



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E
MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**VALORES E EMOÇÕES NAS PRÁTICAS DOS
AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

VIRGILIO PIRES DE MIRANDA JUNIOR

BRASÍLIA – DF

2024

VALORES E EMOÇÕES NAS PRÁTICAS DOS AUDITORES- FISCAIS DO TRABALHO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Aluno: Virgílio Pires de Miranda Junior

Orientadora: Rosana de Freitas Boullosa

Brasília - DF

2024

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

M672v Miranda Junior, Virgílio Pires

Valores e emoções nas práticas dos auditores-fiscais do trabalho / Virgílio Pires de Miranda Junior. -- Brasília: Enap, 2024.
116 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento De Políticas Públicas) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2024.

Orientação: Prof. Dra. Rosana de Freitas Boullosa.

1. Auditoria. 2. Políticas públicas. 3. Entrevista. I. Título. II. Boullosa, Rosana de Freitas orient.

CDD 352.439

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

VIRGILIO PIRES DE MIRANDA JUNIOR

**VALORES E EMOÇÕES NAS PRÁTICAS DOS
AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da
Escola Nacional de Administração Pública - ENAP
como requisito para obtenção do título de Mestre em
Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Defendida em 10 de dezembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Rosana de Freitas Boullosa, Orientadora - ENAP

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires - ENAP

Prof. Dra. Tatiana Lemos Sandim - Universidade de Brasília

BRASÍLIA
2024

Ao menino bagunceiro, de cuja voz se calou o verbo, deixando a gente nessa bagunça.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Sr. Luiz (*in memoriam*) e à Dona Laura, meus avós, que deixaram a roça, com quatro filhos, e partiram rumo ao desconhecido, em busca de uma vida melhor. Sempre me lembrarei do dia em que meu avô me contou da sua mudança para Belo Horizonte, com seus quatro filhos e minha avó, e de como ficamos aos prantos no final da história.

Agradeço aos meus familiares, que todos os dias estão prontos, logo cedo, para dar um “bom dia” no grupo da família.

Agradeço aos meus pais, Virgílio e Sueli, pelo amor incondicional, pela educação que me proporcionaram e pelas vezes que me ajudaram a levantar; à minha irmã, por ser tão carinhosa e por ter partilhado sua infância comigo.

Agradeço à minha filha Cecília, que preenche todo meu espaço com o mais puro e delicioso amor.

Agradeço à minha esposa Ariane (Branca), por ter ido ao Uaiktoberfest, em vez de fazer a prova do Bacen, em 20 de outubro de 2013, e por ter cuspidido fora o salsichão ao me ver.

Agradeço aos meus e às minhas colegas Auditore(a)s-Fiscais do Trabalho, em especial ao Joelson Guedes, que me ajudou nas transcrições das entrevistas; à Paula Polcheira, pelo tempo de parceria na CGIF e por ter revisado o texto desta dissertação; e àqueles que eu tive o prazer de entrevistar para esta pesquisa.

Agradeço aos colegas da turma do MPAM da Enap, pela agradável convivência.

Agradeço às letras, palavras, textos e sons que construíram as lentes cognitivas que me fizeram deixar sempre de lado a certeza.

Por fim, agradeço à incansável professora e (por que não?) terapeuta Rosana Boullosa, pela paciência e persistência em desconstruir e reconstruir perspectivas de análises e por nos auxiliar a enxergar camadas mais profundas.

Os homens brotavam, era um exército coberto de carvão, vingador, que germinava lentamente da terra, para crescer nas colheitas do século seguinte.

(Emilé Zolá – Germinal)

As palavras escritas de pensar são registros para os homens; as faladas com o coração, matéria para o universo.

(Autoria própria)

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CCIT	- Comissão de Colaboração com a Inspeção do Trabalho
CNAE	- Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CPT	- Comissão Pastoral da Terra
CTPP	- Comissão Tripartite Paritária Permanente
DRT	- Delegacia Regional do Trabalho
MPT	- Ministério Público do Trabalho
NR	- Norma Regulamentadora
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
PPA	- Plano Plurianual
RI	- Relatório de Inspeção
SIT	- Secretaria de Inspeção do Trabalho
SST	- Segurança e Saúde no Trabalho

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma da Secretaria de Inspeção do Trabalho - SIT

Figura 2: Organograma das unidades de inspeção do trabalho nas Superintendências de MG, RS, RJ e SP

Figura 3: Organograma das unidades de inspeção do trabalho nas Superintendências de AM/BA/CE/ES/GO/PA/PE/PR/SC/AC/AL/AP/DF/MA/MS/ MT/PB/PI/RN/RO/RR/SE/TO

Figura 4: Organograma das unidades de inspeção do trabalho nas Gerências

Figura 5: Sumário do documento Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho 2022

Figura 6: Coalização de ataque às mudanças no programa de aprendizagem profissional

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Instrumentos e técnicas de pesquisa

Quadro 2: Categorização dos auditores entrevistados

Quadro 3: Roteiro e objetivos das entrevistas

Quadro 4: Resumo das entrevistas, perfil e identificação dos entrevistados

Quadro 5: Síntese dos valores mapeados

Quadro 6: Valores por emoções

RESUMO

Palavras Chaves: estudos críticos em políticas públicas, emoções, valores, avaliação axiológica, políticas públicas, Inspeção do Trabalho, Auditor-Fiscal do Trabalho, Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Esta dissertação investiga o papel dos valores e das emoções nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho, com foco nas dinâmicas institucionais e nas tensões entre normas prescritas e ações concretas. A pesquisa adota uma abordagem crítico-interpretativa, utilizando entrevistas em profundidade, análise documental e análise de discurso para compreender os desafios enfrentados pelos auditores no cumprimento de seu papel social. O valor da proteção ao trabalhador foi identificado como central e mais consensual. Transparência e abertura foram mapeadas como um valor-chave para os demais valores, como reflexividade, comprometimento no trabalho e equidade. As emoções desempenham importante papel na representação de problemas institucionais, na formação do *habitus* e na formação de coalizões. Os resultados revelam que a conexão entre valores e emoções é importante para a compreensão das práticas institucionais e dos conflitos entre gestão e linha de frente. A criação de espaço formal de participação reflexiva foi sugerida como trânsito entre os argumentos avaliativos e uma proposta de ação.

ABSTRACT

KEYWORDS: critical policy studies, emotions, values, axiological approach, policy analysis, labor inspection, labor inspector.

This master's degree dissertation investigates the role of values and emotions in the practices of Labor Inspectors, focusing on institutional dynamics and the tensions between prescribed norms and concrete actions. The research adopts a critical-interpretive approach, using in-depth interviews, document analysis, and discourse analysis to understand the challenges faced by inspectors in fulfilling their social role. The value of worker protection was identified as central and most consensual. Transparency and openness were mapped as a key value for other values, such as reflexivity, commitment to work, and equity. Emotions play an important role in representing institutional problems, in the formation of habitus and in the formation of coalitions. The results reveal that the connection between values and emotions is important for understanding institutional practices and conflicts between management and the street level bureaucrats. The creation of a formal space for reflective participation was suggested as a transition between evaluative arguments and a proposal for action.

Sumário

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	8
LISTA DE FIGURAS	8
LISTA DE QUADROS	8
RESUMO.....	10
ABSTRACT	11
1- INTRODUÇÃO	14
2- SOBRE MÉTODO.....	19
2.1- Minha posição como pesquisador-participante	20
2.2- Dos instrumentos e técnicas de pesquisa	22
2.3- Pesquisa crítico-interpretativa bibliográfica	23
2.4- Pesquisa crítica documental.....	24
2.5- Entrevistas em profundidade	24
2.6- Análise do Discurso	28
2.7- Construção da Síntese Avaliativa	29
3- DISCUTINDO VALORES E EMOÇÕES NOS ESTUDOS CRÍTICOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS	31
4- BREVE HISTÓRICO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO	37
4.1- Primeiro pano de fundo: um recorte da história normativa da Inspeção do Trabalho no Brasil	40
4.2- Segundo pano de fundo: movimentos de aproximação e distanciamento da sociedade ...	45
4.3- Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho	49
5- ANÁLISE DOS RESULTADOS	52
5.1- Valores mapeados	52
5.1.1- Proteção ao trabalhador	53
5.1.2- Comprometimento no trabalho	58
5.1.3- Transparência e abertura	64
5.1.4- Reflexividade sobre o próprio trabalho.....	70
5.1.5- Equidade.....	74
5.1.6- Participação social.....	79
5.1.7- Quadro síntese.....	82
5.2- Emoções nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho.....	85
5.2.1- A representação de problemas institucionais pela expressão de emoções	85
5.2.2- A influência das emoções na formação do <i>habitus</i> na Inspeção do Trabalho	87
5.2.3- O papel das emoções na formação de coalizões para as ações coletivas	90
6- SÍNTESE AVALIATIVA – VALORES POR EMOÇÕES	93
6.1- A conexão entre emoções e valores	93
6.2- Trânsito entre argumentos avaliativos e propostas de ação	106

7- CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
8- REFERÊNCIAS	114

1- INTRODUÇÃO

O Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, composto pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, tem a finalidade de assegurar, em todo o território nacional, a aplicação das disposições legais concernentes à proteção dos trabalhadores no exercício da atividade laboral (BRASIL, 2002).

A atuação da Inspeção do Trabalho ocorre eminentemente por meio de fiscalizações. Elas podem acontecer diretamente nos locais de trabalho (empresas, embarcações, fazendas e até mesmo em residências, no caso de trabalho doméstico) ou de forma remota, quando o cumprimento ou descumprimento de algum aspecto da legislação trabalhista pode ser verificado por meio de sistemas ou documentos. Essas fiscalizações são realizadas, em geral, pelos auditores-fiscais em exercício nas unidades descentralizadas, no âmbito de atividades e de projetos. Existem também grupos especiais de fiscalização que são coordenados diretamente pela SIT, como é o caso do grupo móvel de combate ao trabalho análogo ao de escravo, do grupo de fiscalização do trabalho em transporte e do grupo de fiscalização de grandes devedores do FGTS.

No âmbito das fiscalizações, os Auditores-Fiscais do Trabalho podem adotar diferentes procedimentos, conforme o caso específico, ao identificarem irregularidades. Os principais são a lavratura de auto de infração, se identificada irregularidade; embargo de obras, interdição de máquinas, equipamentos, estabelecimentos ou setor de serviço, quando há risco grave e iminente à saúde ou à integridade física de trabalhadores; resgate de pessoas em condições análogas à de escravo; afastamento de crianças e adolescentes de trabalhos proibidos; lavratura de notificação de débito de FGTS; lavratura de termos de compromisso, quando há motivo grave ou relevante que dificulte o cumprimento da legislação; e encaminhamento de relatórios de análise de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho à Advocacia Geral da União para propositura de ação regressiva, nos casos em que se constata culpa da empresa.

Nas últimas décadas, o modelo de atuação dos auditores, definido pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), sofreu alterações quanto à forma de organização, aos incentivos, ao uso de tecnologia e ao planejamento. Atualmente, a SIT define atividades obrigatórias, indicadores e metas para as unidades regionais da Inspeção do Trabalho, além de outras regras a serem observadas pelos auditores em atividade nas unidades regionais. O documento que consolida todas essas definições é chamado de Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho. Este documento é mais flexível que os normativos em geral, como instruções normativas,

portarias, decretos e leis, entre outras razões, porque a cada ano sofre alterações, conforme prioridades definidas pela administração central da SIT.

Ele integra um arcabouço legal como uma norma que pretende criar condições e critérios para os auditores tomarem decisões em suas práticas profissionais e tem se tornado mais detalhado ao longo dos últimos anos. Este fato pode ser constatado à primeira vista pelo número de páginas do documento, que passou de 24, nas diretrizes para o ano de 2011, para 124, no documento que orienta o planejamento para 2024.

O maior detalhamento das regras consignadas no documento de diretrizes reflete uma redução, em princípio, da discricionariedade dos Auditores-Fiscais do Trabalho de linha de frente. Além do mais, houve nesses últimos anos um avanço na instituição em relação à análise de dados, o que gerou a possibilidade de elaboração de diagnósticos mais técnicos. Esses diagnósticos têm sido utilizados, por exemplo, para definição de setores econômicos prioritários para a atuação na prevenção de acidentes de trabalho.

No entanto, durante os anos em que atuei em atividades relacionadas ao planejamento da Inspeção do Trabalho, tive a oportunidade de participar de conversas com colegas, de trocas de experiências e de reuniões em diferentes instâncias institucionais em que, com alguma frequência, ouvia-se o relato de auditores sobre um descompasso entre o prescrito a partir de diagnósticos baseados em dados e a prática desses auditores.

Na área de segurança e saúde no trabalho, as evidências empíricas produzidas a partir das fiscalizações geram conhecimentos muitas vezes não detectáveis pelos dados utilizados nos diagnósticos. E isso pode ocorrer por algumas razões, a exemplo da existência de empresas cujas classificações nacionais de atividades econômicas (CNAE) são registradas de forma imprecisa ou incorreta, ou pelo fato de haver um volume considerável de acidentes de trabalho subnotificados.

Outro ponto frequentemente presente nas interações com os Auditores-Fiscais do Trabalho que atuam nas unidades regionais e que ilustra esse descompasso entre o prescrito pela unidade central e as suas práticas é a definição das metas consignadas nas Diretrizes para o Planejamento. Alguns auditores alegam que as metas são elevadas para os recursos humanos disponíveis e que dificultam trabalhos de maior qualidade e complexidade.

Além disso, as práticas decisórias na Inspeção do Trabalho acontecem através do interpretativismo, em um contexto de múltiplas racionalidades, emoções, valores, crenças e princípios. Portanto, as normas são insuficientes para a definição da atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho, e, sendo assim, também é insuficiente balizar o planejamento institucional de forma tecnocrata e positivista, como se todos os aspectos subjetivos dos indivíduos não se somassem aos aspectos objetivos da estrutura para formar consensos e dissensos que podem reforçar a cultura institucional ou criar tensões internas capazes de provocar mudanças.

Frente a toda complexidade que caracteriza as práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho, que se relacionam entre si e com outros atores para formar e transformar um instrumento de política pública, surge a seguinte pergunta de pesquisa: **quais fatores subjetivos se somam aos instrumentos técnicos que orientam as dimensões objetivas para influenciar as práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho?**

À vista disso, interessa-nos investigar elementos não normativos capazes de influenciar as preferências dos sujeitos, as formas e intenções das condutas e as interações sociais. Para enveredar por esses caminhos, recorro à escola dos Estudos Críticos, que tem como elemento inerente ao seu escopo a reflexividade. A ação reflexiva nos permite olhar para nossas próprias práticas e para as práticas sociais por meio da lente dos valores individuais e sociais defendidos e da lente das emoções. Valores e emoções, a partir dos Estudos Críticos, são elementos analisados como constructos carregados de significados, que moldam a percepção dos problemas públicos e as ações coletivas.

Assim, os desalinhamentos entre as visões dos gestores e as dos agentes que estão implementando as políticas públicas podem ser compreendidos por meio da análise dos valores que subjazem aos discursos de ambas as partes. A identificação desses valores, que podem revelar crenças individuais, de coalizões ou institucionais, permite-nos uma melhor compreensão de posicionamentos conflitantes e nos proporciona maior possibilidade de implementação de processos mais empáticos e participativos.

Os sentimentos sociais também representam um fator proeminente nos processos de políticas públicas, e uma das formas de expressar tais sentimentos é por meio das emoções, elemento comumente negligenciado nos estudos do campo. Incorporar a análise das emoções nos estudos de políticas públicas enriquece a compreensão de significados.

É comum que questões importantes despertem emoções que unem e dividem grupos no campo social. Os discursos de defesa de cada ponto de vista em situações de disputas ideológicas são muitas vezes carregados de emoção. Como parte integrante dos argumentos, as emoções nos auxiliam no alcance dos valores e das racionalidades presentes nos discursos.

Logo, **este estudo tem como objetivo geral analisar o papel dos valores e das emoções como elementos constitutivos das práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho**, de forma a contribuir para melhor compreensão das tensões entre as prescrições dos gestores e as práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho de linha de frente.

A proposta é uma mirada ao revés, para utilizar o termo que dá nome à abordagem defendida por Boullosa (2013; 2019). Aqui tenho a oportunidade de conhecer e avaliar as práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho a partir das lentes desses agentes, e para além dos aspectos prescritivos. Interessa-me, neste momento, olhar as práticas dos auditores através de relatos que revelam seus aspectos subjetivos, amparados em valores e emoções. Para além do normativo, me propus a compreender neste percurso avaliativo o quadro valorativo presente no complexo cotidiano dos Auditores-Fiscais do Trabalho e nos dilemas e desafios existentes nas práticas desses agentes.

Para esmiuçar o objetivo geral, propomos os **objetivos específicos** listados abaixo:

1. Discutir os conceitos de valores e emoções dentro dos estudos críticos em políticas públicas.
2. Reconstruir uma parte da história da Inspeção do Trabalho no Brasil.
3. Mapear valores que influenciam as decisões dos Auditores-Fiscais do Trabalho.
4. Analisar se e como os valores mapeados estão presentes nos documentos e normas, especialmente nas Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho, identificando convergências e tensões entre os valores dos Auditores-Fiscais do Trabalho de linha de frente e os posicionamentos e prescrições dos gestores.
5. Discutir o papel das emoções nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho.
6. Propor recomendações para aprimorar processos da Inspeção do Trabalho, levando em conta o papel dos valores e das emoções nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho.

Esta dissertação está organizada em sete capítulos, considerando este introdutório e desconsiderando aquele referente às referências bibliográficas. No segundo capítulo, discutiremos sobre o contexto metodológico, minha relação como pesquisador-participante da

política pública, os instrumentos e as técnicas empregadas no estudo. O terceiro capítulo é uma discussão teórica sobre valores e emoções nos estudos críticos em políticas públicas. O quarto capítulo é referente a um recorte da história da Inspeção do Trabalho no Brasil e percorre um caminho normativo referente à forma de atuação, à relação com a sociedade e ao planejamento das ações fiscais. O quinto capítulo é dedicado à análise dos resultados da pesquisa, a partir do mapeamento dos valores identificados inicialmente nas entrevistas e por meio da discussão sobre o papel das emoções nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho. No sexto capítulo, elaboramos nossa síntese avaliativa, em que buscamos realizar a conexão entre valores e emoções, e apresentamos recomendações como forma de fazer o trânsito entre os argumentos avaliativos e medidas concretas. Por fim, no capítulo sete, deixamos nossas considerações finais, comentando sobre as contribuições da pesquisa para o campo de políticas públicas, reconhecendo suas limitações e propondo um possível caminho de pesquisa complementar a este.

2- SOBRE MÉTODO

O contexto metodológico desta pesquisa é o interpretativismo, alinhado com a escola de estudos críticos em políticas públicas. Por interpretativismo compreendemos a tradição da ciência que recupera a relação de indissociabilidade entre sujeito e objeto de pesquisa, e entre valor e fato. Bruce Jennings foi um dos primeiros a introduzir o termo interpretativismo no estudo das políticas públicas (BOULLOSA et al, 2021). Para ele, que foi fortemente influenciado pela virada linguística dos anos 1960, o comportamento humano, as relações sociais e os símbolos também seriam textos que carregariam significados para os seus produtores, assim como para os agentes que estariam fora de tais contextos de produção (JENNINGS, 1983 apud BOULLOSA et al, 2021).

Este entendimento, portanto, vai de encontro com a neutralidade pretendida pelos positivistas, uma vez que o interpretativismo adota o sentido de políticas públicas como construtos formados por olhares parciais de analistas. Frank Fischer e John Forester (1993), na introdução do livro *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, também organizado por ambos, constroem o seguinte argumento retórico:

Se as formas de os analistas representarem os problemas de política e planejamento devem fazer suposições sobre causalidade e responsabilidade, sobre legitimidade e autoridade, e sobre interesses, necessidades, valores, preferências e obrigações, então a linguagem das análises de política e planejamento não apenas retrata, mas também constrói os problemas em questão (Fischer e Forester, 1993, p.1)¹.

Em outras palavras, o interpretativismo nos permite ter a compreensão de que há diferentes formas de entender e de representar os problemas. Mais que isso, é comum que essas diferentes formas estejam em disputa, já que os instrumentos de política pública que a revelam (a disputa) terão efeitos desiguais nos diversos atores envolvidos, podendo favorecer um grupo em detrimento de outro.

Portanto, não parece adequada aos estudos avaliativos em políticas públicas a concepção de que os problemas são fatos prontos e neutros. A abordagem *what's the problem represented to be* (WPR), de Carol Bacchi (2014), por exemplo, propõe aos analistas que, para investigar a

¹ If analysts' ways of representing policy and planning issues must make assumptions about causality and responsibility, about legitimacy and authority, and about interests, needs, values, preferences, and obligations, then the language of policy and planning analyses not only depicts but also constructs the issues at hand.

representação de um problema de política pública, deve-se pensar nos pressupostos subjacentes a essa representação, em como ela surgiu, no que está silenciado, nos efeitos decorrentes dela, em que contexto ela é produzida e em como essa representação pode ser questionada.

Se a linguagem das análises de políticas públicas retrata ao mesmo tempo que modela problemas, e se a forma como os problemas são representados não é neutra, então as políticas públicas e as suas avaliações são sempre carregadas de valores.

Sendo assim, esta pesquisa se encontra na confluência com a abordagem interpretativista, na forma de analisar os textos, sejam eles escritos ou produzidos verbalmente durante as entrevistas. A noção de processos de políticas públicas modelados por valores nos será de fundamental importância, como metodologia, na análise dos discursos e, como objetivo, para identificarmos como esses valores influenciam as práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho.

2.1- Minha posição como pesquisador-participante

Neste ponto, é importante me colocar como um dos atores inseridos no complexo contexto em que se formam as práticas decisórias na Inspeção do Trabalho e me situar como um Auditor-Fiscal do Trabalho implicado em minha pesquisa, por também ser um sujeito dela.

Como chefe da área de planejamento e Coordenador-Geral de Integração Fiscal na Secretaria de Inspeção do Trabalho, funções que, somadas, ocupei durante pouco mais de 5 anos, sempre pensei avaliação de cima para baixo (top-down), de uma forma positivista e tecnocrata, com as lentes cognitivas frequentemente utilizadas por quem ocupa posições de gestão. Minha função envolvia pensar a avaliação da atuação da Inspeção do Trabalho como a avaliação de eficácia e de efetividade das ações implementadas pelos auditores de linha de frente.

Em uma das tentativas de avaliar a atuação da Inspeção do Trabalho, propus uma avaliação de impacto de projetos de prevenção de acidentes com máquinas e equipamentos, com utilização de método experimental. Essa avaliação está sendo conduzida desde 2022, por pesquisadores do Insper e da Pontifícia Universidade Católica do Chile, e ainda não gerou publicações.

A partir do contato com a escola dos estudos críticos em políticas públicas, passei a perceber que as avaliações positivistas, baseadas em métodos experimentais, não eram capazes de compreender fatores relevantes, como as disputas que existem no campo, as relações de poder existentes nos discursos, os valores presentes nas ações dos atores envolvidos nas políticas e, até mesmo, o efeito das emoções no comportamento desses atores.

Os estudos críticos, então, exerceram uma atração sobre minha curiosidade, aguçaram ainda mais meu interesse pela escutatória e direcionaram meu olhar para processos mais participativos e, portanto, mais democráticos. Não somente isso, a oportunidade de descobrir a lente dos Estudos Críticos desencadeou em mim uma espécie de processo terapêutico, em que convicções foram desconstruídas e novas complexidades foram descortinadas.

