em atividade em cada unidade federativa e no órgão central

Figura 2 — Relação entre a distribuição atual de Auditores Fiscais do Trabalho (2020) e a proporção ideal, considerando a população economicamente ativa (2015)

Figura 3 — Taxa de Auditores-Fiscais do Trabalho em atividade a cada mil pessoas no Brasil (1995-2019).

Figura 4 — Demonstrativo da Execução Orçamentária e Financeira da Fiscalização Erradicação Trabalho Escravo (1997 a 2019)

Figura 5 — Quantidade de fiscalizações realizadas anualmente, nos ambientes rural e urbano (1995 a 2019)

Figura 6 — Quantidade de trabalhadores identificados anualmente pelas equipes de fiscalização na condição de escravizados, nos ambientes rural e urbano (1995 a 2019)