É possível dizer que esse processo despertou minha reflexividade, entendida por Boullosa (2021b) “como sendo a capacidade de interpretação (auto)crítica dos valores individuais e sociais defendidos”. A ação reflexiva é um pressuposto dos Estudos Críticos, não somente em relação ao exame de discursos e argumentos, mas também quanto às ações em processos de políticas públicas. É a reflexividade que permite a compreensão do avaliador como produto e produtor das experiências vividas que formam sua identidade e o tornam implicado em seus estudos avaliativos.

É importante enfatizar que tudo aquilo que vier a ser aqui compreendido como crítica deverá, por consequência, ser entendido como uma crítica também à minha própria atuação, já que fiz parte ativamente do processo de construção de alguns dos últimos planejamentos da Inspeção do Trabalho. A oportunidade de realizar um estudo reflexivo e autocrítico me entusiasma pela possibilidade de encarar essa tarefa como uma forma de desenvolvimento profissional e pessoal. Além disso, este estudo me recorda, no ponto de ser uma crítica a mim mesmo, a fala tantas vezes repetidas de meu pai de que quando nós apontamos um dedo para alguém, estamos apontando outros três para nós mesmos.

Portanto, o efeito dos Estudos Críticos em mim me trouxe até esta pesquisa, que não poderia estar posicionada em outro *locus* que não no dessa escola de políticas públicas, e me fez aceitar com tranquilidade o fato de que posso trazer minhas experiências para ela, assim como as análises e sugestões que são fruto de minhas vivências como Auditor-Fiscal do Trabalho.

É preciso ressaltar que se posicionar no campo dos Estudos Críticos não significa desprezar fontes de informações empíricas, como as obtidas a partir de métodos quantitativos, ou eliminar noções de causa e efeito. Informações obtidas a partir da avaliação de impacto citada, por exemplo, podem ser utilizadas para subsidiar políticas públicas, no entanto tais informações não podem ser consideradas neutras e objetivas, elas devem ser contextualizadas e interpretadas a partir de ideias, teorias e critérios adotados no estudo avaliativo. Nas palavras de Fischer (2009, p. 173 e 174):

A criação e a implementação de uma política pública se referem à criação de símbolos, com nomes para programas, organizações e rituais, e até mesmo o desenho e a

decoração de edifícios são partes do processo. Nessa formulação, noções de causa e efeito não precisam desaparecer, como críticos da análise interpretativa frequentemente argumentam, mas o foco nesse tipo de relação não tem precedência sobre a análise interpretativa. (...) Sem dúvida, dados e informações empíricas têm um papel na formulação de políticas públicas, mas o significado deles é determinado por como eles se inserem em argumentos particulares de um contexto social e na estrutura ideológica que os influencia.

Situar esta pesquisa no campo dos Estudos Críticos permite uma análise mais ampliada de políticas públicas, no sentido de possibilitar processos mais plurais, inclusivos e democráticos. O compromisso com a democracia e o entendimento da linguagem como elemento estrutural nas disputas de poder são características típicas dos Estudos Críticos.

2.2- Dos instrumentos e técnicas de pesquisa

Os instrumentos metodológicos utilizados foram organizados de acordo com os objetivos específicos da pesquisa e serão explicados logo a seguir.

Quadro 1 – Instrumentos e técnicas de pesquisa

Objetivos específicos	Instrumentos	Observações
Discutir os conceitos de valores e emoções dentro dos estudos críticos em políticas públicas.	Pesquisa bibliográfica crítico-interpretativa	Técnica de seleção das leituras por “bola de neve”.
Reconstruir uma parte da história da Inspeção do Trabalho no Brasil.	Pesquisa bibliográfica crítico-interpretativa e análise crítica documental	Técnica de seleção das leituras por “bola de neve” (para os normativos, a partir dos normativos revogados por outro normativo-chave).
Mapear valores que influenciam as decisões dos Auditores-Fiscais do Trabalho.	Entrevistas em profundidade	Seleção dos entrevistados pela preferência por entrevista presencial e, como segundo critério, por indicação de outros entrevistados ou pela participação do auditor em grupos não oficiais de discussão.
Analisar se e como os valores categorizados estão presentes nos documentos e normas, especialmente nas Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho, identificando convergências e tensões entre os	Pesquisa crítica documental	Pesquisa dos documentos de diretrizes ou de planejamento desde o ano de 1999, análise das seções gerais e específicas de SST e busca por termos

valores dos Auditores-Fiscais do Trabalho de linha de frente e os posicionamentos e prescrições dos gestores.		relacionados aos valores e seus aspectos.
Discutir o papel das emoções nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho.	Entrevistas em profundidade	Seleção dos entrevistados pela preferência por entrevista presencial e, como segundo critério, por indicação de outros entrevistados ou pela participação do auditor em grupos não oficiais de discussão.
Propor recomendações para aprimorar processos da Inspeção do Trabalho, levando em conta o papel dos valores e das emoções nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho.	Análise crítico-interpretativa	Interpretação a partir dos valores mapeados, seus aspectos e a conexão com as emoções.

2.3- Pesquisa crítico-interpretativa bibliográfica

A pesquisa bibliográfica consiste na investigação de estudos que servem como base para a compreensão de determinados temas ou problemas (SEVERINO, 2007; CERVO, VERVIAN E SILVA, 2007; GIL, 2002, 2008, apud BATISTA E KUMADA, 2021).

A pesquisa bibliográfica crítico-interpretativa foca no problema e na interpretação dos significados contidos nos referenciais lidos, extraindo deles as relações, argumentos e valores que são qualitativamente (ou mesmo quantitativamente) importantes para o estudo. Há, assim, uma clara postura interpretativa, inclusive na ponderação de importância social e política dos materiais selecionados.

Nesta pesquisa, os materiais foram selecionados pela técnica da Bola de Neve (*snowball sampling*), que é uma forma de amostra não probabilística que usa cadeias de referências, a partir de publicações-chaves, com o objetivo de localizar pessoas com perfil adequado à pesquisa, entre a população geral (VINUTO, 2014).

2.4- Pesquisa crítica documental

A pesquisa documental diferencia-se da pesquisa bibliográfica pela natureza das fontes: enquanto a pesquisa bibliográfica remete às contribuições de diversos autores sobre um tema, a pesquisa documental recorre a materiais que não receberam tratamento analítico, ou seja, a fontes primárias (SÁ-SILVA et al, 2009). Além disso, “na pesquisa documental, o trabalho do pesquisador(a) requer uma análise mais cuidadosa, visto que os documentos não passaram antes por nenhum tratamento científico” (OLIVEIRA, 2007, p. 70, apud SÁ-SILVA et al, 2009).

SÁ-SILVA et al, também explicam que:

A etapa de análise dos documentos propõe-se a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos. É condição necessária que os fatos devem ser mencionados, pois constituem os objetos da pesquisa, mas, por si mesmos, não explicam nada. O investigador deve interpretá-los, sintetizar as informações, determinar tendências e na medida do possível fazer a inferência. May (2004) diz que os documentos não existem isoladamente, mas precisam ser situados em uma estrutura teórica para que o seu conteúdo seja entendido (SÁ-SILVA et al, 2009, p. 10).

O primeiro passo dessa pesquisa foi realizar um levantamento histórico da forma de atuação da Inspeção do Trabalho no Brasil, por meio da análise de documentos e de normativos publicados nas últimas décadas.

Essa etapa de pesquisa documental nos permitiu conhecer as prescrições institucionais que se constituíram como fatores normativos que contribuem para o delineamento da atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho. Além disso, a pesquisa documental nos serviu como matéria inicial de pesquisa para a interpretação de valores institucionais históricos implícitos em tais documentos e normas, que atualmente podem ser reproduzidos ou rechaçados pelos auditores.

2.5- Entrevistas em profundidade

A entrevista em profundidade se caracteriza por permitir aos entrevistados uma flexibilidade nos termos das respostas e ao entrevistador a possibilidade de livre ajuste das perguntas, conforme o decurso do diálogo. Esse tipo de entrevista é um recurso metodológico que busca respostas na subjetividade dos informantes, escolhidos por terem experiências, conhecimentos e informações que interessam à pesquisa.

De acordo com Gaskell (2000):

(...) a entrevista qualitativa fornece os dados básicos para o desenvolvimento de uma compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação. O objetivo é obter uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações em relação

aos comportamentos das pessoas em determinados contextos sociais (Gaskell, 2000, p. 39)².

Na segunda etapa da pesquisa, foram realizadas entrevistas em profundidade com auditores de diferentes perfis e experiências profissionais na Inspeção do Trabalho. Esses auditores foram categorizados em três tipos:

- 1 - **Gestão:** os que passaram a maior parte de sua carreira como Auditor-Fiscal do Trabalho em funções de gestão;
- 2 - **Linha de frente:** auditores com experiência preponderante na implementação das atividades e projetos, ou seja, com experiência em fiscalização;
- 3 - **Gestão e fiscalização:** auditores que dividiram o tempo de carreira entre funções de gestão e implementação das atividades e projetos.

Quadro 2 - Categorização dos auditores entrevistados

Categorização dos auditores entrevistados	Descrição
Gestão	Ex-Secretários de Inspeção do Trabalho
Linha de frente	Auditores que passaram a maior parte do tempo na carreira nas funções de fiscalização (atividade finalística).
Gestão e fiscalização	Auditores que possuem experiência semelhante tanto nas funções de gestão quanto nas de fiscalização.

Em relação às diferentes funções e níveis hierárquicos dos auditores, vale citar que os ocupantes dos cargos de Secretário, Diretor e Coordenador-Geral podem ser considerados, em geral, *policymakers* nas suas instituições – “embora não exista uma classificação oficial, nem uniformidade na literatura brasileira” (CAVALCANTE et al, 2015, p. 61) –, já que desempenham funções gerenciais. Esse entendimento, portanto, faz com que os auditores estejam divididos não somente no aspecto gerencial, mas também quanto aos seus papéis como atores de um instrumento específico de políticas públicas. Enquanto os ocupantes do nível mais alto formulam políticas públicas de inspeção do trabalho, os auditores em nível de rua são os

² “(...) the qualitative interview provides the basic data for the development of an understanding of the relations between social actors and their situation. The objective is a fine-textured understanding of beliefs, attitudes, values and motivations in relation to the behaviours of people in particular social contexts”.

agentes implementadores dos instrumentos dessas políticas, embora estes possam alterar a forma de implementação desses instrumentos.

Por isso, os Auditores-Fiscais do Trabalho com perfil de gestão entrevistados são ex-Secretários de Inspeção do Trabalho. Optou-se, também, por não entrevistar o ocupante atual do cargo para evitar eventuais constrangimentos que pudessem comprometer a liberdade de pensamento do entrevistado.

Cumprе ressaltar que há um nível intermediário em que estão os chefes regionais e coordenadores de projeto, que consomem as diretrizes nacionais para a elaboração do planejamento regional, representando, assim, um elo (forte ou fraco, a depender do alinhamento com essas diretrizes) entre o nível mais alto e o nível de rua. Os entrevistados que ocupam ou ocuparam esses cargos foram considerados como linha de frente, exceto os que também possuem experiência relevante na administração central, em atribuições relacionadas à gestão, que foram categorizados como gestão e fiscalização.

Importante destacar, ainda, que a pesquisa fez um recorte para focalizar a área de atuação em segurança e saúde no trabalho (SST), cujo objetivo mais amplo é prevenir acidentes e doenças relacionadas ao trabalho. Portanto, os auditores de linha de frente e os de gestão e fiscalização que foram entrevistados possuem experiência exclusiva, ou preponderante, na área de SST, com exceção de um deles, que possui mais experiência no combate ao trabalho análogo ao de escravidão. Já em relação aos ex-Secretários, não há distinção quanto à área temática de maior experiência, uma vez que eles ocuparam o cargo de dirigente máximo da Inspeção do Trabalho.

O roteiro utilizado para as entrevistas em profundidade está reproduzido abaixo, mas, como explica a literatura especializada, houve adaptações em função do contexto, da minha relação com o entrevistado, além da própria dinâmica interacional.

Quadro 3 – Roteiro e objetivos das entrevistas

Pontos do Roteiro	Objetivo
Introdução com o histórico profissional e experiências na Inspeção do Trabalho.	Criar um contexto de produção de significados e ancoragens mútuas para que a entrevista se desenrolasse bem e os pontos mais importantes pudessem receber a profundidade esperada.
Situações complexas vivenciadas na Inspeção do Trabalho e decisões tomadas.	Compreender casos concretos de tomada de decisão, nas quais os/as entrevistadas/os pudessem expressar suas dúvidas, medos, certezas e justificassem seus pontos de vista.

Sentimentos positivos na atuação profissional.	Mapear os sentimentos que permeiam, e que podem até mesmo modelar, a condução/comportamento/tomada de decisão de quem estava sendo entrevistado
Sentimentos negativos na atuação profissional.	Mapear os sentimentos que permeiam, e que podem até mesmo modelar, a condução/comportamento/tomada de decisão de quem estava sendo entrevistado.
Pontos de aprimoramento da Inspeção do Trabalho.	Compreender se quem estava sendo entrevistado interpretava os problemas, incluindo emoções e valores eventualmente não esperados e/ou contrastantes com a organização.

A distribuição dos entrevistados entre os perfis está apresentada no quadro abaixo:

Quadro 4 – Resumo das entrevistas, perfil e identificação dos entrevistados

Perfil	Sequência das entrevistas	Data	Duração da entrevista	ID
Gestão	Entrevista 2	04/06/2024	01h20	Ent_G1
	Entrevista 8	12/07/2024	01h41	Ent_G2
	Entrevista 9	16/07/2024	01h31	Ent_G3
Linha de frente	Entrevista 3	11/06/2024	01h24	Ent_LF1
	Entrevista 5	08/07/2024	54min	Ent_LF2
	Entrevista 6	10/07/2024	01h17	Ent_LF3
	Entrevista 10	18/07/2024	01h16	Ent_LF4
	Entrevista 11	30/07/2024	01h52	Ent_LF5
	Entrevista 12	30/07/2024	50 min	Ent_LF6
	Entrevista 13	31/10/2024	01h15	Ent_LF7
Gestão e fiscalização	Entrevista 1	23/05/2024	01h32	Ent_GF1
	Entrevista 4	04/07/2024	01h23	Ent_GF2
	Entrevista 7	11/07/2024	01h40	Ent_GF3

As entrevistas foram realizadas presencialmente, com exceção da 6, da 10 e da 13, que aconteceram remotamente, por meio do Microsoft Teams. O referencial teórico utilizado é a

publicação de Gaskell (2000), no capítulo 3 do livro *Qualitative Researching With Text, Image And Sound*.

2.6- Análise do Discurso

As abordagens da análise do discurso variam de acordo com as diferentes escolas que se dedicam ao estudo dos textos. Nas palavras de Rosalinda Gill (2000):

Não existe uma definição única e consensual desses termos, mas as principais características dessas perspectivas incluem:

1. uma postura crítica em relação ao conhecimento assumido e um ceticismo em relação à visão de que nossas observações do mundo nos revelam, sem problemas, sua verdadeira natureza
2. o reconhecimento de que as formas pelas quais comumente entendemos o mundo são histórica e culturalmente específicas e relativas
3. a convicção de que o conhecimento é socialmente construído, ou seja, que nossas formas atuais de compreender o mundo são determinadas não pela natureza do mundo em si, mas por processos sociais
4. um compromisso de explorar as maneiras pelas quais os conhecimentos - a construção social de pessoas, fenômenos ou problemas - estão vinculados a ações/práticas (Burr, 1995).³

Para Fischer e Gottweis (2012), a análise do discurso tem como premissa o entendimento de que todas as práticas são socialmente significativas e moldadas por disputas sociais e políticas em diferentes períodos. O trecho transcrito abaixo oferece uma boa compreensão do motivo pelo qual a análise do discurso está sendo utilizada como um dos métodos dessa pesquisa:

Os discursos, como tais, fornecem os materiais a partir dos quais a argumentação, incluindo a argumentação deliberativa, pode ser construída. Dentro de um discurso haverá elementos conflitantes e não resolvidos que emergem das lutas históricas que moldaram o discurso. Os discursos também identificarão quem tem o direito de falar com autoridade sobre assuntos específicos. Por exemplo, trabalhadores e gerentes normalmente adotam valores de metas diferentes; gerentes e proprietários verão e entenderão as coisas de maneira diferente dos sindicatos e trabalhadores (Fischer e Gottweis, 2012, p.).

Curiosamente, o exemplo citado guarda relação com este estudo. Para analisar os valores envolvidos na prática dos Auditores-Fiscais do Trabalho é preciso identificar o local de onde cada auditor produz seu discurso. Os conflitos e as disputas de valores existentes podem estar

³ “There is no single agreed definition of these terms, but the key features of these perspectives include:

1 a critical stance towards taken-for-granted knowledge, and a scepticism towards the view that our observations of the world unproblematically yield its true nature to us

2 a recognition that the ways in which we commonly understand the world are historically and culturally specific and relative

3 a conviction that knowledge is socially constructed - that is, that our current ways of understanding the world are determined not by the nature of the world itself, but by social processes

4 a commitment to exploring the ways that knowledges - the social construction of people, phenomena or problems - are linked to actions/ practices (Burr, 1995)”.

relacionados aos papéis que os auditores desempenham. Assim como no exemplo de Fischer e Gottweis, em que proprietários e trabalhadores terão entendimentos diversos, auditores em postos de comando e com experiência preponderante em funções de gestão tendem a privilegiar valores diferentes daqueles privilegiados pelos auditores em linha de frente.

Para ilustrar essa situação, podemos pensar, ainda hipoteticamente, no aspecto da eficiência e da produtividade, influenciando decisões dos gestores, em contraposição ao aspecto da qualidade do trabalho, presente de forma mais acentuada nas práticas dos auditores na função finalística de fiscalização. Esse conflito de valores pode gerar um dimensionamento inadequado das metas, quando os auditores de linha de frente privilegiam um trabalho mais detalhado e os gestores buscam maior volume de fiscalizações.

Nesta pesquisa a análise do discurso nos levou à criação indutiva de categorias axiológicas de análise, a partir das entrevistas com os Auditores-Fiscais do Trabalho. Na sequência, buscou-se analisar como esses valores estão representados nos documentos prescritivos institucionais, em especial nas Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho. Por fim, as entrevistas foram novamente visitadas, desta vez para análise das emoções contidas nos discursos e interpretação de seus significados.

Portanto, a análise do discurso nos auxiliou, como método, nas interpretações acerca da pergunta de pesquisa e na trilha em direção ao alcance dos objetivos propostos.

2.7- Construção da Síntese Avaliativa

A partir da interpretação dos valores subjacentes aos discursos dos entrevistados e aos documentos e normas, em especial às Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho, foi apresentada a síntese avaliativa, que conecta valores e emoções no confronto entre as práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho e as prescrições dos gestores.

Além disso, propusemos a formação de um espaço deliberativo, como trânsito entre os argumentos avaliativos e uma proposta de ação. A construção de um processo deliberativo deve ser vista sem surpresas como uma proposta desta pesquisa, já que ela é posicionada no campo dos Estudos Críticos e por isso tem como pressuposto a defesa de uma condução democrática de políticas públicas.

Vale realçar que adotamos o conceito de deliberação de Fischer e Gottweis (2012), para os quais a deliberação é um processo formalmente estruturado de argumentação coletiva, no qual

as pessoas analisam um problema a partir das evidências disponíveis e das perspectivas concorrentes. Em complemento a esse conceito, incluímos a proposta de Anna Durnová (2015) de incorporar as emoções como elementos estruturantes nos processos deliberativos.

3- DISCUTINDO VALORES E EMOÇÕES NOS ESTUDOS CRÍTICOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Para enveredar pelo caminho de pesquisa dos valores e das emoções nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho, recorro à escola dos Estudos Críticos, que tem como elemento inerente ao seu escopo a reflexividade. A ação reflexiva nos permite olhar para nossas próprias práticas e para as práticas sociais por meio da lente dos valores individuais e sociais defendidos. Portanto, o olhar crítico é colocado no objeto a ser avaliado assim como no avaliador, pois este possui subjetividades e parcialidades que afetam a interpretação do problema a ser analisado.

Antes de explorarmos os valores que estão subjacentes aos discursos analisados nesta pesquisa, é preciso refletir sobre os significados desse termo. Partindo do dicionário como uma fonte de conceituação mais comum, o Michaelis apresenta como uma das definições para “valores” a seguinte: “crenças em relação ao que é certo ou errado e ao que é importante na vida, em termos morais, culturais e sociais”.

Diversas áreas do conhecimento, como a filosofia, a psicologia e a sociologia também apresentam conceitos e reflexões sobre valores, cada uma com suas especificidades. Ben Reich e Christine Adcok analisaram a definição de valores dos psicólogos Edward Jones e Harold Gerard, conforme o seguinte trecho.

“Os valores animam a pessoa, fazem-na movimentar-se em seu meio, porque definem as suas seções atraentes e repelentes”. Para Jones e Gerard, “um valor expressa uma relação entre os sentimentos emocionais de uma pessoa e determinadas categorias cognitivas”. Assim, “a guerra (categoria cognitiva) é má (expressão de sentimento emocional)” torna-se um valor negativo. “O alimento é bom” constitui um valor positivo. Como qualquer cognição pode estar associada a uma emoção, o número de valores que um homem pode ter só é limitado pelo número de cognições que possa albergar (Reich; Adcok, 1976, apud Viana, 2007).

Jones e Gerard trazem dois importantes pontos para esta pesquisa ao tratarem de valores. O primeiro é a relação entre emoção e cognição expressada pelos valores. O papel das emoções nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho também será examinado neste estudo, como um de seus objetivos específicos, portanto, deixaremos para explorar a associação de valores e emoções mais à frente, no capítulo 6.

O segundo ponto de atenção na definição de valores por Jones e Gerard está na impossibilidade de limitar o número de valores que uma pessoa pode ter. Sendo assim, embora se conceba a possibilidade de categorias de valores conforme a lente cognitiva usada para a análise, fica claro

que não é possível construir uma lista exaustiva de valores presentes nos comportamentos dos indivíduos.

O antropólogo Clide Kluckhohn e o sociólogo Talcott Parsons também oferecem suas contribuições aos estudos sobre valores.

C. Kluckhohn define valor como “uma concepção do desejável explícita e implícita, característica de um indivíduo ou de um grupo, e que influencia a seleção dos modos, meios e fins da ação; e Parsons afirma que: “pode chamar-se valor um elemento de um ‘sistema simbólico partilhado que serve de critério ou padrão para a seleção entre alternativas de orientação que são intrinsecamente viáveis numa situação’” (Becker, 1987, apud Viana, 2007).

A definição de Kluckhohn enfatiza a existência de valores individuais e coletivos que influenciam decisões sobre formas e finalidades das condutas. Parsons também estabelece uma ligação entre os valores e as alternativas de ação escolhidas entre aquelas viáveis em determinado contexto. Estas duas definições, então, alinham-se epistemologicamente ao nosso estudo avaliativo, por reconhecerem que os valores individuais ou de um grupo estão conectados às preferências dos sujeitos e, conseqüentemente, influenciam suas formas de ação nas relações sociais.

Por fim, recorremos à definição de valores para o campo dos Estudos Críticos em políticas públicas, por meio do conceito sintetizado pela professora Rosana Boullosa, para a qual “os valores são assumidos como os conjuntos de crenças que orientam as percepções e interpretações dos sujeitos sociais” (BOULLOSA, no prelo).

Esta definição tem o condão de acrescentar às outras um apontamento da maior relevância para esta pesquisa. Ao dizer que os valores orientam as percepções e interpretações dos sujeitos sociais, Boullosa nos lembra, talvez indiretamente, de que os formuladores e os avaliadores de políticas públicas também são sujeitos sociais carregados de valores, e por isso suas práticas nunca são neutras. Ao contrário, os especialistas em políticas públicas, sejam formuladores, analistas ou avaliadores, agem a partir da forma como os valores com os quais se identificam moldam as suas ações. Assim, não se pode compreender políticas públicas de um pretenso *locus* técnico e neutro, pelo simples – mas às vezes ignorado – fato de que qualquer espaço social é ocupado por indivíduos que são intrinsecamente formados por valores.

Com isso, reitero a posicionalidade desta pesquisa no campo dos Estudos Críticos, conforme já discorrido anteriormente, e sua adesão à defesa de processos mais democráticos de políticas públicas. Também faço uma aproximação de Pierre Bourdieu para rejeitar a tentativa de impor nossas interpretações científicas, que são visões parciais da realidade social, como um critério

de verdade. Ao mesmo tempo, nos colocamos como pesquisadores integrantes do tecido de relações que forma os fenômenos sociais (BACHELARD, 1996, apud GARCIA, 2011).

A teoria de Bourdieu nos ajuda a refletir sobre a importância de fazer com que os quadros valorativos que dão suporte às avaliações sejam revelados. Segundo Bourdieu (1996a apud GARCIA, 2011), a *doxa* é uma importante característica das práticas sociais que influencia de forma subconsciente o comportamento dos indivíduos, ao permitir que pontos de vista preservados pelas classes dominantes sejam incorporados naturalmente pelas classes dominadas. Esses pontos de vista são frutos de um processo histórico de dominação e deixam de ser problematizados, dispensando a ação dominante para a manutenção do *statu quo*.

Aplicando o conceito de *doxa* ao campo de políticas públicas ou a qualquer área das ciências sociais, compreendemos o risco de assumirmos pontos de vista dominantes, a partir de estudos avaliativos que se pretendem neutros, sem problematizá-los, e, consequentemente, nos tornarmos repetidores não reflexivos de uma rede velada de dominância social. Por isso, a posicionalidade acadêmica e a reflexividade são tão caras ao campo dos Estudos Críticos, assim como é a intenção de que os estudos avaliativos se realizem ao contato com a multitorialidade e no trânsito de valores existente nos espaços deliberativos. Conforme Boullosa, o argumento avaliativo “só se realiza publicamente em contextos de discursividade que promovem o trânsito democrático de valores” (BOULLOSA, no prelo). Por tudo isso, procuramos, desde o início deste trabalho, explicitar o quadro valorativo no qual ele se localiza, ou que lhe dá suporte epistemológico.

A análise das emoções em política pública também surge a partir da abordagem dos Estudos Críticos e da análise do discurso. As disputas de poder que se desencadeiam durante o tempo, nas quais valores, crenças e princípios se fazem presentes de forma indissociável, provocam a seguinte questão, proposta por Frank Fischer (2009) e Anna Durnová (2015): qual o papel das emoções nos discursos? Para Durnová, haveria uma lacuna teórica nos estudos críticos ao não considerar as emoções como elemento estruturante nos processos deliberativos. Essa pergunta parece ser feita como uma provocação, já que frequentemente se defende que as emoções precisariam estar de fora das deliberações, porque estas deveriam ser realizadas a partir de evidências e diferentes racionalidades, assim como informa a tradição weberiana. Durnová ainda afirma que questionar o papel das emoções nos processos deliberativos significa desafiar a corrente convencional de pensamento sobre a distinção do que é racional e o que é emocional.

A oposição entre emocional e racional no campo de políticas públicas tem sido desconstruída ao longo dos últimos anos, com maior ênfase, porém, na linguagem. Dryzek (2001) resgata tal dicotomia, cujas raízes estão nos filósofos gregos perpassando quase toda a história da ciência política. A ideia de que a razão, ou seja, a dominação completa das emoções caracterizaria a “boa política”, acaba por chegar também na ideia de cidadania e de trabalho. Um “bom cidadão” é aquele que não se deixa levar pelas paixões, pelas emoções. E o mesmo vale para um “bom trabalhador”. É o pleno domínio das emoções que é assumido como valor positivo para a sociedade moderna e contemporânea, assim, como, claro, para a maior parte das lentes de estudos em políticas públicas.

Mas razão e a emoção não são antagonistas (Fischer, 2009; Dryzek, 2001; Boullosa, 2021). Um dos exemplos que pode justificar a defesa de que o racional e o emocional não são antagônicos está na análise da capacidade da retórica de transmitir diferentes emoções a um grupo. Esse grupo passa, então, a formar uma coalisão em torno de valores, expressos mais intensamente por meio dessas emoções, sem que isso faça com que a razão seja suprimida dos discursos.

Durnová (2015) afirma que as emoções, assim como os discursos, revelam a tensão entre a parte individual do conhecimento – ou seja, interpretações e sentimentos – e sua validação coletiva, que se realizaria no contexto, nos costumes e na prática.

Portanto, as emoções podem ser analisadas sob duas dimensões, uma individual e outra coletiva, o que faz com que o aspecto emocional tenha grande relevância nos processos deliberativos, já que as emoções afetam a forma como os atores que se dividem em torno de valores conflitantes moldam seus discursos, suas práticas e seus julgamentos recíprocos. Em situações de oposição, é comum que grupos rivais se tornem incapazes de separar argumentos dos sentimentos experimentados pelos indivíduos de cada grupo.

Pierce (2021) argumenta que as emoções desempenham um papel fundamental na formação e na dinâmica das políticas públicas. Ao analisar as emoções como constructos sociais e culturais, o autor demonstra como o entusiasmo, a raiva e o medo moldam a percepção dos problemas públicos, influenciam os julgamentos sobre as políticas e mobilizam a participação política. Adotando uma perspectiva mais ampla sobre as emoções, Pierce desafia as abordagens tradicionais do processo político, que tendem a subestimar a importância das emoções nos processos deliberativos e na construção de coalizões.

Ainda segundo Pierce (2021), ao considerar as emoções como um fator motivacional, a *Advocacy Coalition Framework* (ACF) de Jenkins-Smith et al (2018) pode oferecer uma compreensão mais profunda dos processos de formação de coalizões.

Nos interessa especialmente o conceito de *devil shift*, introduzido por Paul Sabatier e colaboradores em 1987, que descreve um fenômeno comum no comportamento entre grupos ou atores em situações de conflito. Ele se refere à tendência de os atores políticos perceberem seus oponentes de forma exageradamente negativa, atribuindo-lhes intenções, capacidades e ações mais ameaçadoras do que realmente são. Esse efeito psicológico leva os atores a interpretarem os comportamentos e motivações dos adversários de forma distorcida, vendo-os como "mais maus" e mais poderosos do que realmente são.

No contexto de políticas públicas, o *devil shift* tem implicações significativas para a colaboração e a resolução de conflitos, pois intensifica a hostilidade e reduz a disposição para o diálogo e a negociação. Esse fenômeno pode criar barreiras ao consenso, uma vez que os atores demonizam seus opositores e subestimam a possibilidade de chegar a entendimentos comuns.

Boossabong e Chamchong (2023) também argumentam que as emoções devem ser consideradas como um recurso valioso no processo de formulação de políticas públicas, em vez de serem vistas como obstáculos emocionais. Os autores destacam que as emoções podem oferecer *insights* valiosos sobre as necessidades e preocupações dos cidadãos, contribuindo para uma compreensão mais profunda dos problemas públicos.

Outro aspecto que ganha importância no estudo das emoções nas políticas públicas é o fato de que as manifestações da emoção são geradas a partir das experiências particulares dos indivíduos. Essa percepção contribui para que as políticas públicas sejam conduzidas de forma empática e participativa. Piyapong Boossabong e Pobsook Chamchong (2023) ainda defendem um processo mais empático nas políticas públicas, não só de forma teórica, mas propondo uma abordagem que desloca o foco do conhecimento técnico acerca dos problemas e das soluções para o compartilhamento de emoções vivenciadas pela população, como medo e esperança.

No artigo *Hope, fear and public policy: towards empathetic policy process*, Boossabong e Chamchong (2023) apresentam diretrizes práticas para a estruturação de um processo de políticas públicas mais empático. Os autores demonstram essa possibilidade por meio de uma abordagem com cidadãos de Chiang Mai, na Tailândia, durante o período da pandemia. A proposta consiste, em apertada síntese, em interações de cidadãos de diversas camadas sociais, que apresentam seus sentimentos em relação à pandemia, e na construção coletiva de soluções

ancorada na transformação do medo em esperança. A experiência em Chiang Mai demonstra como o compartilhamento das experiências emocionais individuais pode oferecer uma compreensão de um sentimento social.

O reconhecimento das emoções como elementos carregados de significados e como ponte para a identificação de valores enriquece os processos deliberativos em políticas públicas porque contribui para a representação de problemas e para as respectivas propostas de intervenção de forma mais empática e inclusiva.

Chegando neste ponto, podemos pensar em valores e emoções como elementos conectados em uma abordagem de Estudos Críticos em políticas públicas. Essa conexão estrutural nos serve de base para analisarmos práticas dos auditores que formam o instrumento de política pública de inspeção do trabalho.

4- BREVE HISTÓRICO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO

A Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) é a unidade de direção nacional do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, cuja autoridade nacional é o Secretário de Inspeção do Trabalho. Vale ressaltar que somente Auditores-Fiscais do Trabalho podem assumir o cargo de Secretário de Inspeção do Trabalho. As 27 Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE), localizadas nas capitais de cada estado e no Distrito Federal, possuem unidades regionais da Inspeção do Trabalho. Além destas, também há unidades em algumas das Gerências Regionais do MTE, em municípios do interior e em regiões metropolitanas.

Para ilustrar a estrutura da Inspeção do Trabalho, apresento abaixo os organogramas da SIT e de suas unidades descentralizadas, nas Superintendências e nas Gerências Regionais do Trabalho e Emprego. Ressalta-se que o organograma da Inspeção do Trabalho nas superintendências de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo é diferente das demais, pois essas são classificadas no grupo 1, enquanto as demais estão nos grupos 2 e 3.

Figura 1 - Organograma da Secretaria de Inspeção do Trabalho – SIT.

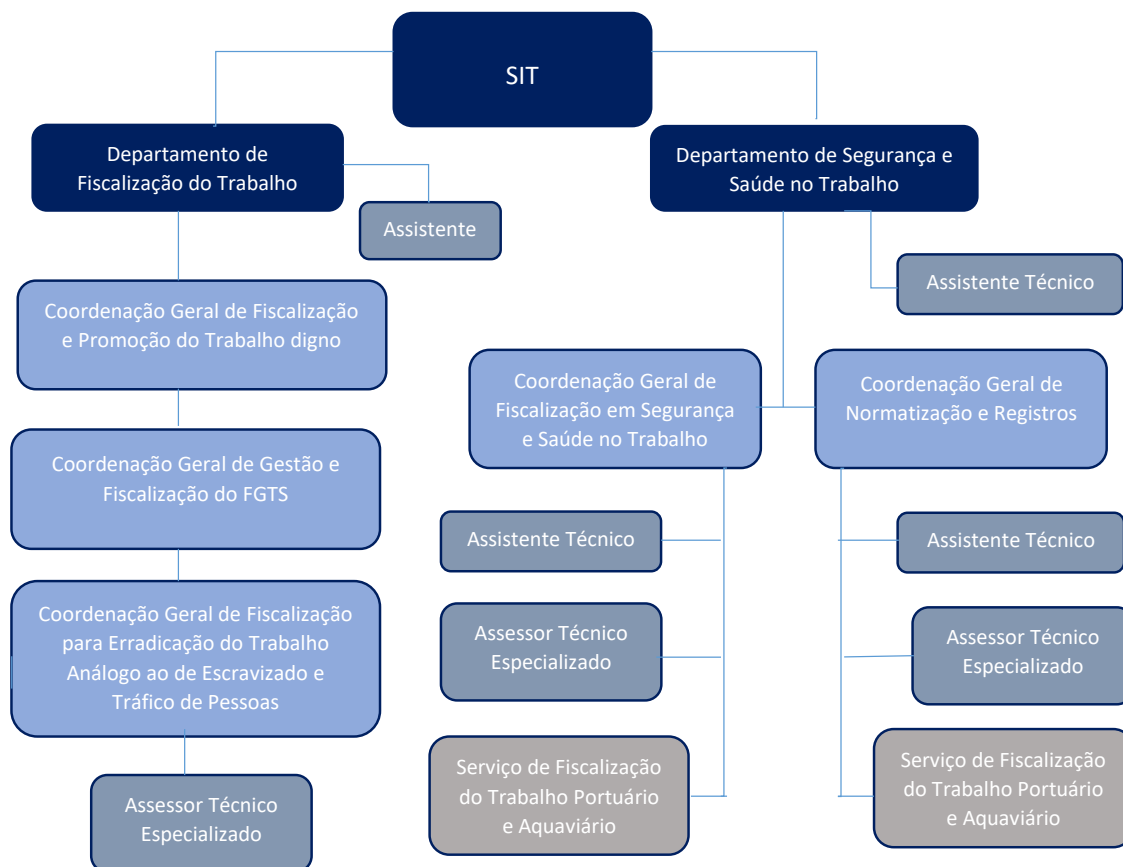


Figura 2 - Organograma das unidades de inspeção do trabalho nas Superintendências de MG, RS, RJ e SP.

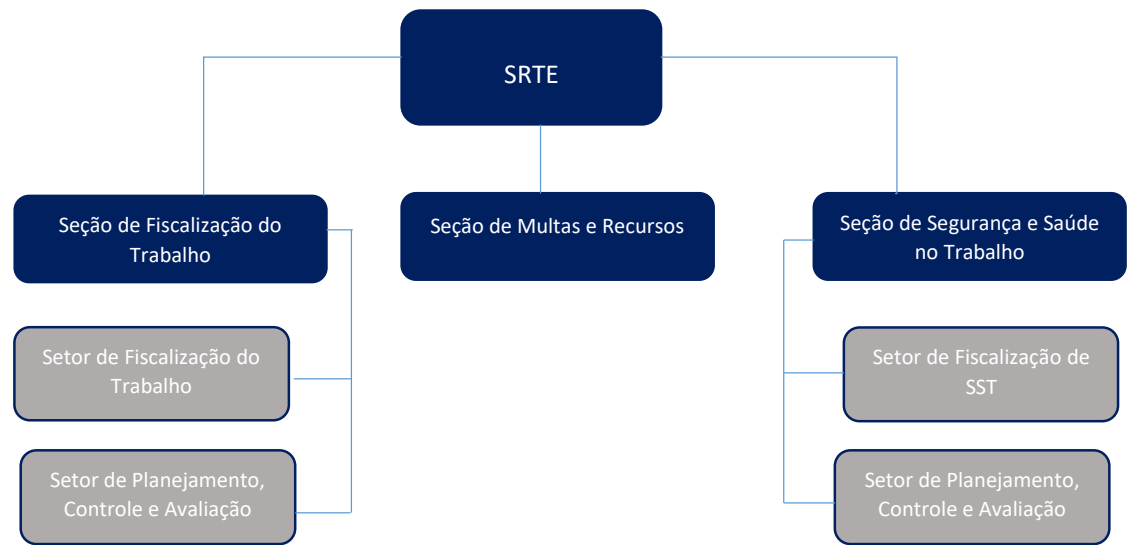


Figura 3 - Organograma das unidades de inspeção do trabalho nas Superintendências de AM/BA/CE/ES/GO/PA/PE/PR/SC/AC/AL/AP/DF/MA/MS/MT/PB/PI/RN/RO/RR/SE/TO.

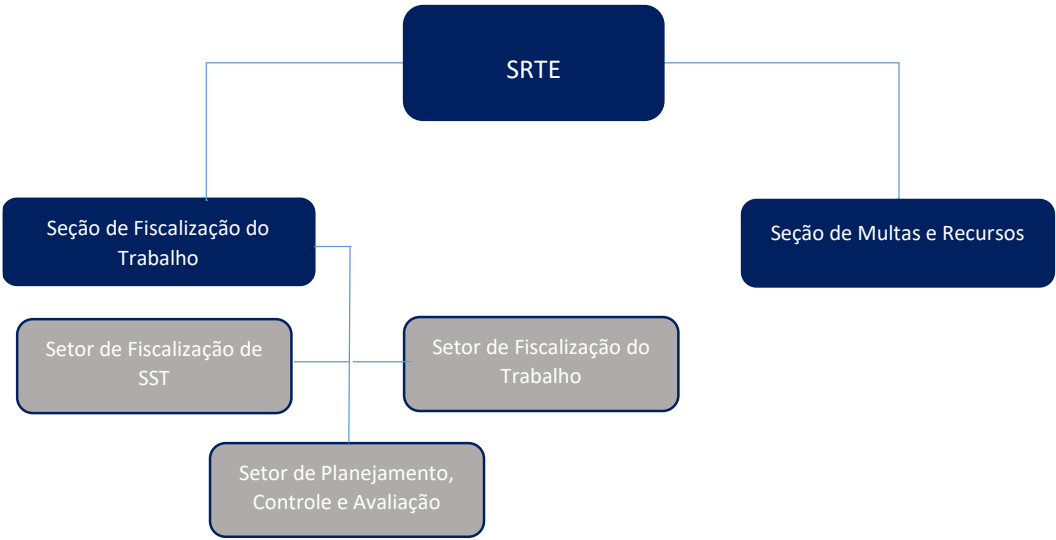
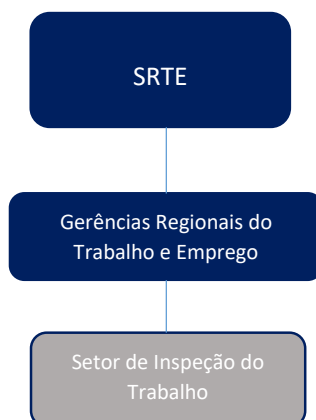


Figura 4 - Organograma das unidades de inspeção do trabalho nas Gerências.



Fonte: Elaboração própria a partir de **Ministério do Trabalho e Emprego** - <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/organograma>

A Inspeção do Trabalho é dividida em duas grandes áreas, a de segurança e saúde no trabalho (SST) e a de fiscalização do trabalho (além das áreas de multas e recursos e de integração fiscal), cada uma representada por um Departamento, como se pode observar no organograma da figura 1⁴. A área de SST é responsável, resumidamente, por ações de prevenção de acidentes e de doenças relacionadas ao trabalho e por analisar acidentes, sobretudo os graves e fatais, e doenças ocasionadas por condições especiais de trabalho. Já a área de fiscalização compreende todas as questões trabalhistas não relacionadas exclusivamente à SST, entre as quais se destacam o combate à informalidade na relação de emprego, à discriminação, ao trabalho infantil e ao trabalho análogo ao de escravo; inclusão de pessoas com deficiência e inserção de aprendizes no mercado de trabalho; e gestão e fiscalização do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

Essas questões trabalhistas, ou temas de fiscalização, são organizadas em atividades. As atividades são ações organizadas de forma contínua e sua implementação pelas unidades descentralizadas é obrigatória. Problemas trabalhistas mais específicos podem ser tratados por projetos, mais comuns na área de SST, que são esforços temporários, para obter resultados em algum tipo de atividade econômica ou em torno de certo tema, como máquinas e equipamentos, ergonomia ou caldeiras e vasos de pressão, para citar alguns exemplos. As atividades e projetos possuem coordenadores, no entanto essa função não é formalizada na estrutura regimental e não há qualquer pagamento adicional aos Auditores-Fiscais do Trabalho que assumem esse

⁴ Por não constarem na fonte consultada, a Coordenação-Geral de Integração Fiscal (CGIF) e a Coordenação-Geral de Multas e Recursos (CGR), ambas ligadas diretamente à Secretaria de Inspeção do Trabalho, não estão representadas no organograma da figura 1.

encargo. É comum, inclusive, que os coordenadores de atividades e projetos também realizem fiscalizações.

Apresentada a estrutura da Inspeção do Trabalho, passamos a discorrer sobre um breve histórico de alguns aspectos relevantes da instituição, como forma de dar mais alguns passos em direção à compreensão de valores envolvidos nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho.

4.1- Primeiro pano de fundo: um recorte da história normativa da Inspeção do Trabalho no Brasil

Para que se conheça um pequeno extrato da cultura institucional da Inspeção do Trabalho brasileira, cumpre tratarmos de alguns pontos da história dessa instituição que mais à frente serão importantes para a avaliação das práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho.

A história a seguir narrada foi recuperada a partir da pesquisa a normativos e documentos vigentes à época dos fatos e de um estudo não publicado, elaborado em 2014 pelo Auditor-Fiscal do Trabalho Celso Amorim Araújo.

Em anos passados, o modelo de fiscalização trabalhista foi influenciado pela Gratificação de Estímulo à Arrecadação (GEFA), instituída para os Auditores-Fiscais do Tesouro Nacional pelo Decreto-Lei nº 2.357, de 28 de agosto de 1987, e estendida pela Lei nº 8.538, de 21 de dezembro de 1992, aos fiscais do trabalho, médicos, engenheiros e assistentes sociais, cargos que foram transformados no de Auditor-Fiscal do Trabalho em 2002, pela Lei nº 10.593.

A GEFA foi instituída com a justificativa de atender às atividades do Programa Trienal de Aperfeiçoamento a Arrecadação das Receitas Federais, que por sua vez foi “destinado a promover e desenvolver as atividades de fiscalização e cobrança dos tributos federais” (BRASIL, 1987). A gratificação era devida mensalmente pelo atingimento de metas de desempenho e eficiência e poderia alcançar 171% do vencimento básico. Portanto, percebe-se que havia um forte incentivo do governo ao alcance das metas pelos servidores, uma vez que a gratificação representava bem mais que o valor do vencimento básico.

Segundo Araújo (2014), a publicação da Portaria Interministerial nº 06, em 1994, foi importante para a Inspeção do Trabalho porque estabeleceu a competência das então Delegacias Regionais do Trabalho (DRT)⁵ para elaboração do planejamento anual, além de dispor sobre o pagamento

⁵ As Delegacias Regionais do Trabalho são atualmente as Superintendências Regionais do Trabalho (SRT), nas quais se situam as unidades regionais da Inspeção do Trabalho, que também estão presentes nas Gerências Regionais do Trabalho, subunidades vinculadas às SRT.

da GEFA. Para receber a Gratificação de Estímulo à Arrecadação, os fiscais do trabalho, médicos, engenheiros e assistentes sociais deveriam atingir as metas definidas. A GEFA ressaltou preponderantemente, nesse primeiro momento, o valor da eficiência e da produtividade no nível individual, já que 80% da gratificação que cada auditor poderia receber correspondiam a sua própria produção, restando apenas 20% em função da produção global de cada Delegacia Regional do Trabalho (DRT).

Àquela época, em paralelo à existência de distintos cargos que posteriormente se fundiram no único cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho, havia duas Secretarias responsáveis pela fiscalização trabalhista no âmbito do Ministério do Trabalho⁶, a Secretaria de Fiscalização do Trabalho (SEFIT) e a Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho (SSST). Essas secretarias passaram a ter, a partir da Portaria Interministerial nº 6 de 1994, a competência de expedir instrução normativa em conjunto para disciplinar os critérios de avaliação e aferição dos resultados que deveriam ser alcançados pelos agentes de Inspeção do Trabalho para fazerem jus à GEFA.

Munidas de tal competência conjunta, as duas Secretarias expediram a Instrução Normativa Inter Secretarial nº 5/1994, que passou a estabelecer um modelo único de planejamento para as duas macroáreas temáticas da Inspeção do Trabalho, quais sejam, a de segurança e saúde no trabalho e a chamada de legislação ou fiscalização do trabalho. Esse marco normativo pode ser visto como uma das primeiras iniciativas de integração entre as duas macroáreas de fiscalização, embora na prática dos auditores em nível de rua essa separação entre as áreas ainda se fizesse muito presente. Na realidade, nem mesmo a unificação da carreira e das Secretarias, ocorrida anos depois, gerou uma integração completa entre as áreas.

A atuação da Inspeção do Trabalho em um modelo de incentivo financeiro baseado em metas de produtividade concentradas no desempenho individual estimulou as fiscalizações individuais em detrimento das realizadas por grupo de auditores. Pode-se dizer, portanto, que o trabalho em equipe foi um aspecto pouco considerado na definição da gratificação. Essa era uma das fragilidades do modelo, já que ações fiscais mais complexas ou em grandes estabelecimentos são mais propícias para a atuação em grupo.

⁶ Aqui se optou por utilizar apenas o nome Ministério do Trabalho, uma vez que nos últimos anos o ministério teve composições e nomes diversos, como Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Trabalho e Previdência e, até mesmo, Ministério da Economia, no período do governo Bolsonaro em que o Ministério do Trabalho foi extinto.

Outro provável ponto negativo daquele modelo é que os indicadores e o alcance das metas nem sempre representavam resultados consistentes para a política pública de inspeção do trabalho, já que o forte apelo ao recebimento da gratificação era um incentivo aos auditores a concentrarem a atuação apenas nos problemas que pudessem pontuar para aquelas metas. Ou seja, ainda que a modelagem dos indicadores tivesse sido realizada com a melhor técnica disponível, todas as situações e problemas que não estivessem contemplados por esses indicadores poderiam não ser objetos de atenção dos fiscais, pois exigiriam tempo para o enfrentamento das questões sem a correspondente gratificação pecuniária.

O resultado, portanto, é que a discricionariedade dos auditores, que talvez pudesse ter sido utilizada para análise dos casos concretos e escolha das melhores formas e das prioridades de atuação, acabou sendo, ainda que indiretamente, reduzida. Por outro lado, a administração central pôde utilizar esse incentivo à redução da discricionariedade dos auditores para atingir os objetivos definidos pelos formuladores do instrumento de política pública de inspeção do trabalho. Nesse sentido, podemos interpretar que o controle da atuação também foi um aspecto exaltado pelo modelo de gratificação por desempenho.

Ainda no final da década de noventa, a administração central da Inspeção do Trabalho, percebendo um incentivo excessivo às fiscalizações individuais gerado pelo modelo baseado na GEFA, iniciou a implantação de projetos-pilotos de grupos de fiscalização em alguns estados. Além do fato de serem realizadas ações fiscais em grupos de auditores, esses projetos tinham “como objetivo implementar uma forma de fiscalização mais moderna e integrada, planejada com maior liberdade de atuação e com autonomia de escolha de metodologia de atuação” (ARAÚJO, 2014, p.2).

Entretanto, a então Secretaria de Fiscalização do Trabalho em avaliação conjunta com as unidades regionais decidiu por manter o modelo tradicional de fiscalização e descontinuar os projetos-pilotos havia pouco tempo iniciados. Outras iniciativas de criação de grupos de fiscalização ainda seriam implementadas durante a vigência de gratificações por produtividade, sobretudo na área de segurança e saúde no trabalho, a exemplo da criação de grupos especiais para fiscalização em atividades econômicas como a da construção civil e de madeiras.

A Lei nº 10.593/2002, além de transformar os cargos de fiscal do trabalho, assistente social, engenheiro de segurança e médico do trabalho no cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho,

substituiu a GEFA pela Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária (GDAT)⁷, também devida aos integrantes das carreiras de Auditoria da Receita Federal e Auditoria-Fiscal da Previdência Social. A GDAT durou apenas até 15 de julho de 2004, quando foi promulgada pelo então presidente da república a Lei nº 10.190, que a transformou em Gratificação de Atividade Tributária (GAT), com valor fixo, e criou a Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação (GIFA).

A principal diferença da GEFA para a GIFA é que nesta um terço do valor era aferido em decorrência do resultado individual e dois terços referentes ao resultado institucional. Verifica-se, portanto, que houve um movimento na direção de maior valorização dos resultados coletivos, em detrimento da valorização dos resultados individuais.

Em 2008, a Lei nº 11.890 reestruturou a composição remuneratória de diversas carreiras, entre elas a de Auditoria-Fiscal do Trabalho, para passar a remunerar os titulares dessas carreiras exclusivamente por subsídio. Naquele momento se encerrou o incentivo remuneratório por produtividade, o que representou mais um marco para o modelo de atuação da Inspeção do Trabalho.

Este marco gerou o desafio institucional de fazer com que os Auditores-Fiscais do Trabalho continuassem a buscar o alcance de metas, ainda que isso não mais representasse impacto remuneratório individual. Pelo lado positivo, os auditores poderiam utilizar mais da discricionariedade para enfrentar problemas por eles identificados sem a preocupação de alcance dos pontos suficientes para garantir a totalidade da remuneração.

Em relação a este ponto, Roberto Pires (2009), em sua tese intitulada “*Flexible Bureaucracies: Discretion, Creativity, and Accountability in Labor Market Regulation and Public Sector Management*”, desenvolvida a partir de uma amostra de 27 casos de intervenção de auditores na Inspeção do Trabalho, conclui que as burocracias podem explorar a discricionariedade dos agentes como uma condição para o aprendizado institucional, gerando oportunidades de experimentação, reflexão sobre as práticas, e possibilitando formas alternativas de prestação de contas e responsabilização.

Além disso, seu trabalho traz uma crítica que deve ser vista como um alerta ao se considerar os objetivos desta dissertação de mestrado. Segundo Pires, a literatura que pretende descrever como as burocracias devem operar e os processos por meio dos quais elas supostamente

⁷ Importante ressaltar, no entanto, que a Medida Provisória nº 1.971-9, de 9 de março de 2000, já havia instituído a GDAT e já havia transformado os antigos cargos no de Auditor-Fiscal do Trabalho.

proporcionariam desenvolvimento econômico e social é muitas vezes normativa, no sentido de prescrever modelos, mas não leva em conta as práticas do médio escalão e do nível de rua, nem as relações dos profissionais associadas a entendimentos sobre o próprio trabalho e desempenho.

Retomando o percurso histórico-normativo, é interessante notar que a tese de Roberto Pires foi defendida em 2009, ano que representou a transição entre o modelo de atuação baseado na gratificação pelo desempenho individual dos auditores e o modelo que estaria por vir. Este último pode ser compreendido inicialmente por meio da Portaria MTE nº 546, de 11 de março de 2010, que disciplinou a forma de atuação da Inspeção do Trabalho, a elaboração do planejamento da fiscalização e a avaliação de desempenho funcional dos Auditores-Fiscais do Trabalho. Com o fim do incentivo remuneratório para o alcance das metas, a Portaria 546 criou uma ferramenta de controle chamada Recomendação Técnica. O artigo 12 desse normativo dispunha o seguinte:

Art. 12. Quando o AFT apresentar desempenho técnico ou funcional inadequado, a chefia técnica imediata ou a chefia superior, após colher manifestação do AFT em causa, emitirá Recomendação Técnica contendo a descrição dos fatos que indiquem o desempenho inadequado e as recomendações a serem observadas pelo AFT.

Além da Recomendação Técnica, o artigo 10 da mesma Portaria trazia o subsequente procedimento: “a SIT realizará anualmente, mediante prévio sorteio, a auditagem dos dados lançados no SFIT, que poderão ser os relativos à execução de projetos ou ao desempenho individual de AFT”.

Nota-se que, mesmo com o fim da gratificação baseada em produtividade, a SIT optou por manter um modelo que se propusesse a controlar o desempenho individual dos auditores. No entanto, este novo modelo apresentou pelo menos duas diferenças. A primeira é que a atuação da Inspeção do Trabalho passaria a se organizar por atividades e projetos temáticos planejados e não mais haveria metas individuais, as metas seriam atribuídas a cada um desses projetos e atividades e à unidade regional; a segunda é que o mecanismo motivador da gratificação foi substituído pelo mecanismo punitivo da Recomendação Técnica.

Na realidade, já havia anteriormente à Portaria MTE 546/2010, a previsão de notificação pela chefia dos auditores com desempenho funcional insuficiente, no entanto essa possibilidade era, aparentemente, mais remota, já que a gratificação por desempenho se sobressaia enquanto incentivo para o alcance da produtividade desejada.

A Portaria 546/2010 foi substituída em 2016 pela Portaria 643, que também foi revogada mais recentemente pela Portaria 547, de 22 de outubro de 2021. Não vamos entrar em detalhes sobre o conteúdo das últimas duas, porque elas não representaram alterações estruturais no modelo de atuação e mantiveram a organização por projetos e atividades planejados, além da manutenção da recomendação técnica.

Este breve histórico normativo sobre a forma de remuneração dos Auditores-Fiscais do Trabalho e sobre as ferramentas de controle de desempenho é o primeiro pano de fundo para nossa análise das práticas desses atores, principais responsáveis pelo instrumento de política pública de inspeção do trabalho no Brasil.

Em seguida, descortinaremos o segundo pano de fundo, para analisar movimentos da Inspeção do Trabalho de aproximação e distanciamento da sociedade.

4.2- Segundo pano de fundo: movimentos de aproximação e distanciamento da sociedade

A atuação da Inspeção do Trabalho até os primeiros anos da década de 2000 era muito centrada no atendimento de demandas recebidas por trabalhadores e suas entidades representativas, por organizações como a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e por outros órgãos públicos, entre os quais o principal é o Ministério Público do Trabalho (MPT), embora houvesse a previsão, desde a Portaria Interministerial nº 1, de 1994, de que as DRT deveriam elaborar seus planejamentos anuais e submetê-los à aprovação das duas Secretarias existentes à época, quais sejam, a Secretaria de Fiscalização do Trabalho (SEFIT) e a Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho (SSST).

Em 2005, o Ministério do Trabalho e Emprego publica a Portaria nº 216 para criar a Comissão de Colaboração com a Inspeção do Trabalho (CCIT). O artigo 1º desta Portaria trazia o objetivo da CCIT:

Art. 1º Instituir, em nível estadual e distrital, a Comissão de Colaboração com a Inspeção do Trabalho – CCIT, de caráter consultivo, com o objetivo de fortalecer a relação entre as entidades sindicais e as Delegacias Regionais do Trabalho – DRTs, e a participação das representações sindicais dos trabalhadores nos processos de discussão, elaboração e monitoramento do planejamento anual da fiscalização no âmbito das DRTs, além da avaliação dos resultados dele decorrentes.

O texto da Portaria deixa clara a intenção do Ministério do Trabalho e Emprego, à época, de proporcionar um ambiente participativo, portanto, mais democrático, na elaboração do

planejamento da Inspeção do Trabalho (identificada no texto pela expressão “fiscalização no âmbito das DRTs), além de criar a possibilidade normativa de monitoramento e avaliação dos resultados pelas representações sindicais dos trabalhadores.

Nota-se que a CCIT possuía caráter consultivo, portanto, não se pode dizer que a norma garantia uma deliberação, no senso estrito do termo. Porém, a existência de uma comissão formada também por atores externos⁸ ao Sistema Federal de Inspeção do Trabalho retratava uma proposta de instituição de espaço de debate público.

Essa iniciativa pode ser entendida como um passo na direção proposta por Frank Fischer (2009), com origens nos escritos políticos de John Dewey, de que os especialistas (nesse caso representados pelos auditores dotados de conhecimento técnico instrumental e ancorados em seus conhecimentos profissionais) possam propiciar a participação social dos cidadãos nos debates, permitindo o ajuntamento de visões de problemas e soluções e a formação de um construto social em torno de uma política pública.

É preciso contextualizar politicamente a instituição da CCIT. Lembremos que em 2005 estávamos no primeiro mandato do governo Lula, um presidente ex-sindicalista, do Partido dos Trabalhadores (PT). O então Ministro do Trabalho e Emprego que assina a Portaria de instituição da CCIT, Ricardo Berzoini, também atuou como sindicalista e é filiado ao PT.

É notável a composição da CCIT, que só contava com as entidades representativas dos trabalhadores, deixando de fora as representações patronais, ao contrário do tripartismo preconizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), que busca o diálogo entre governo, representações dos empregadores e representações dos trabalhadores.

Por meio de pesquisa dos documentos de orientações e diretrizes para o planejamento⁹ foi constatada, a partir do documento elaborado para as ações de 2006, a previsão de diálogo com a CCIT no processo de elaboração do diagnóstico para o planejamento das ações fiscais a serem conduzidas pelas Delegacias Regionais do Trabalho. Seguem trechos desses documentos:

O estabelecimento de estratégias, metas e planos de ação específicos por cada DRT se fundamentará no diagnóstico (indicações da CCIT e análise dos bancos de dados/sistemas de informação e do histórico da fiscalização) e nas metas institucionais da fiscalização (Diretrizes para o Planejamento da Fiscalização – 2006).

⁸ O artigo 3º da Portaria nº 0216/2005 definia que a CCIT seria composta por representantes da DRT e das entidades sindicais representativas dos trabalhadores relacionadas às atividades econômicas de maior relevância na região, além da possibilidade de participação do Ministério Público do Trabalho.

⁹ Atualmente esses documentos não estão arquivados e disponibilizados ao público. Para a pesquisa, contei com arquivos pessoais de Auditores-Fiscais do Trabalho que gentilmente os disponibilizaram.

[...] a SIT reitera a necessidade de submeter a versão preliminar à apreciação da Comissão de Colaboração com a Inspeção do Trabalho - CCIT e colher as sugestões e críticas das entidades sindicais representativas de trabalhadores (Orientações para o Diagnóstico 2007).

Este documento inicia o processo do planejamento de 2009, a ser estruturado sobre três pilares:

[...]

2. O diálogo permanente com outros atores sociais, em especial o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a Comissão de Colaboração com a Inspeção do Trabalho (CCIT) (Diretrizes para o Planejamento 2009).

A Portaria nº 216/2005, que instituiu a CCIT, foi revogada pela Portaria SEPRT nº 972, de 21 de agosto de 2019, portanto, apenas no primeiro ano do governo Bolsonaro. Esta última Portaria foi simbólica para o governo de direita que se instituía no Brasil naquele mesmo ano, pois revogou 75 Portarias referentes à criação de colegiados e à aprovação dos respectivos regimentos, somente no âmbito do Ministério do Trabalho, que àquela época havia sido extinto e suas competências, incorporadas pelo gigante Ministério da Economia.

Contudo, embora a Portaria nº 216/2005 tenha tido uma vida relativamente longa, a previsão de consulta à CCIT para o planejamento anual da fiscalização só esteve consignada até o documento de diretrizes para o planejamento de 2011. Nos anos seguintes, os documentos de diretrizes passaram a não versar expressamente sobre a necessidade de consulta à CCIT no processo de elaboração do planejamento anual.

Novamente recorrendo ao contexto político, dois fatos são importantes para analisarmos a não alusão da CCIT nos planejamentos a partir do ano de 2011. Este ano foi o primeiro do governo Dilma, também filiada ao PT. Além disso, o ano de 2011 marcou uma transição no comando da Secretaria de Inspeção do Trabalho, a Auditora-Fiscal do Trabalho Ruth Vilela, que havia sido secretária durante os oito anos do governo Lula foi substituída pela também auditora Vera Albuquerque.

Pela interpretação contextualizada da supressão da necessidade de consulta à CCIT no documento de orientação para o planejamento exatamente no primeiro ano após a saída do presidente Lula é possível concluir que a participação das entidades representativas dos trabalhadores na definição de prioridades de atuação da Inspeção do Trabalho não figurou como valor no período do governo Dilma e subsequentes, ou, pelo menos, não com o mesmo peso.

Outro fato que contribuiu para o enfraquecimento da participação das representações de trabalhadores no planejamento da Inspeção do Trabalho foi o modelo de atuação que surgiu após o fim das gratificações por desempenho, já descrito na seção anterior. Esse modelo, que

passou a organizar a atuação dos auditores por meio de atividades e projetos, reduziu o espaço para atendimento de demandas dos trabalhadores, embora sempre tenha previsto a possibilidade de atendimento de denúncias.

O que passou a ocorrer desde então foi que as demandas externas não enquadradas como prioritárias ou não relacionadas às atividades e projetos planejados dificilmente têm atendimento pela Inspeção do Trabalho. Somado à supressão da CCIT, esse foi um elemento que contribuiu para um maior distanciamento da sociedade.

Mais recentemente, a Secretaria de Inspeção do Trabalho apresentou uma iniciativa que poderia ser entendida como uma busca pela recuperação do diálogo social em seu planejamento. Trata-se de uma estratégia de atuação denominada Ações Especiais Setoriais, nas quais são previstas “ações coletivas para prevenção e saneamento de irregularidades (...) que permitem o diálogo setorial e interinstitucional, e a construção coletiva de soluções” (BRASIL, 2021b). O modelo básico de Ações Especiais Setoriais envolve o diálogo com entidades representativas de trabalhadores e empregadores, notificações com orientações e advertências sobre o cumprimento das normas trabalhistas para as empresas que constituem o público-alvo da intervenção e fiscalizações posteriores em parte desse conjunto de empresas. Entretanto, essas ações, quando implementadas pelas unidades regionais da Inspeção do Trabalho, variam bastante de formato e na intensidade de participação social e articulação interinstitucional.

Embora nossa interpretação seja de que as Ações Especiais Setoriais representam uma iniciativa importante na direção de processos mais participativos de planejamento e monitoramento da atuação da Inspeção do Trabalho, quando olhamos novamente para o cenário político do momento em que esse modelo foi formalizado, no qual o presidente da república era Jair Bolsonaro, um político notoriamente de direita e contrário à regulação do trabalho, percebemos que há um objetivo entremeado nessa estratégia de atuação que é o de possibilitar que os empregadores sejam alertados ou orientados sobre possíveis irregularidades trabalhistas antes que seja realizada a fiscalização. Não é nossa proposta entrar no mérito dessa questão, mas a contextualização política se faz necessária para percebermos que as Ações Especiais Setoriais, que foram instituídas formalmente por decreto do presidente da República, não foram fundamentadas no valor do diálogo social, haja vista que no governo Bolsonaro houve a extinção de diversos colegiados, conforme citado anteriormente. Embora o diálogo social esteja presente no modelo de Ações Especiais Setoriais, o contexto nos permite concluir que a inclusão delas em um decreto presidencial, naquele momento, foi ensejada muito mais pela proteção ao setor produtivo do que pelo valor da participação social.

À vista de tudo isso, tem-se que as mudanças na gestão da Inspeção do Trabalho e na presidência do país aliadas a diferentes modelos de atuação representaram marcos correlacionados a maiores ou menores graus de participação social no planejamento institucional.

Os dois panos de fundo apresentados são fatores histórico-institucionais importantes para tratarmos de valores aplicados às práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho. No próximo tópico, abordaremos as Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho no intuito de transmitir uma ideia de como são os documentos anuais que orientam a atuação da Inspeção do Trabalho.

4.3- Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho

As Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho são um documento expedido anualmente pela SIT para estabelecer atividades obrigatórias, indicadores, metas, regras e orientações destinadas ao planejamento de Atividades e Projetos no âmbito das unidades regionais da Inspeção do Trabalho. Esse documento que orienta o planejamento operacional das unidades regionais é alinhado ao planejamento estratégico do Ministério do Trabalho e ao Planejamento Plurianual (PPA).

A Portaria Interministerial nº 06, em 1994, já estabelecia a necessidade de planejamentos regionais pelas então Delegacias Regionais do Trabalho. No entanto, nem sempre a SIT estabeleceu diretrizes para a elaboração do planejamento pelas unidades regionais. Antes do ano 2000, as DRT elaboravam seu planejamento com base nos critérios de avaliação e aferição das metas a serem alcançadas, mensalmente, pelos fiscais do trabalho, cabendo à SIT a aprovação de tais planejamentos.

A partir de 2000, a direção central da Inspeção do Trabalho passou a expedir diretrizes nacionais para o planejamento das ações fiscais, apresentando objetivos específicos, planos de ação e estratégias a serem adotadas pelas unidades regionais. Essas primeiras diretrizes dos anos 2000 ainda tiveram como objetivo a integração das áreas de SST e de legislação, anteriormente divididas em duas Secretarias, conforme se pode depreender do seguinte trecho do documento para o planejamento de 2003: “O Planejamento da Fiscalização do ano de 2003, buscando a integração de todo o corpo da inspeção do trabalho, traça ações com o envolvimento de Auditores das áreas de Legislação e Segurança e Saúde do Trabalhador”.

As diretrizes para o planejamento anual das unidades regionais passaram então a estabelecer mais do que metas, elas se constituíram como um esforço da administração central da Inspeção do Trabalho para definir prioridades, aprimorar e controlar a atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho. Trata-se de um documento destinado a todos os auditores, no entanto, ele é consumido principalmente pelos chefes regionais e, depois da implementação do modelo de atuação por projetos e atividades, por seus coordenadores. São esses os responsáveis por elaborar os Termos de Abertura de Projetos, que são incluídos no sistema utilizado pelos auditores e a partir dos quais as fiscalizações são registradas.

As Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho também acompanharam os momentos de aproximação e distanciamento da sociedade, conforme discutido no segundo pano de fundo desse breve histórico institucional, além de apresentarem diferentes maneiras de orientação e fontes para o diagnóstico regional. Em geral, a SIT disponibilizou, junto às diretrizes, dados gerais a partir dos quais as unidades regionais puderam aprimorar o diagnóstico; houve, também, em algum momento, apresentação de dados bastante específicos e indicadores que já direcionavam a definição dos projetos a serem desenvolvidos e a atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho.

Os documentos de diretrizes nos últimos anos têm apresentado uma parte geral e uma parte específica de SST, além de uma seção voltada para a área de multas e recursos. A existência de uma seção específica para SST se deve ao fato de que as definições relativas às atividades e projetos desta área têm sido as mais complexas, sobretudo no que diz respeito às regras para cômputo das fiscalizações para as metas. Em alguns anos, por exemplo, as fiscalizações para prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho só eram computadas para a meta se tivessem uma quantidade mínima de itens verificados, se esses itens estivessem numa relação previamente definida, e se a empresa fiscalizada fosse de uma atividade econômica considerada prioritária.

A complexidade nessas regras causa, ainda hoje, alguns embates entre os auditores das regionais e os da SIT, em especial quando se tem um número grande de fiscalizações já realizadas que não contribuem para as metas. Muitas vezes, mesmo os chefes regionais emitem Ordens de Serviço em desacordo com as regras das diretrizes, não por livre deliberação, mas por simples desconhecimento. Portanto, o envolvimento dos auditores de linha de frente na elaboração das Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho tem sido uma necessidade e um desafio cada vez maiores.

Para ilustrar de forma sintética os tópicos abordados pelas Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho, apresentamos a figura abaixo, com o sumário do documento que orientou o planejamento para 2022.

Figura 5 – Sumário do documento Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho 2022

Sumário

1. INTRODUÇÃO	8	6. ATIVIDADES E PROJETOS – UNIDADES DESCENTRALIZADAS	45
1.1 - Diretrizes Estratégicas	9	6.1 - Análise de Acidentes e Doenças do Trabalho	45
1.2 - Plano Plurianual – PPA 2020-2023	9	6.2 - Prevenção de Acidentes e Doenças do Trabalho	48
2. ORIENTAÇÕES GERAIS	13	6.3 - Fiscalização Rural	53
2.1 - Atividades e Projetos de Fiscalização Obrigatórios	13	6.4 - Fiscalização do Trabalho Portuário e Aquaviário	57
2.2 - Atividades de Fiscalização a cargo da SIT	14	6.5 - Inserção de Aprendiz	62
2.3 - Coordenações Nacionais	14	6.6 - Inclusão de Pessoas com Deficiência e Beneficiários Reabilitados pela Previdência Social no Mercado de Trabalho	73
2.4 - Coordenação de Atividades e Projetos Regionais	15	6.7 - Combate ao Trabalho Infantil	88
2.5 - Elaboração do Planejamento	15	6.8 - Combate à Informalidade e Fraudes ao Vínculo	100
2.6 - Elaboração dos Termos de Abertura de Projetos (TAP)	16	6.9 - Fiscalização do FGTS	111
2.7 - Metas Físicas	19	6.10 - Atendimento a Denúncias do Art. 3º, §2º, da Portaria nº 643/2016	115
2.8 - Indicadores	19	6.11 - Análise e Encerramento de Processos	116
2.9 - Gerenciamento dos Recursos Orçamentários e Financeiros	20	7. ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO A CARGO DA SIT	123
2.10 - Capacitação pela Escola Nacional de Inspeção do Trabalho (ENIT)	20	7.1 - Combate ao Trabalho Análogo ao de Escravo (DETRAE/CGFIT/SIT – Trabalho Escravo)	123
2.11 - APT Disponíveis para Receber Ordens de Serviço	21	7.2 - Combate à Discriminação e Promoção de Igualdade de Oportunidades no Trabalho	126
2.12 - Demandas Externas	22	7.3 - Grupo Especial de Fiscalização do Trabalho em Transportes – GETRAC	134
2.13 - Divulgação das ações desenvolvidas pela Inspeção do Trabalho	23	7.4 - Fiscalização de Grandes Devedores do FGTS	137
3. EXECUÇÃO E MONITORAMENTO	25	7.5 - Ações Setoriais no Programa de Alimentação do Trabalhador	139
3.1 - Ordens de Serviço (OS)	25	7.6 - Ações Setoriais na Fabricação de Produtos de Madeira	140
3.2 - Função “Não Aplicável”	25	8. CGR – PROCESSOS DECIDIDOS	142
3.3 - Fluxo de Controle, Gestão e Monitoramento	26	9. DISPOSIÇÕES FINAIS	144
4. ATIVIDADES ESPECIAIS DA INSPEÇÃO	28	10. ANEXO	145
4.1 - Operativos	28		
4.2 - Ações Centralizadas Nacionais	28		
4.3 - Ações Especiais Setoriais (AES)	29		
5. DISPOSIÇÕES GERAIS DE SST	37		
5.1 - Introdução	37		
5.2 - Atividades Obrigatórias e Projetos Propostos em SST	38		
5.3 - Grupo Mínimo de Ementas Estratégicas (GME)	39		
5.4 - Ordens de Serviço (OS)	39		
5.5 - Metas para Projetos e Atividades de SST	40		
5.6 - Indicadores para Projetos de SST	43		
5.7 - Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho – CANPAT	44		

Apresentado um breve histórico da Inspeção do Trabalho, incluindo um curto resumo sobre o documento que orienta anualmente a atuação institucional, passaremos ao campo empírico para analisar valores e emoções presentes nos discursos dos Auditores-Fiscais do Trabalho.

5- ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo, analisaremos os resultados da pesquisa no campo empírico. O estudo foi estruturado inicialmente pela criação indutiva de categorias axiológicas de análise, a partir das entrevistas com os Auditores-Fiscais do Trabalho. Na sequência, buscou-se analisar como esses valores estão representados nos documentos prescritivos institucionais, em especial nas Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho. Por fim, as entrevistas foram novamente visitadas, desta vez para análise das emoções contidas nos discursos e interpretação de seus significados.

5.1- Valores mapeados

Nesta seção apresentaremos interpretações a partir das quais os valores presentes nos discursos dos Auditores-Fiscais do Trabalho foram mapeados. A análise dos principais argumentos presentes nos discursos, seus atravessamentos, contrastes e semelhanças nos permitirá conhecer os valores subjacentes às tramas argumentativas que comporão a avaliação de nosso objeto de análise.

O que se pretende aqui não é avaliar o mérito das práticas, das percepções e dos ideais dos auditores, nem identificar melhores modelos de atuação ou as propostas apresentadas que mais se adequam à instituição. Nossa pretensão é mapear valores em torno dos quais se formam tensões ou consensos.

Além disso, buscaremos interpretar, segundo a lente axiológica, documentos que materializam as prescrições dos gestores, entre os quais esta pesquisa se concentrou nas Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho. Dessa forma, a presente análise poderá oferecer uma contribuição para a compreensão das tensões e desalinhamentos existentes entre o nível de gestão e a linha de frente.

Vale ressaltar a dificuldade existente no trabalho de categorizar valores. Embora existam diversos modelos que propõem categorias, tipologias e instrumentos de pesquisa de valores, a opção feita neste estudo foi por apresentar uma categorização própria, que seja mais próxima às características do contexto em que os Auditores-Fiscais do Trabalho atuam. Apesar disso, os valores identificados podem ser representados por categorias amplamente reconhecidas e pesquisadas, como a da equidade.

Em resumo, a pesquisa foi organizada a partir da identificação dos valores mapeados por meio das entrevistas e nos aspectos que ajudam na compreensão de cada um deles. Em sequência, procuramos avaliar se e como estão presentes esses valores e seus aspectos para os gestores, por meio de referências em documentos que pudessem remeter a eles.

5.1.1- Proteção ao trabalhador

O valor central e mais consensual nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho é o da proteção ao trabalhador. Não se trata somente de um valor normativo-institucional, ele também pode ser identificado nos discursos e na atuação dos auditores.

No campo normativo, podemos dizer que a missão do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho definida no artigo 1º de seu regulamento inaugura a proteção ao trabalhador como um valor institucional. O texto a que estamos nos referindo é o seguinte.

O Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego, tem por finalidade assegurar, em todo o território nacional, a aplicação das disposições legais, incluindo as convenções internacionais ratificadas, os atos e decisões das autoridades competentes e as convenções, acordos e contratos coletivos de trabalho, **no que concerne à proteção dos trabalhadores** no exercício da atividade laboral (BRASIL, 2002b, grifo nosso)

A finalidade do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho poderia ter sido expressa de forma diferente, por exemplo, definindo como objetivo assegurar a aplicação das disposições legais referentes ao direito do trabalho, no lugar de “disposições legais, (...) no que concerne à proteção dos trabalhadores”. No entanto, optou-se por deixar marcado que a missão da Inspeção do Trabalho não é neutra quanto à relação entre empregador e trabalhador. Embora o próprio Direito do Trabalho também não o seja, já que possui princípios favoráveis aos trabalhadores, como o princípio da proteção, a escolha por enfatizar a finalidade do sistema como a de assegurar as disposições legais no que concerne à proteção dos trabalhadores denota que a existência da Inspeção do Trabalho se justifica pela necessidade de uma fiscalização do Estado que garanta de fato essa proteção.

As entrevistas também revelaram a proteção ao trabalhador como um valor central na prática dos Auditores-Fiscais do Trabalho de linha de frente. Para exemplificar, passamos a apresentar trechos de discursos que demonstram essa afirmação.

Em uma das situações descritas durante as entrevistas, um auditor entendeu que o procedimento previsto na norma não teria o potencial de alcançar o objetivo de eliminar ou mitigar os riscos identificados no ambiente de trabalho. Ele conta que fiscalizou uma empresa com várias

máquinas que ofereciam risco de acidentes aos trabalhadores. O procedimento mais esperado do ponto de vista legal deveria ser a interdição dessas máquinas. Porém, o auditor concluiu que a interdição não seria o melhor caminho porque, pelas características da empresa, acreditou que o empregador continuaria utilizando as máquinas, desrespeitando a interdição.

E aí estava tudo irregular, sem proteção, aí entra aquela dúvida, né? O que fazer? Assim, interditar tudo, normalmente a empresa mantém o trabalho. [...] Desobedece e mantém. Aí eu até fui nessa vez nessa linha do ***, porque ele pegou uma dessa, uma igual essa, até conversei com ele. Ele falou "ó, ***, fiz um termo de compromisso, fui dando prazos escalonados e trabalhando em cima ali para a empresa ir cumprindo". Porque tem mais resultado que às vezes interditar tudo. E o cara desobedece, se não volta lá. [...] E aí a gente não tem o que a gente quer, que é a melhoria da máquina para proteger o trabalhador (Ent_LF2).

Pelo discurso do entrevistado, é possível perceber que sua atuação foi influenciada pelo valor da proteção do trabalhador. O auditor utilizou um modelo alternativo de atuação para buscar seu objetivo de prevenir um acidente de trabalho com os empregados da empresa fiscalizada.

Em outro exemplo, mesmo diante da alegação de um prejuízo milionário por parte da empresa fiscalizada e da pressão exercida por seus representantes, o Auditor-Fiscal do Trabalho decidiu interditar um equipamento que oferecia risco grave e iminente aos trabalhadores.

Segundo ele, seria um prejuízo de 10 milhões. [...] Nesse caso de interdição, a gente sempre tem um princípio fundamental que é a vida humana, é mais importante. Então se ali tem a possibilidade de ter um acidente que vai matar alguém ou causar uma lesão grave, então eu interdito. Então a gente interditou [...] aí interditamos e fomos pra sala com oito advogados e não sei quantos engenheiros lá. (Ent_GF2)

A decisão pela interdição poderia ter sido tomada a partir de uma objetividade burocrática determinada pela norma, mas analisando o discurso do auditor percebemos que seu argumento está baseado “na vida humana” e na “possibilidade de ter um acidente que vai matar alguém ou causar uma lesão grave”, o que mais uma vez revela o valor da proteção ao trabalhador orbitando a prática dos Auditores-Fiscais do Trabalho.

Ao refletir sobre o significado do próprio trabalho, um entrevistado também ressalta a proteção do trabalhador quando defende que o objetivo de sua atuação é prevenir acidentes e que não há qualquer intenção de prejudicar as empresas.

[...] o nosso trabalho é mais que isso. E aí, é por isso que a importância da setorial, principalmente pra esses setores que nunca foram fiscalizados. De eu chegar e reunir antes, porque eu não quero quebrar a empresa. Eu quero que o trabalhador não se acidente. Então, tem que ficar claro pra sociedade. Pra nossa carreira é importante isso. Que fique claro pra sociedade que eu não tô ali pra tirar emprego de ninguém. Eu não tô ali pra quebrar a empresa. Eu tô ali porque eu não quero que o trabalhador se acidente (Ent_GF1).

O valor da proteção ao trabalhador identificado em norma, nos discursos e nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho valem uma compreensão teórica. Para isso recorreremos à teoria da prática de Pierre Bourdieu. Garcia (2011), em sua tese de doutorado, explicou como Bourdieu admite a existência de estruturas sociais em que os agentes que a integram atuam em prol do bem comum, sem que haja um interesse pessoal que os motive a isso, em contextos nos quais essa mesma estrutura ofereça incentivos para que haja interesse no desinteresse pessoal. Existem três pontos principais para analisar essa possibilidade, aparentemente paradoxal.

O primeiro ponto é referente à afirmação de Bourdieu de que a investigação das ações dos agentes, no caso das burocracias, deve ser feita a partir da reflexividade entre os indivíduos e as estruturas objetivas. E é o *habitus* que “realiza a mediação entre a estrutura social (nível macro) e a ação individual (nível micro)” (BOURDIEU, 2010a; 2002;1996a, apud GARCIA, 2011), formando um sistema de percepção do mundo que nos leva a agir de determinada forma, dado um contexto específico. A teoria da prática defende a ideia de que as condutas humanas devem ser analisadas de um ponto de vista relacional. A estrutura cognitiva existente por trás das ações dos indivíduos não é explicada pela racionalidade subjetiva pura, tampouco pela racionalidade objetiva das estruturas, mas pela relação dialógica existente entre indivíduo e espaço social.

Nessa relação, o *habitus* incorpora inconscientemente estruturas do campo e faz com que o indivíduo participe de jogos sociais em que seus interesses são motivados não por formas particulares e exclusivas de pensar, mas por estruturas próprias de cada jogo. O interesse que motiva as ações dos indivíduos, denominado *illusio* na teoria de Bourdieu, é fruto do compartilhamento de princípios e valores pelos integrantes de determinados espaços sociais que afetam a forma como eles percebem a realidade e direcionam as suas escolhas, sem que eles se deem conta disso. Assim, os agentes são seduzidos a participarem de forma exitosa e habitual dos jogos sociais, o que constitui a motivação. Esses jogos são entendidos como as configurações ou regras específicas do campo social que formam a realidade objetiva. Vale ressaltar, ainda, que a participação nos jogos sociais não possui um caráter de cinismo ou falsidade, pois não há um cálculo racional na intenção de se obter êxito nesses jogos. Ao contrário, os agentes estão limitados às configurações e regras próprias de cada campo, que se diferenciam do universo global.

Essas singularidades dos campos, portanto, se opõem à simplificação do comportamento econômico sintetizada pelos economistas clássicos na figura do *homo economicus*, que seria capaz de racionalizar as melhores maneiras de atingir seus interesses pessoais. Assim, surge a

possibilidade de pensar em estruturas sociais nas quais a motivação não é guiada por interesses econômicos, como é o caso das artes, da ciência e da religião.

O segundo ponto relacionado à possibilidade de práticas de agentes públicos motivadas pelo interesse no bem comum se funda na impossibilidade da ação desinteressada. Como para agir é necessário interesse, o desinteresse só pode existir em campos cujo *habitus* seja o interesse pelo desinteresse. Ainda conforme explica Garcia (2011), a partir da teoria de Bourdieu, como os indivíduos estão inseridos em estruturas objetivas e são seduzidos a participar exitosamente dos jogos sociais, quando o *habitus* do campo recompensa as práticas desinteressadas, os agentes são motivados a agirem sem o direcionamento do interesse pessoal, de forma a satisfazerem as regras e as configurações daquele campo.

Há uma dupla verdade nesse pressuposto, já que as práticas desinteressadas, voltadas para interesses universais, são reconhecidas como virtudes nos universos sociais, de forma que o agente percebe o “lucro” envolvido nesse tipo de prática. Portanto, o *habitus* do interesse pelo desinteresse apresenta duas dimensões opostas, uma objetiva, na qual se localiza o desinteresse pessoal, e outra subjetiva, em que está o interesse em participar de forma exitosa do jogo e obter os ganhos proporcionados por ele. Da mesma forma como foi dito anteriormente, essa contradição nas duas dimensões não se confunde com cinismo, pois são decorrentes da relação reflexiva entre estrutura e indivíduo. “O *habitus* é infraconsciente” (THIRY-CHERQUES, 2006). Além disso, os ganhos proporcionados pelo jogo social não são os elementos geradores das práticas desinteressadas, ou seja, os agentes não calculam previamente os lucros que obterão com as ações para decidir por elas. Se ao contrário for, estaremos falando de falseamento.

O terceiro e último ponto diz respeito ao fato de que o campo social exige que as formas utilizadas pelos agentes sejam compatíveis com as configurações e regras do grupo. Em outras palavras, é necessário que haja uma correspondência inequívoca entre fato e símbolo. Pelo *habitus*, o agente conhece “as coisas que se fazem e as coisas que não se fazem em determinado campo” (BOURDIEU, 1987:95, apud THIRY-CHERQUES, 2006).

Partindo das três referências que representam um recorte da teoria da prática de Bourdieu, podemos entender que as práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho não são determinadas nem pelas estruturas objetivas normativas, nem por suas individualidades, mas por um processo reflexivo e relacional que ocorre inconscientemente entre indivíduo e campo social.

A Inspeção do Trabalho tem como missão assegurar a aplicação das disposições legais concernentes à proteção dos trabalhadores. Como um instrumento de políticas públicas, não

pode ser comparada às artes, à ciência ou à religião, no entanto é natural que a *illusio* no âmbito da Inspeção do Trabalho seja circundada pelo valor da proteção dos trabalhadores, de forma que a estrutura objetiva que forma os auditores e que é formada por eles ofereça recompensas àqueles que compartilham esse valor no jogo social. A prática que não tenha como valor a proteção dos trabalhadores representa um símbolo incompatível com as configurações do grupo formado pelos Auditores-Fiscais do Trabalho.

As práticas dos auditores podem albergar outros valores que se aproximam ou mesmo se afastam do valor da proteção dos trabalhadores, entretanto, quanto mais distante deste valor, menor será a recompensa que o campo oferecerá ao agente e menor será a correspondência entre o fato e o símbolo. Em consequência, as opções de ação dos Auditores-Fiscais do Trabalho estão limitadas ao *habitus* formado na estrutura da Inspeção do Trabalho. Isso significa dizer que esses agentes não possuem características altruístas especiais em relação a outros grupos de indivíduos, mas que a estrutura em que eles, os auditores, estão inseridos oferece incentivos para que suas práticas sejam interessadas na proteção dos trabalhadores.

Essa lógica poderia ser expandida para quaisquer outros servidores públicos, mas há uma característica específica que os Auditores-Fiscais do Trabalho possuem que não pode ser observada muito frequentemente em outras carreiras, sobretudo naquelas relacionadas à fiscalização. Trata-se da possibilidade de se constatar a resolução de problemas de forma relativamente simples. Não é raro que auditores consigam junto às empresas melhorias no ambiente de trabalho que representem maior conforto, segurança, saúde e dignidade aos trabalhadores. Também são comuns situações em que os auditores identificam verbas salariais desconsideradas pelas empresas que passam a ser pagas aos trabalhadores. Vejamos um exemplo disso em um trecho de entrevista:

Pronto, quando a gente vê a vivência do Judiciário, trabalhei com um juiz excelente, e a efetividade dele estacionava em vários problemas, né, estacionava no próprio cartório, estacionava num oficial de justiça que demorava, num advogado que não mandava os documentos, e eu vi que a gente, como auditor, a gente consegue mudar muito a realidade efetivamente. [...] Então quando eu entrei, eu estava super empolgada com isso que a gente conseguia. Às vezes, eu conseguia resolver um FGTS, um salário atrasado, uma coisa de insalubridade numa cozinha de restaurante, que eles, se fossem na justiça, demoraria anos, talvez nem recebessem tudo que a gente, às vezes, conversando, obviamente dando auto de infração, mas às vezes conversando ali, eles resolviam na hora (Ent_LF3).

Essa possibilidade de os Auditores-Fiscais do Trabalho perceberem o resultado do trabalho representado pela melhoria da condição de vida de outra pessoa, sem o envolvimento de muitos procedimentos burocráticos, parece se assemelhar com a prática dos profissionais da área da

saúde, cujas intervenções podem gerar diretamente mais qualidade de vida ou mesmo evitar a morte de pessoas.

Provavelmente, existem outras carreiras que tenham características semelhantes à descrita acima. Não é nosso objetivo fazer esse comparativo. Queremos, contudo, reforçar que a possibilidade de constatar resultados diretos, representados por melhores condições de trabalho, a partir das práticas dos auditores, reforça o valor da proteção ao trabalhador como constituinte do jogo social no âmbito da estrutura da Inspeção do Trabalho.

Embora a proteção ao trabalhador como valor central e consensual na Inspeção do Trabalho possa soar como lugar comum, a importância de destacá-lo está na possibilidade de confluir outros valores em conflito para esse valor principal. Ter em vista que há um valor compartilhado entre o grupo formado pelos Auditores-Fiscais do Trabalho pode servir como uma espécie de trunfo nos processos deliberativos. Assim, tensões podem ser normalizadas no confronto entre diferentes argumentos e as coalizões podem exercer seus papéis participativos tendo como horizonte o valor comum subjacente à missão do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.

A seguir, trataremos de outros valores presentes nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho e analisaremos suas aproximações e distanciamentos das prescrições dos gestores.

5.1.2- Comprometimento no trabalho

O tema do comprometimento vem sendo pesquisado há várias décadas e com diferentes focos. Em suma, as pesquisas distinguem comprometimento organizacional do comprometimento profissional. Enquanto o primeiro refere-se ao envolvimento do indivíduo com sua organização, o segundo está relacionado ao envolvimento com a profissão. Além disso, o comprometimento tem sido abordado como uma variável multidimensional, em que estão presentes o componente afetivo, como um apego à organização ou profissão; o instrumental, referente à percepção do custo de deixar a organização ou profissão; e o normativo, em que o indivíduo se sente obrigado a permanecer na organização ou profissão (MEDEIROS et al, 2003; LLAPA-RODRIGUEZ et al, 2008).

A opção feita nesta pesquisa foi pelo termo “comprometimento no trabalho”, para expressar um construto relacionado ao valor atribuído pelos auditores ao engajamento com o trabalho, ainda que a atuação desses agentes não se dê estritamente conforme os modelos prescritos, mas desde que tenha como objetivo a proteção aos trabalhadores. O termo comprometimento profissional foi descartado pelo fato de os indivíduos que compõem a Auditoria-Fiscal do Trabalho

possuírem variadas formações acadêmicas, muitas vezes distantes de suas práticas, não havendo um elo em torno de suas graduações. Também entendemos que o valor a que nos referimos não tem uma tradução adequada no comprometimento organizacional, já que, no serviço público em geral, os requisitos querer, precisar e estar obrigado a permanecer na organização, referentes aos três componentes do modelo multidimensional, não são suficientes para a compreensão do valor de que aqui tratamos.

O valor do comprometimento que estamos analisando está presente na percepção dos auditores em relação ao comportamento de seus pares. A percepção de ausência ou insuficiência de engajamento no trabalho em outros auditores é um motivo de insatisfação para os gestores, assim como para os agentes de linha de frente.

O comprometimento no trabalho é um valor presente nos discursos dos Auditores-Fiscais do Trabalho dos três tipos de perfil utilizados nesta pesquisa. No entanto, alguns aspectos do valor do comprometimento no trabalho se diferem conforme o perfil. Os discursos dos Auditores-Fiscais do Trabalho de linha de frente se concentraram em três aspectos do valor do comprometimento no trabalho: reuniões de equipe, fiscalização em equipe e identificação entre os componentes da equipe de fiscalização.

Pelas entrevistas foi possível perceber que os auditores demandam mais reuniões entre a equipe da atividade ou do projeto. Analisando os discursos, a interpretação que se faz é que as reuniões poderiam ter grande utilidade no processo de monitoramento. Como a amostra de auditores entrevistados não é representativa do ponto de vista estatístico, é necessário esclarecer que outras unidades regionais já tenham uma rotina de reuniões periódicas entre os integrantes dos projetos, e de fato tenho conhecimento por meio de minha vivência como Auditor-Fiscal do Trabalho de que isso acontece em alguns lugares. Não é o caso da unidade em que está em exercício a maior parte dos entrevistados. Portanto, a implementação de reuniões periódicas entre a equipe destes auditores representaria uma oportunidade para exposição das dificuldades enfrentadas nas fiscalizações, para o alinhamento das estratégias e para o acompanhamento dos resultados. Além disso, o encontro formal dos auditores poderia aumentar o vínculo corporativo entre eles. Assim entende um dos entrevistados:

Mas a gente precisaria, sei lá, dois em dois meses, que seja. "Ah, gente, como é que está a fiscalização aí? Vocês estão tendo dificuldade?" "Ah, eu estou vendo muito isso, gente, o que que vocês acham?" [...] "Ah, assim, a gente precisava de mais união, eu acho [...]" (Ent_LF3)

O isolamento dos Auditores-Fiscais do Trabalho em suas práticas é ampliado pelo fato de as fiscalizações serem realizadas majoritariamente por um só auditor. Apesar de haver certa

preferência dos agentes de linha de frente pelas fiscalizações individuais, chegamos à conclusão de que a fiscalização em equipe é um aspecto importante do valor do comprometimento no trabalho. As entrevistas revelam que os Auditores-Fiscais do Trabalho valorizam as fiscalizações em equipe principalmente por três fatores. O primeiro é que em inspeções mais complexas os conhecimentos dos agentes se completam e a equipe acaba fazendo uma fiscalização mais detalhada do que a que faria um só auditor. Nas palavras de um entrevistado: “foi uma equipe grande. Aí sim a gente conseguiu ver bem-visto, né? Que um auditor pra fazer uma empresa dessa sozinho não tem condição” (Ent_LF2).

O segundo fator é a possibilidade de aprendizado nas fiscalizações em equipe. Um auditor que integrou o Grupo Móvel de Condições de Trabalho e Obras de Infraestrutura (GMAI) se expressou desta maneira: “a equipe do GMAI é incrível, as pessoas sempre tinham coisas a agregar, principalmente os mais velhos” (Ent_LF3).

O terceiro fator é a segurança. Vários auditores relataram ocasiões em que se sentiram em risco, seja por ameaças diretas ou por sinais velados. Empregador que mostra uma arma, auditores impedidos de sair do estabelecimento e agressões verbais são alguns exemplos. Um entrevistado que afirmou sempre fiscalizar em dupla revelou o motivo: “eu fiquei muito traumatizado” (Ent_LF6). O trauma é referente a vivências de medo durante fiscalizações.

Mas há uma condição em comum para que os auditores se sintam confortáveis para participarem de fiscalizações em dupla ou equipe. A condição é que haja uma identificação entre os integrantes, que pode se traduzir na convergência dos entendimentos dos auditores da equipe quanto aos procedimentos de fiscalização. Esse aspecto foi exprimido desta maneira por um auditor:

E aí eu chamei os auditores que atuariam da forma que a gente precisava. [...] E o cara que eu vi que destoava a gente retirou do grupo. Então assim, você tem que fazer tal coisa, precisa de gente pra fazer isso. Não é qualquer um, você sabe que vai ter auditor que não vai concordar com aquele trabalho, que não vai ter habilidade, experiência. Pode ser um cara muito bom em outra área, mas naquele trabalho ele não vai ser preciso. (Ent_GF2).

A identificação profissional entre os auditores é um importante incentivo para as fiscalizações em equipe e para a percepção do auditor de que realizou um bom trabalho. Essa afirmação está ilustrada no seguinte trecho: “se for uma equipe boa assim, aí eu sinto, nossa, a gente fez um bom trabalho, a gente conseguiu ali mudar a realidade. Agora você vai com uma equipe também que não quer muito...” (Ent_LF2). O incômodo dos auditores em relação à sensação de falta de comprometimento de alguns de seus pares foi bastante demonstrada nos discursos obtidos por meio das entrevistas.

O aspecto da fiscalização em equipe é valorizado, contudo a preferência por boa parte dos auditores é, como dito, pela fiscalização individual. Torna-se importante, então, analisar os motivos que direcionam a maioria dos auditores para essa preferência, em detrimento da predileção pelas fiscalizações em conjunto. Uma causa já está implícita no que discurremos anteriormente e se trata da dificuldade desses agentes em conciliar visões divergentes acerca dos procedimentos cabíveis nas fiscalizações. Essa causa parece se agravar quando o auditor se sente sobrecarregado por uma atuação pouco comprometida profissionalmente de seu par.

Um outro motivo pode oferecer uma parcela de contribuição para a compreensão da relação conflituosa existente entre gestão e linha de frente. Trata-se de eventual sobrecarga ocasionada pelas metas e pela distribuição de trabalho para os auditores. A SIT não conta com regras bem definidas para a mensuração da quantidade de Ordens de Serviço (OS) a serem emitidas para cada auditor, o que em geral faz com que os chefes regionais ou coordenadores tenham que criar critérios para definição da carga de trabalho individual, conforme as características de cada projeto ou das empresas a serem fiscalizadas. Muitas vezes esses critérios podem gerar distorções na relação entre fiscalização individual e fiscalização em dupla ou equipe. Por exemplo, 10 Ordens de Serviço para um auditor podem equivaler a 18 para uma dupla. Nessa hipótese, essa correspondência de carga de trabalho entre a fiscalização individual e a fiscalização em dupla pode criar um desincentivo para as fiscalizações em dupla, sobretudo se considerada a situação de que um auditor da dupla pode ser menos colaborativo, sobrecarregando o outro. Um auditor explica sua preferência por fiscalizar sozinho argumentando exatamente isso: “aumenta muito o número de OS também. Aqui eu acho que aumenta em 80%. Então se eu fiscalizo o número X, se eu fiscalizar com um colega é X mais 80%, entendeu?” (Ent_LF2).

Outro ponto relevante para o entendimento da preferência de alguns auditores pela fiscalização individual está na característica do trabalho desses agentes que permite certa flexibilidade de horários. Além das inspeções nos locais de trabalho, as ações fiscais envolvem o planejamento da fiscalização, estudos e pesquisas, análise e a produção de documentos. Nestas fases que não envolvem a visita à empresa, o Auditor-Fiscal do Trabalho pode trabalhar em horários e dias não convencionais, por exemplo durante a noite e em finais de semana. É possível que até mesmo a inspeção no local de trabalho ocorra durante esses dias e horários, a depender da característica do estabelecimento a ser fiscalizado. Essa flexibilidade é vista em alguns casos como um elemento dificultador para as fiscalizações em equipe, já que os auditores perdem a

possibilidade de estabelecerem seus próprios horários por terem que se adaptar ao horário do grupo.

Dessa forma, apesar dos fatores supracitados contribuírem para que muitos auditores de linha de frente tenham uma preferência pelas fiscalizações individuais, o valor do comprometimento no trabalho é revelado nos discursos que enfatizam a fiscalização em equipe como uma atuação mais aprimorada quando comparada com a ação individual. E, embora não represente a prática mais frequente no âmbito da Inspeção do Trabalho, não podemos desprezar o fato de que as fiscalizações em equipe são um aspecto do valor do comprometimento no trabalho, já que para o enfrentamento das situações mais complexas os auditores buscam reunir pessoas com quem tenham maior identificação.

Após essa análise do valor do comprometimento no trabalho entre os Auditores-Fiscais do Trabalho de linha de frente, passamos a colocar nosso olhar sobre os discursos dos gestores, sejam verbais ou escritos, e nos possíveis pontos de conflito entre as estruturas de poder e as práticas dos agentes de linha de frente.

Inicialmente, verificamos que há um aspecto em comum no valor do comprometimento no trabalho. As reuniões de equipe também são enfatizadas nos discursos dos gestores, inclusive nos documentos de Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho. O documento para 2011 apresentava a seguinte orientação:

É importante a análise das orientações enviadas pela SIT e reuniões com os coordenadores de projeto e/ou equipes, bem como a análise crítica dos projetos de 2010, a definição dos projetos que serão excluídos ou alterados e os novos projetos que deverão ser planejados para 2011 (Diretrizes para o Planejamento – 2011).

Embora possamos interpretar que o termo “e/ou” desobriga a reunião com as equipes dos projetos, não podemos desconsiderar que mesmo a reunião com os coordenadores já representa esse aspecto do comprometimento no trabalho.

O documento para 2022, que também apresenta um caráter sugestivo em relação às reuniões, é mais enfático quanto à diferenciação entre os participantes:

Em nível regional, sugere-se que as chefias regionais estabeleçam calendário anual prévio para reuniões de avaliação, controle e monitoramento entre chefes e coordenadores regionais e entre chefes e corpo fiscal, com periodicidade máxima trimestral (Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho – 2022).

As diretrizes para 2022 sugerem que haja dois tipos de reunião, uma entre chefes e coordenadores e outra entre chefes e auditores de linha de frente (“corpo fiscal”). Percebemos, portanto, uma convergência de entendimentos quanto à importância das reuniões de equipe

como aspecto do valor do comprometimento no trabalho. As reuniões podem ser um espaço importante para a exposição de diferentes ideias, participação efetiva no planejamento, apresentação das dificuldades enfrentadas, contestação de prescrições, e exercício do sentimento de pertencimento. Por isso, as reuniões de equipe também são momentos que revelam o comprometimento dos agentes.

Vimos, entretanto, que há aspectos que se diferenciam conforme o perfil dos auditores. Uma dessas diferenças se refere às fiscalizações em equipe. No breve histórico da Inspeção do Trabalho percorrido na seção 4 desta dissertação mostramos que o modelo de atuação baseado na gratificação por desempenho esteve por bastante tempo voltado para a produção individual dos fiscais. A pesquisa aos documentos de Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho mostra um silenciamento quanto a regras para trabalho individual ou em grupo na área de SST. Também se deve notar que historicamente a Inspeção do Trabalho possui meta para quantidade de fiscalizações em SST. Não se trata de metas individuais, mas globais, o que representa também um contraponto às fiscalizações em equipe, já que uma dupla, por exemplo, realiza, em geral, uma quantidade menor de fiscalizações que dois auditores individualmente.

Portanto, podemos afirmar que a gestão da Inspeção do Trabalho não produz incentivos para as fiscalizações de SST em dupla ou equipe, a não ser quanto aos grupos especiais de fiscalização, como é o caso do Grupo Especial de Fiscalização do Trabalho em Transportes (GETRAC), coordenado pela própria SIT.

Cabe ressaltar que, mais recentemente, no ano de 2021, a Portaria nº 7.501 aprovou protocolos de segurança para os Auditores-Fiscais do Trabalho, sendo um deles destinado a atuações fora das zonas urbanas. Neste protocolo consta a obrigação de fiscalização em dupla, mas, frisa-se, apenas em ações fora das zonas urbanas. Ainda assim, o protocolo de segurança não apresenta qualquer vínculo com as Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho, restringindo-se ao valor da integridade física dos Auditores-Fiscais do Trabalho.

O aspecto da identificação profissional também não aparece nos discursos dos gestores, nem por meio de sugestão de agrupamento de auditores por perfil de qualificação, nem por formação de grupos especializados em determinados temas para ações específicas, por exemplo. Já que não há incentivo às fiscalizações por mais de um fiscal, é natural que o aspecto da identificação profissional também não esteja presente nas prescrições e em outros discursos dos gestores.

O comprometimento no trabalho ainda surge como valor entre os gestores e entre aqueles com perfil de gestão e fiscalização por um aspecto de controle. Assim como os auditores de linha de

frente, os gestores também demonstram insatisfação quando identificam agentes que na percepção deles não possuem o devido comprometimento no trabalho. A necessidade de maior controle individual surge como um entendimento em comum entre os auditores com experiência de gestão. Os termos “compromisso” e “controle” foram empregados da seguinte forma por um auditor que argumentava criticamente acerca do modelo de projetos utilizado atualmente na Inspeção do Trabalho:

Você pode desenhar um planejamento maravilhoso, mas se você não tem compromisso, não tem forma de controle, não vai funcionar. [...] Eu acho que o principal, você tem que saber o que o indivíduo está fazendo aí. Dentro da lógica do projeto. Daquilo que você quer fazer, da intervenção social que você quer produzir. Você tem que saber se o indivíduo está produzindo. E se ele não está adequado ao que se espera, ele não deve ter uma retribuição salarial como alguém que está colaborando. [...] Se não, não vai funcionar (Ent_GF3).

Podemos perceber que, para o entrevistado, é preciso estabelecer uma forma de controle capaz de aferir o compromisso dos auditores com o trabalho, caso contrário as intervenções não terão o resultado planejado. Outros auditores com perfil de gestão também abordaram a questão do controle da produtividade individual, seja por meio de um modelo de pontuação que se assemelha com aquele existente à época das gratificações individuais, seja por outras formas de monitoramento mais individualizado.

Pelo exposto, concluímos que o comprometimento no trabalho é um valor amplamente abordado pelos auditores, ainda que com diferentes aspectos. As diferenças nos aspectos do valor do comprometimento no trabalho podem criar tensões entre os diferentes níveis da estrutura hierárquica. Curioso perceber, ainda, que os auditores de todos os perfis se mostram insatisfeitos com a atuação de colegas que demonstram baixo comprometimento no trabalho, o que nos leva a concluir que este se constitui em um problema institucional a ser enfrentado. A frequente percepção de que há auditores que apresentam baixo engajamento com o trabalho pode revelar uma fragilidade nos processos de monitoramento no âmbito da instituição.

5.1.3- Transparência e abertura

Não seção anterior, analisamos as reuniões de equipe como um aspecto do valor do comprometimento no trabalho, mas elas também podem ser vistas sob a ótica do valor da transparência e abertura. As reuniões de planejamento podem frustrar as pretensões de deliberação dos auditores de linha de frente quando elas servem apenas como meros instrumentos de comunicação de prescrições definidas nas estruturas mais altas de poder e não

dão espaço à participação efetiva nos processos de política pública de Inspeção do Trabalho. Nas palavras de um auditor entrevistado:

Veja, Virgílio, as reuniões que existem hoje são unilaterais. É a SIT convocando para reunião do PPA, o Estado inteiro. Pessoal, as metas são as seguintes, daí um ou outro que são sempre os mesmos, “escuta, pessoal, mas esse negócio do jeito como está, assim...”, “ah, tudo bem, a sua sugestão está anotada”. E está anotado, está anotado e acabou, cara, não passa de anotação. E toca o pau, então assim, é uma reunião absolutamente unilateral. (Ent_LF4)

Os processos participativos estão diretamente correlacionados à transparência nos atos de gestão, motivo pelo qual estão sendo tratados aqui como um só valor. Transparência e abertura são um valor presente nos argumentos dos Auditores-Fiscais do Trabalho de que os processos de planejamento deveriam ter maior participação dos agentes de linha de frente, assim como os diagnósticos deveriam ser discutidos e confrontados com as evidências produzidas pelas experiências de fiscalização. Além disso, os discursos revelam a importância de um plano de gestão claro, por meio do qual o Secretário de Inspeção do Trabalho possa demonstrar seus propósitos para a instituição.

Segundo Frank Fischer (2008), a participação nos processos de políticas públicas pode ser analisada sob três tipos de efeitos: instrumental, de desenvolvimento e intrínseco. O efeito instrumental está ligado à participação com o objetivo de alcançar metas específicas que dificilmente seriam atingidas individualmente. Já os efeitos de desenvolvimento se referem ao impacto que essa participação tem no crescimento humano, como o aprimoramento da educação ou das habilidades de um indivíduo ou grupo. Por fim, os efeitos intrínsecos dizem respeito aos benefícios mais subjetivos, como o aumento da autoestima, o sentimento de realização pessoal e o fortalecimento do vínculo com a comunidade.

Quando aplicada ao planejamento da Inspeção do Trabalho, a participação pode ser justificada por todos esses efeitos, mas entendemos que os benefícios intrínsecos devem ter um destaque especial como aspecto do valor da transparência e abertura. A insuficiência de processos participativos na estrutura de governança da Inspeção do Trabalho contribui para relações mais tensas entre gestão e linha de frente à medida em que proporciona maiores contestações das prescrições, menor engajamento ao planejamento, frustração com o trabalho e enfraquecimento do vínculo com a instituição. Essa constatação foi externada por um dos entrevistados.

Tem um engajamento maior quando você tá vendo a coisa, você sabe que você é parte daquilo. Aquela meta ali você tá contribuindo. Então hoje não tem isso. Então o colega não tá vendo o que tá acontecendo. Por que o trabalho dele? [...] Ele só recebe ali e vai (Ent_GF1).

Essa forma de trabalho que pode se tornar alienante foi atribuída à falta de abertura nos processos de planejamento por diversos auditores de linha de frente entrevistados. Um deles é mais enfático em sua crítica e afirma que os processos participativos que existiam no passado não existem mais:

Nós tínhamos reuniões nas regionais com a auditoria fiscal do trabalho, mensais, se encontrava os colegas, todo mundo sabia o que o outro estava fazendo, que empresa ele estava indo. Não existe mais isso, ninguém dialoga, ninguém conversa. [...] tinha essa ebulição toda, e nos reuníamos com frequência [...] discutia o que ia fazer, o que não ia, os problemas, então a auditoria fiscal do trabalho era um corpo de servidores vivo, entendeu? (Ent_GF3)

A existência no passado de processos mais participativos no âmbito da Inspeção do Trabalho nos remete novamente ao histórico da instituição e à publicação da Portaria nº 216, que em 2005 criou a CCIT, homenageando um valor que trataremos mais à frente como participação social. Lembremos que a CCIT se tratava de uma comissão em que representações sindicais dos trabalhadores eram consultadas nos processos de discussão, elaboração e monitoramento do planejamento anual da fiscalização. Percebe-se, então, que a Inspeção do Trabalho vivenciou momentos mais participativos do que o atual, mas os valores que remetem a processos deliberativos ainda estão presentes entre os auditores. Por enquanto, nos limitaremos à análise do valor da transparência e abertura, deixando a questão do envolvimento da sociedade nos processos de política pública da instituição para uma análise específica, sob o valor da participação social.

O mesmo entrevistado (Ent_GF3) aborda, na sequência, a questão da transparência na gestão, que também produz efeitos intrínsecos nos Auditores-Fiscais do Trabalho de linha de frente.

É claro que tem muito a ver com as individualidades, com essa mudança social, com um certo individualismo das pessoas. Mas tem a ver com a falta de projeto de quem dirige a inspeção do trabalho. Porque se você tem projeto e tem foco, você tem discurso. Você constrói diálogo com a categoria. E você a convence. Ou não. Mas você tem instrumentos para convencer. E para instigar as pessoas, mobilizá-las. E quando você não tem projeto, é cada um por si. (Ent_GF3)

A fala do auditor nos mostra que a percepção de falta de transparência quanto aos projetos e planos para a instituição pode gerar uma desconfiança em relação à capacidade dos gestores de conduzir o órgão e, conseqüentemente, afetar o engajamento e o comprometimento profissional dos auditores.

Embora os discursos dos entrevistados demonstrem uma insuficiência ou ineficácia de processos de governança participativa na Inspeção do Trabalho, processos esses que estão a cargo dos ocupantes dos níveis hierárquicos mais altos da SIT, mesmo os gestores entrevistados

nesta pesquisa defendem a transparência e maior participação dos Auditores-Fiscais do Trabalho nos atos de gestão. O entrevistado Ent_G2, que foi Secretário de Inspeção do Trabalho, defende que “tem que ter uma gestão interativa”, o que significa “ouvir mais o pessoal da ponta”. Assim como o entrevistado 9, também ex-Secretário, que enaltece a transparência de um processo seletivo para o cargo mais alto da estrutura da Inspeção do Trabalho, realizado alguns anos antes:

Se teve uma coisa interessante que eles fizeram, foi assim, aquele processo seletivo. Porque minimamente obriga quem quiser ser SIT a pensar um projeto de gestão. Você pode até discordar do que eu penso, do que o outro pensa. Ô, meu amigo, o cara não vai sentar a *** naquela cadeira? [...] Para onde é que a inspeção vai? O que você quer? Você pode discordar de mim, mas você sabe o que eu escrevi, está ali. Você pode discordar... (Ent_G3)

Esse processo seletivo exigiu que os candidatos a Secretário de Inspeção do Trabalho apresentassem planos de gestão. Dois dos últimos Secretários, por isso, possuíam planos de gestão disponíveis não só para as instâncias superiores, mas também para toda a categoria de auditores. Portanto, havia transparência quanto às pretensões dos gestores para a instituição, o que posso dizer, como Auditor-Fiscal do Trabalho que integrou a equipe desses dois Secretários e concordando com o entrevistado Ent_G3, que foi uma boa prática para a Inspeção do Trabalho, embora não tenha tido continuidade.

Merece destaque uma iniciativa da SIT, no campo normativo, para ampliar a participação no planejamento anual de suas ações. Trata-se da Portaria nº 617, publicada em 2017, que formaliza a possibilidade de todos os Auditores-Fiscais do Trabalho apresentarem sugestões e críticas acerca de propostas de trabalho para o ano seguinte que, por sua vez, são elaboradas por um grupo de chefes regionais. A norma apresenta uma regra de composição para esse grupo, chamado de Grupo de Planejamento Anual, que exige a representação de pelo menos um auditor de cada um dos três grupos de superintendência e de cada uma das cinco regiões geográficas do país, além de constar a necessidade de estarem representadas as áreas de SST, legislação e de multas e recursos.

Como pesquisador implicado em minha pesquisa e no dever de deixar sempre clara minha posicionalidade, sinto-me em condições de manifestar minhas próprias impressões sobre a Portaria nº 617/2017, como uma ferramenta de participação, já que estive envolvido em sua elaboração.

A Portaria nº 617/2017 foi uma tentativa de contemplar a demanda da categoria de Auditores-Fiscais do Trabalho por maior participação na elaboração das Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho. Àquela época, já havia reclamações de chefes estaduais e dos

auditores de linha de frente sobre o caráter centralizador do processo de elaboração do documento de diretrizes. A Secretária de Inspeção do Trabalho, naquele momento, sensibilizou-se com a demanda por maior abertura no processo deliberativo e patrocinou a publicação de uma norma que pudesse proporcionar uma participação representativa dos Auditores-Fiscais do Trabalho no planejamento anual, até porque algumas questões dividiam a equipe da SIT, portanto, seria uma estratégia justa ouvir o que pensavam os pares de linha de frente.

Naquele primeiro ano da entrada em vigor das regras, e talvez no seguinte, o processo de elaboração do planejamento anual definido na Portaria pareceu funcionar bem, já que atraiu a participação de chefes e auditores de linha de frente, que se sentiram motivados a contribuir com críticas e sugestões. Tivemos a comprovação de que em várias unidades regionais os auditores se reuniram com os chefes e discutiram suas propostas, compilando-as e enviando-as na sequência à SIT. Cabe reproduzir aqui o texto de introdução do documento de Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho para 2018, o primeiro expedido após a Portaria nº 617/2017:

A Portaria 617, de 04 de maio de 2017, introduziu oficialmente um cronograma para a elaboração do planejamento anual das Atividades e Projetos desenvolvidos pela Inspeção do Trabalho. Além do cronograma, a Portaria 617 prevê a criação do Grupo de Planejamento Anual, composto por 10 chefes de fiscalização. Esse grupo é responsável pela elaboração, em conjunto com a SIT, da proposta de trabalho do ano seguinte. Tal proposta é disponibilizada à categoria dos Auditores-Fiscais do Trabalho e estes podem enviar sugestões e críticas acerca do conteúdo do documento.

Em 2017 a SIT possibilitou às regionais a realização de oficinas para discussão dos itens da proposta de trabalho. Além das oficinas, cada Auditor-Fiscal do Trabalho teve a oportunidade de se manifestar quanto à adequação de cada item da proposta.

As Diretrizes aqui contidas são resultado das contribuições de diversos Auditores-Fiscais do Trabalho em exercício na SIT e nas regionais. Pretende-se com essa construção coletiva que o planejamento das Atividades e Projetos possa estar alinhado com as expectativas dos Auditores-Fiscais do Trabalho e que permita transformar a realidade no mundo do trabalho. (Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho – 2018).

O discurso acima é fortemente influenciado pelo valor da transparência e abertura. Destacam-se o trecho que trata as diretrizes como resultado das contribuições dos auditores e o termo “construção coletiva”. Além disso, há uma sinalização à categoria sobre a busca por atender às expectativas dos Auditores-Fiscais do Trabalho.

Sobre este último ponto, é interessante salientar a relação de aliança que havia naquele momento entre a Secretária de Inspeção do Trabalho e o Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho, portanto, é provável que este último tenha exercido alguma influência sobre decisões de gestão da SIT que representaram uma tentativa de aproximação dos auditores de linha de frente.

Sem perder o foco no processo participativo implementado pela Portaria nº617/2017, sigo com minhas impressões a esse respeito relatando que com o passar dos anos houve um enfraquecimento da participação dos auditores, que pode ser explicado por vários fatores. Um deles é que as mudanças constantes na gestão da Inspeção do Trabalho dificultam a manutenção de alguns instrumentos conforme eles foram planejados, ainda que boa parte da equipe técnica permaneça na administração central. Como a Portaria deixa a cargo da SIT definir o formato para a compilação e envio das sugestões e críticas, a intensidade e até mesmo a eficácia da participação dos auditores pode sofrer alterações, para maior ou para menor, conforme o desenho específico do processo. Hipoteticamente é possível, por exemplo, que a consulta aos auditores seja feita apenas para cumprir a obrigação prevista na norma e que tenha o intuito de legitimar as decisões já tomadas pela gestão.

Outro ponto, ainda relacionado a esse, é que a percepção dos auditores de que suas críticas e sugestões não estão sendo levadas em consideração nas decisões manifestadas nos documentos de diretrizes pode levar à redução da motivação para a participação no processo. É compreensível que os auditores não tenham mais interesse em tentar contribuir com sugestões aos documentos se quando o fizeram anteriormente não receberam um *feedback* adequado.

Por fim, as alterações nos cargos de chefia também são frequentes nas unidades regionais, e isso pode prejudicar a continuidade do instrumento caso este não seja reforçado pela administração central ou não haja um apelo dos próprios auditores da unidade para a realização do processo. Esse tipo de atividade que ocorre apenas uma vez ao ano é facilmente esquecido, sobretudo pelos auditores de linha de frente. Alguns entrevistados disseram desconhecer a Portaria nº 617/2017 e o processo implementado por ela. O entrevistado Ent_GF3, ao ser questionado se tinha “visto” esse processo funcionando, respondeu “não, não vi. Não funciona”, assim como o entrevistado Ent_LF2, que disse: “eu não lembro de ter passado por isso”.

Portanto, assim como o valor do comprometimento no trabalho, o valor da transparência e abertura, muito presente entre os Auditores-Fiscais do Trabalho de linha de frente, parece ecoar nas estruturas de poder da Inspeção do Trabalho, no entanto permanece uma tensão entre os níveis hierárquicos ocasionada por diferentes formas de percepção deste valor pelos agentes. E entre os dois valores há o aspecto em comum das reuniões de equipe, cuja insuficiência ou ineficácia pode estar contribuindo para a relação conflituosa entre gestão e linha de frente.

5.1.4- Reflexividade sobre o próprio trabalho

Até aqui pudemos observar que a insuficiência de espaços formais de diálogo entre os Auditores-Fiscais do Trabalho representa uma carência contraposta ao valor da transparência e abertura, além de poder afetar o comprometimento no trabalho. Esses valores se manifestam de forma ainda mais latente nessa carência. A ausência de participação dos auditores de linha de frente na definição de regras de atuação da Inspeção do Trabalho e a falta de transparência em atos de gestão pode levar a uma incompreensão das estratégias de fiscalização, de suas justificativas e dos objetivos que se pretende alcançar. Nesse tipo de cenário, os gestores da Inspeção do Trabalho podem realçar a tensão com os agentes de linha de frente por deixarem de observar outro valor presente nas práticas destes últimos, o da reflexividade sobre o próprio trabalho. Esse valor se faz presente naquelas situações em que os auditores se questionam sobre o sentido de suas atuações. Foram vários os relatos que demonstraram a reflexividade dos auditores em relação a suas práticas. Seguem alguns exemplos.

Eu cheguei e falei assim, "tá, mas a gente vai fiscalizar. O que eu quero com isso aqui, com essa fiscalização? Eu não sei". (Ent_GF1)

Porque a pior coisa que existe no trabalho do indivíduo é alienação do trabalho. Você não saber o que você está fazendo, em que que se insere. Mas você tem que buscar um sistema onde as pessoas trabalhem, têm um conhecimento do que o trabalho dela está funcionando dentro de uma lógica maior dentro da superintendência, ou dentro da nação, dentro do país. (Ent_GF3)

A reflexão dos auditores sobre o sentido de suas atuações, conforme ilustrado acima, demonstra uma compreensão de que as fiscalizações precisam existir em um contexto maior do que o do estabelecimento fiscalizado. Os auditores de linha de frente percebem que as fiscalizações devem estar situadas em uma estratégia de política pública que busque alcançar efeitos muito mais amplos do que os resultados obtidos individualmente, para cada empresa fiscalizada.

Novamente percebemos a interseção com os valores identificados anteriormente, pois a reflexividade sobre o próprio trabalho aponta para o valor da proteção ao trabalhador, para o comprometimento no trabalho e para a transparência e abertura. Os auditores demandam uma clareza na comunicação, para a compreensão dos objetivos e das estratégias, que levará à confiança de que o trabalho terá o potencial de proteger trabalhadores e isso refletirá o comprometimento com suas fiscalizações.

Portanto, a ação reflexiva sobre o próprio trabalho pressupõe um olhar para as próprias práticas atravessado pelos valores individuais e sociais defendidos. Cada agente público tem seus próprios valores, ainda que não consigam estar totalmente livres de suas estruturas objetivas, conforme Teoria da Prática, de Bourdieu, discutida anteriormente. É esperado que a

reflexividade entre os valores individuais e os valores institucionais gerem visões diferentes, e muitas vezes conflituosas, entre os ocupantes de cargos de gestão e os agentes de linha de frente. As exigências e pressões recebidas pelos gestores não são as mesmas daquelas recebidas por quem está implementando as políticas públicas na ponta. Portanto, é comum que o olhar de agentes para as próprias práticas seja carregado de valores díspares, conforme o papel que cada um ou cada grupo exerce.

O valor da reflexividade sobre o próprio trabalho consiste, dessa maneira, em um importante elemento a ser considerado no esforço de se compreender as tensões entre gestores e agentes de linha de frente. Para analisar como esse valor está presente entre os gestores e como suas prescrições o demonstram ou o omitem, vamos analisar os seus discursos verbais, por meio das entrevistas, e escritos, contidos nas Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho. O objetivo é verificar as reflexões dos gestores sobre os objetivos da Inspeção do Trabalho e como elas se manifestam nas diretrizes para o planejamento.

Um dos ex-Secretários de Inspeção do Trabalho entrevistados comentou sobre sua intenção de que os auditores soubessem o que é mais estratégico para a instituição:

A ideia era a gente ter um sistema de incentivos individual para que cada auditor soubesse o que é mais importante do ponto de vista da estratégia da instituição. [...] acho que isso é algo que vai transformar a Inspeção do ponto de vista da eficiência mesmo, do foco direcionado realmente para o resultado prático que a gente precisa dar para a sociedade, a ideia toda é baseada naquilo que a gente pode produzir para a sociedade, não no que a gente pode produzir para a gente, porque não faz sentido. (Ent_G1)

Interessante notar dois pontos na fala desse Auditor-Fiscal do Trabalho. O primeiro é a menção à eficiência, que é um valor comumente exigido aos gestores. Seu discurso nos remete não somente à eficácia e à efetividade da atuação, mas também à questão da produtividade dos auditores. O sistema a que ele se refere consiste, basicamente, em uma meta individual baseada em pontos atribuídos a produtos e resultados das fiscalizações. No modelo por ele proposto, ações fiscais mais complexas pontuariam mais do que ações mais simples, o que poderia equilibrar a distribuição de carga de trabalho entre os auditores. Assim, sua preocupação não se restringe aos objetivos das intervenções, mas alcança também o valor da produtividade e da eficiência.

A produtividade exigida pelos gestores às vezes se choca com o valor da reflexividade sobre o próprio trabalho dos auditores de linha de frente, quando a busca por mais fiscalizações acaba por reduzir a qualidade do trabalho ou por direcionar os agentes a estabelecimentos que não são

vistos por estes como prioritários para a atuação. Essa reflexão que contrapõe produtividade e efetividade é ilustrada a seguir.

Eu acho que a gente confundiu metas e objetivos com números. A gente começou a tratar as nossas metas como sendo números. E aí a gente perde. Por que eu fazer, por exemplo, 10 empresas por mês. Beleza. Quantas dessas eu mudei? Na verdade, poucas eu mudei. (Ent_LF1)

Essa fala exemplifica um questionamento comum sobre as metas submetidas às unidades regionais, que fazem com que os chefes e coordenadores nos estados muitas vezes tenham que distribuir um volume de trabalho considerado alto pelos agentes de linha de frente. Assim, é comum que os auditores não consigam, por exemplo, prolongar as fiscalizações até a verificação das regularizações nos ambientes de trabalho, restringindo-se à lavratura dos autos de infração cabíveis.

Na fala abaixo, de outro entrevistado, temos também a questão do critério de seleção dos estabelecimentos a serem fiscalizados. Esses critérios nem sempre ficam claros para o auditor, o que o faz questionar o objetivo de algumas fiscalizações.

Essas situações que eu te falo, os casos mais complexos, né? A gente entende a importância da inspeção ali. Tem muitas fiscalizações que a gente não entende. A gente pensa, vou fazer o que aqui? [...] Então, eu fiz muitas dessas na época porque o chefe queria bater a meta. Ele entendia que a meta é uma ordem da chefia superior e ia cumprir essa ordem. (Ent_GF2)

Para este auditor, algumas fiscalizações ocorrem apenas para o cumprimento de uma meta. O valor da reflexividade sobre o próprio trabalho o faz criticar algumas atuações que para ele não deveriam ser prioritárias. Esse tipo de fiscalização a que o auditor entrevistado se refere normalmente é mais simples, não exige muito conhecimento e gera pouco trabalho. Por isso, ele entende que a seleção dessas empresas para a fiscalização se deve à necessidade de se apresentar maior produtividade.

O segundo ponto a se destacar no trecho do discurso do entrevistado Ent_G1 é que ele confronta a atuação centrada nos próprios interesses com aquela voltada para a sociedade. Essa reflexão é pertinente porque intervenções que são implementadas sem o devido debate acerca do problema, ou mesmo que não possuam um problema bem delimitado que as justifique, podem representar uma atuação ensejada menos pelo interesse público do que pela conveniência e interesse dos agentes. É o que ocorre, por exemplo, quando um projeto é justificado pela existência de auditores com determinados conhecimentos específicos, sem que tenha havido um processo deliberativo para a identificação de um problema para o qual se tenha concluído pela necessidade de intervenção.

O debate acerca dos problemas da política pública é um passo importante ao qual subjaz o valor da reflexividade sobre o próprio trabalho, à medida em que inicia um questionamento sobre os sentidos da atuação. Os projetos que são desenhados sem uma delimitação clara do problema podem ter uma implementação com pouco foco, sem a compreensão dos objetivos a serem alcançados e gerar desmotivação dos auditores, ou podem estar servindo mais aos interesses dos agentes do que aos interesses públicos.

Nesse ponto é importante investigar as Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do trabalho para analisar as justificativas para as atividades e projetos obrigatórios de SST.

Em 2011, a única atividade obrigatória de SST era a de análise de acidentes. Já em 2020, as unidades regionais tiveram que implementar obrigatoriamente as atividades de análise de acidentes e doenças do trabalho, prevenção de acidentes e doenças do trabalho, fiscalização na construção civil, além de fiscalização do trabalho portuário e aquaviário e fiscalização em frigoríficos para algumas unidades. Ademais, havia a obrigatoriedade de desenvolver projetos estaduais entre uma lista de 11 temas escolhidos pela SIT. As regionais poderiam desenvolver outros projetos não relacionados pela SIT, mediante justificativa e desde que autorizados por esta.

Percebe-se, então, que ao longo dos anos houve variações na relação de atividades e projetos de SST. Até 2021, as justificativas quanto à obrigatoriedade dos projetos ou à seleção de temas pela SIT para a seleção pelas unidades regionais não traziam informações bem detalhadas. Em alguns anos, como em 2020, para as diretrizes de 2021, a SIT disponibilizou planilhas com a “taxa de ocorrência de acidentes” por setores econômicos, que deveriam ser consideradas nas propostas de implementação de projetos estaduais.

Foi nas Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho de 2022 que a SIT produziu seu diagnóstico técnico mais completo, apresentando diversos dados e alguns indicadores de acidentes de trabalho por estado, atividade econômica e por empresa. Esse trabalho de diagnóstico representou uma iniciativa ampliada e detalhada da SIT de reflexividade sobre as próprias prescrições. Seguindo a tendência de políticas públicas baseadas em evidências, a SIT buscou justificar sua atuação e provocar as unidades para que também o fizessem a partir de indicadores e dados bastante detalhados.

Dessa maneira a gestão à época ofereceu um recurso técnico para que as equipes de fiscalização nos estados pudessem refletir sobre os problemas a serem enfrentados e definir seus próprios projetos. Cumpre ressaltar, ainda, que àquela época a SIT realizou reuniões virtuais com os

auditores das unidades regionais para apresentação do diagnóstico, o que auxiliou na compreensão dos critérios utilizados no estudo. Embora essa iniciativa tenha sido recebida com desconfiança e críticas de alguns auditores, ela contribuiu para o exercício do valor da reflexividade sobre o próprio trabalho, já que mesmo os críticos deveriam apresentar seus argumentos para refutar o estudo.

Aliado a uma ampla discussão, o estudo de diagnóstico elaborado em 2021, confrontado com as evidências empíricas produzidas pela vasta experiência dos Auditores-Fiscais do Trabalho nas fiscalizações, poderia se firmar como uma importante ferramenta de contribuição para um planejamento participativo, crítico e centrado em valores. Contudo, as Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho nos dois anos seguintes, 2023 e 2024, não apresentaram o diagnóstico atualizado, apenas citaram o realizado em 2021, para o planejamento de 2022, como fonte de consulta para a elaboração do planejamento regional daqueles anos.

5.1.5- Equidade

A concepção de equidade vem sendo debatida desde Aristóteles, em *Ética a Nicômaco*, por vários autores de diferentes áreas do conhecimento, como John Rawls, na filosofia política, e Mario de la Cueva, no direito. Entre os diferentes conceitos já apresentados, há um certo consenso de que a equidade seria uma aplicação concreta da justiça em situações ou contextos específicos, por meio da adaptação das normas a uma condição individual, não alcançada pelo caráter genérico delas, ou pela oferta de serviços públicos conforme as necessidades e diversidades de cidadãos ou grupos sociais.

É comum que a equidade seja analisada como uma ponte para a justiça social. Assim sendo, talvez fosse mais esperado que tivéssemos um olhar mais focado nos trabalhadores, ao analisarmos a equidade nesta pesquisa, já que esses são a parte hipossuficiente na relação com os empregadores. Até pudemos verificar aspectos da equidade proeminentes na percepção de auditores de que alguns trabalhadores são sujeitos de direitos suprimidos, como neste discurso:

Eu adoro meu trabalho. Sou apaixonado pela auditoria. [...] eu vejo para a inspeção do trabalho um papel relevantíssimo de garantir direitos a quem não tem. A quem tem no papel, mas não tem na realidade. (Ent_GF3)

Entretanto, o valor da equidade está mais pronunciado no tratamento que os Auditores-Fiscais do Trabalho dispensam a diferentes tipos de empregadores. Como uma avaliação axiológica, nossa compreensão de equidade, como valor, consiste em um sentimento de razoabilidade na aplicação de penalidades aos empregadores ancorado em três aspectos: a capacidade financeira

das empresas, a não intervenção no equilíbrio da concorrência e a percepção do esforço da empresa em cumprir as normas de SST.

O primeiro aspecto é revelado pela preocupação de auditores com as consequências das fiscalizações para empregadores com pouco poder econômico. Muitas vezes, a legalidade a que está submetido o agente é confrontada com o valor da equidade, quando é identificado o risco de uma fiscalização comprometer a existência do empreendimento.

Porque a verdade é essa, eu fico às vezes pensando assim, pô... Se eu der 5, 6, 7 autos, eu vou quebrar isso aí. Então assim, eu tenho esse dilema comigo, eu tenho essa coisa comigo. [...] Isso é uma coisa que é complicado, a gente tem que se abstrair disso, porque a vida de um trabalhador, tanto da construtora grande quanto da pequena, é a mesma. A família, a dor, é a mesma. Mas assim, ao mesmo tempo, a gente tem esse dilema. (Ent_LF1)

A fala acima demonstra uma situação comumente vivenciada por Auditores-Fiscais do Trabalho, a de fiscalizar estabelecimentos de pequeno porte e pouco recurso financeiro, em que as condições de trabalho oferecem riscos aos trabalhadores. Os casos de interdição e embargo são os mais críticos, já que a paralisação das máquinas dos estabelecimentos, por exemplo, pode significar a interrupção da produção de toda a empresa, mas a não interdição pode significar um acidente grave ou, mesmo, fatal. No relato apresentado, o dilema do auditor se deve à confrontação entre o valor da proteção do trabalhador, o valor da equidade no tratamento ao empregador e a exigência legal de aplicação de um auto de infração para cada irregularidade encontrada, conforme texto do art. 628 da CLT:

Salvo o disposto nos arts. 627 e 627-A, a toda verificação em que o Auditor-Fiscal do Trabalho concluir pela existência de violação de preceito legal deve corresponder, sob pena de responsabilidade administrativa, a lavratura de auto de infração (BRASIL, 1943).

O valor da equidade está incorporado na percepção do auditor que decide não autuar por todas as irregularidades encontradas, porque a aplicação do conjunto de multas devidas para a situação poderia representar um valor incompatível com a capacidade financeira da empresa e até mesmo inviabilizar a sobrevivência do estabelecimento. Assim, quando o auditor avalia que existe esse risco, é mais provável que ele escolha autuar por apenas algumas entre o conjunto de irregularidades, em vez de lavrar todos os autos de infração devidos. Isso porque ele entende que a regra geral de um auto de infração para cada irregularidade identificada não deve ser aplicada em alguns casos concretos, pois a aplicação da regra geral positivada em lei representaria uma penalidade excessiva para o empregador em determinadas situações. O mesmo não ocorre com as grandes empresas. As fiscalizações em empresas maiores não geram esse tipo de preocupação, como pode se verificar pelo trecho de outra entrevista:

eu sou mais rigorosa com empresas grandes. Porque é uma empresa que tem capital para investir, é uma empresa que tem profissionais para cuidar dessa parte de saúde e segurança. Então, realmente, eu sou um pouco mais rígida com empresas maiores. (Ent_LF2)

Cumpramos ressaltar que o próprio arcabouço legal já exige um tratamento diferenciado para microempresas, empresas de pequeno porte e empresas com até dez empregados, nas quais deve ser observado o critério da dupla visita, com algumas exceções. Isso significa que o Auditor-Fiscal do Trabalho precisa notificar a empresa para que regularize os itens em desconformidade com a norma e só poderá autuá-la em caso de descumprimento da notificação. Ainda assim, conforme visto, há situações nas quais os auditores entendem que as leis não são suficientes para um tratamento equitativo, e é exatamente daí que surge o valor da equidade, da necessidade de uma intervenção particular não contemplada pela generalidade das normas.

A equidade, como valor, também pode ser observada na preocupação dos Auditores-Fiscais do Trabalho com a possibilidade de interferir no equilíbrio (ou no desequilíbrio) da concorrência entre as empresas. Quando esses agentes fiscalizam e cobram melhorias de determinadas empresas, eles podem estar deixando de fazer o mesmo em relação às suas concorrentes, criando assim uma condição desigual entre elas, já que o investimento em SST exige a aplicação de recursos financeiros, muitas vezes, bastante consideráveis. Um dos auditores entrevistados estava passando por uma situação relacionada a essa preocupação no momento da entrevista. Assim ele relatou:

olha a distorção econômica que a gente pode gerar aqui, né? Como é que a gente vai fazer? Vou fechar essa aqui e não vou fechar outra? Vou cobrar de uma, não vou cobrar da outra? Já tô causando uma concorrência desleal. (Ent_GF1)

Podemos perceber nesse discurso uma interseção com o valor da reflexividade sobre o próprio trabalho, mas dessa vez o olhar do auditor se volta não para o valor da proteção ao trabalhador, diretamente, mas para as empresas, enxergando a possibilidade de sua atuação favorecer as concorrentes, indiretamente, se estas não forem também alvos das mesmas exigências.

O terceiro aspecto do valor da equidade, que afeta as práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho, é a percepção quanto à disposição, ao esforço, ou à preocupação do empregador em cumprir as normas de segurança e saúde no trabalho. Vejamos a transcrição seguinte.

Quando você pegava uma empresa que era, vamos chamar assim, uma empresa bonita, cumpria a legislação na sua maioria, geralmente os auditores faziam a notificação daqueles poucos itens que deveriam ser objeto da fiscalização, e não lavravam a autuação. A empresa era recompensada por ser uma boa empresa (Ent_LF4).

O adjetivo utilizado pelo auditor para descrever a empresa que cumpre a norma, ou boa parte dela, nos chama a atenção: “bonita”. O agente associa a empresa que oferece segurança e saúde aos trabalhadores a um padrão estético de beleza. Isso nos faz perceber o sentimento positivo que o leva a agir com menos rigor com a empresa. A empresa é “recompensada por ser uma boa empresa”.

Para esse e outros auditores, as empresas que demonstram uma boa propensão ao cumprimento das normas não precisam ser penalizadas, pois uma orientação já seria suficiente para que ela regularizasse os poucos itens ainda em desconformidade. Ao contrário, as empresas com muitas irregularidades precisariam de um tratamento mais rígido, o que significa aplicar mais autos de infração.

A equidade, então, é um relevante valor nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho, apresentando importantes aspectos, como a da preservação dos empreendimentos e dos empregos a eles vinculados, a livre concorrência e o incentivo ao investimento em segurança e saúde no trabalho.

Sendo assim, nos questionamos se as medidas de gestão podem apresentar um olhar por trás do qual se perceba o valor da equidade. E o contrário também pode existir, medidas que se choquem com esse valor? É isso que passamos a analisar.

Quanto à equidade aplicada às diferentes capacidades econômicas das empresas, em que os auditores podem ter menos rigor na atuação nos estabelecimentos com poucos recursos financeiros, uma medida de gestão em especial provocou grande desgaste na relação com os agentes de linha de frente. A SIT mantém um sistema informatizado chamado SfitWeb, no qual são registradas diversas informações, como os Termos de Abertura de Projetos e Atividades, os indicadores e respectivas metas, as Ordens de Serviço, as informações das fiscalizações e o monitoramento. As fiscalizações são registradas no sistema por meio dos Relatórios de Inspeção (RI), nos quais são informados dados da empresa, os itens verificados e seus resultados, os dias de atividade do auditor naquela fiscalização e os documentos produzidos, entre estes, os autos de infração lavrados.

Os RI registram as declarações dos auditores quanto à situação dos itens verificados, sendo possível marcar cada um como regular, irregular ou não fiscalizado. Se o auditor declara que o item estava irregular, ele deve assinalar também uma ou mais medidas tomadas, que podem ser item regularizado, autuado, interditado, embargado, entre outras. Ocorre que até poucos anos atrás, o sistema não possuía travas que forçassem o auditor a tomar a medida prescrita pela

norma. Conforme vimos anteriormente, com exceção dos casos em que se aplica o critério de dupla visita, a lei define que para toda irregularidade, o auditor deve lavrar um auto de infração. No entanto, era possível ao auditor registrar no sistema um item como irregular e não apresentar o auto de infração correspondente, ainda que não se tratasse do critério de dupla visita.

Ocorre que uma ação promovida pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) pleiteou judicialmente a adoção de uma trava no sistema que obrigasse o Auditor-Fiscal do Trabalho a apresentar os autos de infração correspondentes às irregularidades identificadas. Ou seja, para cada item marcado como irregular, deveria ser informado um auto de infração, com exceção dos casos de dupla visita.

Mesmo sem ter sido deferido judicialmente o pedido do MPT, a gestão da SIT à época implementou essa medida no sistema, obrigando os auditores a lavrarem o auto de infração correspondente ao item registrado como irregular. Essa decisão provocou muitas críticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho de linha de frente, como a reproduzida a seguir:

Com a mesma legislação que nós temos hoje, era possível eu entrar num estabelecimento, o que é risco grave iminente não se discute, é interdição, embargo, isso não mudou até hoje, e o que sobrava? Eu tinha opção, tinha discricionariedade de autuar ou notificar. Então, como que os auditores fiscais faziam na época? A grande maioria, eu não vou falar por todos, porque obviamente nós sempre fomos um corpo bastante heterogêneo do ponto de vista de procedimento, mas tinha uma certa harmonia, tinha uma certa tendência. A tendência era lavrar notificações extensivas, [...] E os auditores tinham uma tendência de lavrar notificação e escolhiam os dois, três itens mais graves para fazer a autuação, até para não ficar aquela imagem de que a fiscalização era leniente. (Ent_LF4)

Esse auditor, assim como outros, explica que era comum não se autuar por todos os itens irregulares. Ao contrário, fazia-se uma notificação para que o empregador regularizasse aqueles itens. Com a implementação da trava no sistema, o auditor não mais pôde registrar esse tipo de conduta, e isso enseja a crítica de que a medida adotada pela gestão gerou outros problemas, por exemplo, a redução de itens marcados como “irregular” nos RI.

Até mesmo um Auditor-Fiscal do Trabalho com perfil de gestão criticou a medida adotada pela SIT:

Ali você colocou a chave do caixão. Porque até ali a galera fala assim, regularizei uma situação. Às vezes, até uma situação que não era grave. Você foi no dia o banheiro estava sujo, mas você conversa com o pessoal, o pessoal fala, “não, o pessoal limpa” [...] Você não vai lançar que você regularizou esse negócio. Você vai mandar o cara limpar, mas você não vai lançar no Sfit, por causa disso. [...] por exemplo, você foi em uma obra. Cara, digamos que uma obra esteja bem ruim. É muita coisa que se regulariza ali, mas muitas vezes você vai fazer sei lá, pega NR 18, que cada coisinha é um auto de infração. Uma obra que não seja um negócio gigantesco assim. Vai fazer cem autos de infração? [...] Cara, cem autos de infração? Qual a imagem que ia ficar

da inspeção do trabalho? “Os caras são caneteiro. É só multa, multa, multa, multa”. (Ent_G3)

A redução da discricionariedade dos agentes de linha de frente, neste caso, causou uma tensão provocada pelo confronto da busca pelo controle, do lado da gestão, com o valor da equidade, pelo lado dos auditores da fiscalização.

O modelo de atuação por projetos utilizado pela Inspeção do Trabalho, por outro modo, pode propiciar um tratamento equitativo às empresas, pois permite a organização das fiscalizações por atividades econômicas. Por exemplo, é comum que haja projetos voltados para a fiscalização na construção civil, em frigoríficos, em madeireiras, entre outros segmentos. A atuação planejada em empresas da mesma atividade econômica reduz o risco de intervenções que interfiram na concorrência entre elas. Essa percepção foi externada por um auditor, ao analisar a implementação do modelo por projetos:

Acho que melhorou muito no sentido da inspeção do trabalho cumprir seus objetivos, alcançar seus objetivos e fazer um trabalho realmente relevante. Acho que aquele trabalho de somente atender denúncias é um trabalho meio irrelevante. Às vezes você atende uma denúncia de uma empresa e você vê que tinha outra na mesma atividade, até no mesmo local, que era muito pior, só que ninguém denunciou. (Ent_GF2)

Portanto, nossa análise é que, embora não haja menção expressa nos documentos de diretrizes sobre medidas de equidade ou de redução do risco de concorrência desleal promovida pela atuação da Inspeção do Trabalho, o modelo de projetos contribui para que esse valor, reconhecido nas práticas dos auditores de linha de frente, seja observado.

Por fim, devemos frisar que o valor da equidade é típico dos agentes de linha de frente, pois só eles, que estão em contato direto com trabalhadores e empresas são capazes de avaliar a necessidade de adoção de tratamentos diferenciados, não contemplados pela generalidade das leis. Assim, a busca por maior controle pelos gestores gera o risco de aumento da tensão na relação com os auditores-fiscais, à medida em que a redução da discricionariedade destes agentes se choca com o valor da equidade presente em suas práticas.

5.1.6- Participação social

O valor da participação social na Inspeção do Trabalho remete às primeiras iniciativas de discussão tripartite de normas de segurança e saúde no trabalho no Brasil, que começaram a incorporar o modelo preconizado pela OIT de discussão entre governo, representações empresariais e representações dos trabalhadores. A investigação sobre o histórico da Inspeção no Trabalho nos revelou que em um passado recente o valor da participação social também

esteve presente de forma marcante nas estruturas de poder da instituição, sendo revelado, inclusive, por meio de Portaria ministerial e de prescrições contidas nas Diretrizes para o Planejamento.

Embora ainda existam processos no âmbito da Inspeção do Trabalho em que a participação social é condição inerente, em especial na formulação e revisão tripartite das Normas Regulamentadoras, é preciso reconhecer que, na elaboração de diagnósticos e no planejamento das ações a serem conduzidas pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, o papel da sociedade foi bastante reduzido nos últimos anos.

No que pese a diminuição da participação social no planejamento das ações da Inspeção do Trabalho, não foram raras nas entrevistas as menções a essa participação da sociedade como um importante valor institucional, sobretudo vindas de auditores com mais tempo na instituição. Segue um trecho que ilustra isso:

Eu acho que, por exemplo, o planejamento da SIT, poderia muito bem ser implementado, primeiro, ser formulado a partir de uma participação social mais intensa. A primeira coisa é essa. Não adianta você reunir dez técnicos aqui na SIT, pegarem sistemas de informações e "vamos fazer uma coisa revolucionária". Pode ser um projeto maravilhoso, mas não vai funcionar. [...] Então, eu acho que é fazer um planejamento a partir da SIT baseado num projeto do que que você quer enfrentar. A partir de você saber o que que você quer enfrentar, aliás, para você saber o que que você quer enfrentar, você tem que ouvir as pessoas, ouvir a sociedade. Ela que vai te alimentar com isso. Aí você vai formular aquilo que você vai enfrentar. (Ent_GF3)

A transição de um modelo reativo, em que basicamente a atuação se dava a partir do atendimento de denúncias, para o modelo atual, baseado em dados, tecnologia e planejamento, parece ter contribuído para um certo isolamento da Inspeção do Trabalho. Esse isolamento é criticado por diversos auditores, que entendem, assim como o entrevistado Ent_GF3, que a tecnologia e os dados são importantes, mas não são suficientes para a compreensão dos problemas enfrentados pelos trabalhadores. É preciso ouvir o que eles, trabalhadores, têm a dizer, e isso ainda pode ser feito por meio do diálogo com as suas entidades representativas, embora atualmente estas estejam mais enfraquecidas.

A crítica a respeito do tecnicismo exacerbado do planejamento da Inspeção do Trabalho guarda relação com a proposta de Frank Fischer (2009), para quem os especialistas devem propiciar a participação social dos cidadãos nos debates, permitindo o confronto de visões de problemas e soluções e a formação de um construto social em torno de uma política pública.

O valor da participação social também está presente em práticas concretas dos Auditores-Fiscais do Trabalho, em situações nas quais a participação de outros atores da sociedade contribui para o alcance dos objetivos dos agentes. Em um episódio narrado, a presença de

representante de um sindicato dos trabalhadores foi vista até mesmo como garantidora da segurança do auditor.

A gente começou a ter noção do risco que nós, auditores fiscais, corremos, que a gente não tinha apoio nenhum e até nem percepção do que estava acontecendo. E aí, por exemplo, teve algumas situações de canteiros de obras que eu com o presidente do sindicato, enquanto eu ia fazer a fiscalização, ele ia conversar com os trabalhadores no canteiro de obras e estava sentido o que é que estava rolando lá né? Teve algumas situações que ele chegou para mim e falou assim: “amigo, vamos sair daqui. Vamos sair daqui que você embargou a obra por falta de segurança e os caras estão querendo te jogar lá de cima do prédio”. (Ent_LF5)

Outro relato sobre participação social revela a formação de coalizões com atores externos à Inspeção do Trabalho como forma de proteção da categoria de auditores.

Não havia uma ação fiscal, por exemplo, no Pará, no Mato Grosso, no Paraná, em que os auditores não soubessem quem era o representante da CPT naquele local. Ou da Contag. Se você conversar com a Cláudia, com a Marinalva, com a Valderez, todo mundo fazia a inspeção fiscal e ia lá na organização social, sentava, conversava e dialogava. Então, quando o bicho pegava aqui, um deputado fizesse um ataque, uma coisa assim, todo o movimento social estava na nossa defesa. (Ent_GF3)

Embora este último trecho refira-se à atuação no combate ao trabalho análogo ao de escravizado, portanto, não exclusivamente em SST, ele ilustra bem um aspecto do valor da participação social, que é o de formar coalizões que se proponham a defender a atuação da Inspeção do Trabalho, sobretudo em contextos de confrontos políticos. E esse aspecto se aplica para a instituição como um todo.

A participação social também foi identificada como valor em discursos de Auditores-Fiscais do Trabalho com perfil de gestão. Um deles, ao tratar de um longo processo de regulamentação dos requisitos de segurança de vestimentas de proteção contra agrotóxico, contou o seguinte.

Pelo menos na minha frente, eles dizem que me adoram. Por que, cara? Porque eu ouvi o problema do cara. Eu não falava só assim, “ah, se vira”. Porque eu sei que a banda não toca assim, entendeu? [...] Pô, seria muito fácil pra mim, “se vira, problema seu”, só que aí, ninguém vai ter CA? Você está fazendo um negócio que não tem no mundo. Olha o tamanho disso, entendeu? O Brasil foi o primeiro país a testar vestimenta de proteção contra agrotóxico? Ninguém sabe disso. (Ent_G3)

Esse gestor realçou o valor da participação social por meio do aspecto da escuta de atores diretamente afetados pelo instrumento de políticas públicas, que nesse caso eram os fabricantes das vestimentas de proteção contra agrotóxico. O auditor ressaltou a importância da empatia nesse processo, sem a qual a norma poderia ter sido regulamentada de forma a não ser possível o seu cumprimento.

Apesar de presente nos discursos, o valor da participação social não parece estar priorizado nas prescrições e normas oriundas da gestão da Inspeção do Trabalho nos últimos anos. Com

exceção das Ações Especiais Setoriais, que preveem diálogo social para a compreensão de problemas e definição de estratégias e de que tratamos no breve histórico da Inspeção do Trabalho, determinações ou orientações à semelhança da Comissão de Colaboração com a Inspeção do Trabalho (CCIT) – prevista na Portaria nº 216/2005, revogada pela Portaria SEPRT nº 972, de 21 de agosto de 2019 – não constaram nos documentos de Diretrizes para o Planejamento dos últimos anos, na área de SST. Como Auditor-Fiscal do Trabalho e pesquisador implicado nesta pesquisa, posso dizer que, de fato, houve uma tendência a um distanciamento das entidades sindicais representativas dos trabalhadores desde a implementação do modelo de atuação planejada por projetos. Na minha percepção, que coincide com a de outros auditores, o planejamento a partir de diagnósticos foi supervalorizado, tendo inclusive relegado as denúncias ao segundo plano. Por exemplo, o banco de denúncias trabalhistas não tem sido contemplado nos diagnósticos da área de SST, apesar dessas denúncias terem o potencial de revelar os problemas mais frequentemente apontados pelos trabalhadores. Isso não significa, entretanto, que esse valor tenha se perdido, e isso pudemos verificar a partir da análise dos discursos dos Auditores-Fiscais do Trabalho entrevistados para esta pesquisa. Sobretudo os auditores que puderam experimentar períodos com maior abertura à participação social demonstram claramente uma insatisfação em relação ao distanciamento da sociedade nos processos de elaboração de diagnóstico e de planejamento da Inspeção do Trabalho.

5.1.7- Quadro síntese

O quadro abaixo sintetiza o mapeamento dos valores, apresentando seus aspectos, a forma como estão ou não referenciados nos documentos e nossas interpretações sobre eles.

Quadro 5 – Síntese dos valores mapeados

Valor	Aspectos	Referência nos documentos	Notas Interpretativas
Proteção do Trabalhador	Priorização da vida e da saúde, prevenção de acidentes e doenças, melhoria do ambiente de trabalho.	Missão institucional contida no Regulamento da Inspeção do Trabalho.	Valor central e mais consensual; presente nas normas, discursos e práticas; deve nortear os processos deliberativos.
Comprometimento no trabalho	Importância das reuniões de equipe, fiscalização em equipe e identificação entre os	Existência ou não de orientações nas Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho	Realçado na linha de frente por meio da importância dada às equipes e pelo incômodo em relação à

	componentes da equipe de fiscalização.	quanto à realização de reuniões, fiscalizações em equipe, metas e iniciativas que envolvam agrupamento de auditores por perfil.	falta de comprometimento de alguns pares, que gera emoções negativas. Na gestão também surge o incômodo com a falta de comprometimento de alguns auditores, mas o aspecto da equipe é pouco realçado, surgindo apenas nas prescrições de reuniões; a discussão sobre fiscalizações em dupla/equipe é omitida. O aspecto mais realçado entre a gestão é o controle e a produtividade.
Transparência e abertura	Importância da participação dos auditores de linha de frente nos processos de planejamento, transparência nos planos de gestão e nos diagnósticos.	Portaria SIT nº 617/2017, menção nas Diretrizes para o Planejamento ao processo estabelecido pela Portaria.	Valor-chave para que os outros valores possam se realizar nas práticas. A transparência e abertura surge como valor nos discursos de agentes de linha de frente e de gestão, no entanto, os auditores de linha de frente não percebem ações concretas da gestão que correspondam a esse valor.
Reflexividade sobre o próprio trabalho	Objetivos da atuação, metas, interesse pessoal X interesse público.	Diagnósticos e justificativas mencionados nas Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho	Os auditores de linha de frente demonstraram atuar de forma reflexiva ao se questionarem sobre algumas fiscalizações, que para eles não se adequavam aos objetivos pretendidos e geraram frustração. A SIT, embora tenha elaborado há alguns anos um diagnóstico detalhado, com o intuito de refletir sobre os problemas a serem enfrentados, não deu continuidade à

			iniciativa, além de não oportunizar um espaço para debate capaz de confrontar diferentes representações dos problemas.
Equidade	Capacidade financeira das empresas, não intervenção no equilíbrio da concorrência e percepção do esforço da empresa em cumprir as normas de SST.	Modelo de atuação planejada por projetos e atividades, previsto na Portaria MTP nº 547, de 22/10/2021 e Diretrizes para o Planejamento.	O modelo de projetos contribui para a não intervenção no equilíbrio da concorrência, no entanto, a redução da discricionariedade dos auditores compromete a equidade, impedindo que os agentes avaliem a necessidade da aplicação dos autos de infração em determinadas circunstâncias.
Participação social	Participação social no planejamento como fonte de diagnóstico, participação de entidades sindicais nas ações fiscais, participação social como forma de empatia e de formação de coalizões para defesa institucional.	Modelo tripartite preconizado pela OIT, Portaria nº 216/2005, de 22/04/2005, revogada pela Portaria SEPRT nº 972, de 21/08/2019; Decreto nº 10.854, de 10/11/2021 (Ações Especiais Setoriais); Menção de consulta a entidades sindicais ou outros atores nas Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho.	O valor da participação social é mais presente entre os Auditores-Fiscais do Trabalho com mais experiência profissional, pois estes atuaram em momentos nos quais a instituição possuía mais processos deliberativos. Mais recentemente, houve iniciativa (Ações Especiais Setoriais) da SIT de aproximação da sociedade, mas não ensejada pelo valor da participação social, conforme se pode interpretar pelo contexto político. Atualmente não há iniciativas que assegurem a participação social nos processos de planejamento da Inspeção do Trabalho.

Nos últimos tópicos procuramos analisar valores que se destacaram nos discursos dos Auditores-Fiscais do Trabalho entrevistados, além de confrontá-los com os posicionamentos dos gestores, buscando verificar como os valores dos auditores de linha de frente se convergem ou se chocam com as normas e com atos de gestão. Não pretendemos exaurir os valores subjacentes aos discursos e às práticas dos auditores. Aqueles aqui mapeados nos pareceram os mais presentes e que mais contribuem para um processo deliberativo em que as posições conflitantes possam ser analisadas a partir de uma lente axiológica. A seguir, trataremos de outro elemento constitutivo das práticas dos auditores, as emoções.

5.2- Emoções nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho

Recrutando essas perspectivas para aplicação nesta pesquisa, buscaremos analisar os seguintes pontos:

1. a representação de problemas institucionais pela expressão de emoções;
2. a influência das emoções na formação do *habitus* na Inspeção do Trabalho;
3. o papel das emoções na formação de coalizões para as ações coletivas; e

5.2.1- A representação de problemas institucionais pela expressão de emoções

O reconhecimento das emoções como elementos carregados de significados enriquece os processos de políticas públicas porque contribui para a representação de problemas. Alegrias, tristezas, entusiasmo ou desânimo podem revelar muito mais que sentimentos individuais, pois essas emoções podem ser reflexos de características da estrutura social, que satisfazem os valores do grupo ou que se chocam com ele. Neste tópico, apresentaremos discursos em que se pode identificar problemas institucionais representados a partir de emoções.

No trecho abaixo, um auditor demonstra expressamente sua tristeza em relação à descontinuidade de uma medida de gestão:

Tiveram várias mudanças ao longo dos anos de como vinham os planejamentos. Inclusive, eu estou te falando que teve, por exemplo, um que eu achei fantástico e no ano seguinte já veio, já teve um... dá uma tristeza quando você percebe que o negócio regrediu, mas enfim... (Ent_GF1)

Pelo contexto da fala do auditor, o problema institucional revelado foi uma descontinuidade em relação à elaboração ou à atualização de diagnóstico para o planejamento da Inspeção do Trabalho. A falta de transparência das avaliações das medidas de gestão, ou mesmo a ausência dessas avaliações, prejudica o desenvolvimento do instrumento de políticas públicas e o torna

suscetível a mudanças orientadas por razões não compreensíveis pelos agentes. Sendo as justificativas desconhecidas, o processo deliberativo resta prejudicado.

As frequentes alternâncias no cargo de Secretário de Inspeção do Trabalho geram o risco de suspensão de iniciativas que são bem avaliadas por boa parte dos auditores, o que pode levar a sentimentos como tristeza, desânimo e desmotivação.

Outro problema que a Inspeção do Trabalho possui, assim como diversos outros órgãos públicos, é a falta do devido monitoramento e da aplicação de penalidades aos servidores que não apresentam o devido comprometimento no trabalho. Essa percepção também é expressa pelos auditores por meio de emoções.

Às vezes, também acontece quando você está numa equipe e tem colega que não contribui muito, não ajuda, às vezes você delega alguma coisa para ele fazer e não faz, e o tempo vai passando e você acaba tendo que assumir. Então isso é uma das coisas, uma das piores coisas, das mais desmotivadoras, é lidar com esses colegas que não produzem. (Ent_GF2)

A insuficiência no monitoramento individual dos auditores pode provocar sentimentos negativos naqueles agentes que se comprometem com o trabalho e não percebem o mesmo comprometimento em alguns de seus pares. Não só a desmotivação expressada pelo entrevistado Ent_GF2, mas emoções como tristeza e raiva também surgem nesse contexto.

Além do monitoramento dos agentes, o monitoramento de empresas fiscalizadas também merece atenção da Inspeção do Trabalho, sobretudo nas situações em que as ações são encerradas sem a correção dos problemas. Não é raro, para dar um exemplo, que empresas que tenham sido alvos de interdições ou de embargos nunca apresentem um pedido de suspensão dessas medidas. Nesses casos, é possível que os empregadores estejam descumprindo as ordens de paralisação das atividades, de máquinas ou de equipamentos, o que torna as interdições e embargos medidas preventivas de acidentes de trabalho sem qualquer efeito. Quando essas empresas não são monitoradas, o auditor pode se frustrar ao concluir que seu trabalho não teve qualquer resultado. É o que demonstra o seguinte trecho:

Quando eu interdito, aí eu vejo que a empresa nem pediu [a suspensão da interdição]. Assim, eu sinto que meu trabalho não surtiu tanto efeito, como deveria surtir, que é mudando a realidade do trabalhador. Eu consegui fazer a interdição, eu consegui autuar, mas eu não mudei a realidade dele, que eu acho que é o mais importante. (Ent_LF2)

Na sequência da entrevista, a auditora demonstra sua tristeza pela incapacidade de provocar uma mudança na empresa que represente menor risco de acidentes com trabalhadores. Não há um procedimento definido para retorno à empresa nessa situação, ficando a cargo dos

coordenadores ou chefes emitirem em momento futuro nova Ordem de Serviço. Ocorre que quando o retorno não ocorre, a instituição não verifica se os problemas identificados foram corrigidos.

A possibilidade de não aferir os resultados das próprias fiscalizações é abordada com tristeza por um auditor, ao concluir que o problema está na imposição de metas elevadas, que impedem que as fiscalizações sejam prorrogadas até a constatação das regularizações do ambiente de trabalho.

Se eu tiver que trabalhar do jeito que eu tenho visto os colegas trabalharem, isso vai me deixar chateado, vai me deixar bastante triste, mas eu não vou me matar pelo trabalho não, Virgílio. Receber oito ordens de serviço e ir uma vez, pelo menos na empresa, voltar pra casa, fazer as multas, mandar pelo correio e fechar o processo. Se você não fizer isso, você não está apto a receber as próximas oito OS. Apto você tá, porque o chefe vai te emitir quer você queira ou quer você não queira. Porque é assim que está sendo. (Ent_LF4)

Essa é uma questão importante para a Inspeção do Trabalho. A aplicação de penalidades sem a consequente melhoria dos ambientes de trabalho é uma hipótese que representaria uma fragilidade do instrumento de política pública, já que o trabalho de prevenção de acidentes a partir da exigência do cumprimento das Normas Regulamentadoras estaria prejudicado.

Percebemos pelos discursos apresentados nas entrevistas que existe uma contraposição entre duas formas de fiscalização, uma em que o Auditor-Fiscal do Trabalho lavra as autuações, eventual termo de interdição ou de embargo, e encerra a fiscalização; e outra em que o auditor permanece acompanhando a empresa até que as irregularidades encontradas sejam corrigidas. A prevalência de cada modelo tem mudado ao longo da história da Inspeção do Trabalho. A seguir, abordaremos esse ponto analisando como as emoções podem afetar o *habitus* institucional e quais as consequências de cada caminho.

5.2.2- A influência das emoções na formação do *habitus* na Inspeção do Trabalho

Vimos anteriormente que, na perspectiva de Bourdieu, a investigação das ações dos burocratas deve ser feita a partir da reflexividade entre os indivíduos e as estruturas objetivas, e que essa mediação entre a ação individual e a estrutura social é realizada pelo *habitus*. A partir deste, forma-se um sistema de percepção do mundo que nos leva a agir de determinada forma, dado um contexto específico. O *habitus* incorpora inconscientemente estruturas do campo e faz com que o indivíduo participe de jogos sociais em que seus interesses são motivados por estruturas próprias de cada jogo.

Em consonância com a noção de *habitus*, podemos pensar em como as emoções expressam sentimentos sociais capazes de influenciar a reflexividade existente entre a estrutura institucional e os indivíduos que a formam. Essa análise nos leva ao seguinte questionamento: como as emoções dos Auditores-Fiscais do Trabalho podem contribuir para práticas que formam o *habitus* institucional?

Analizando as entrevistas, percebemos um quase consenso de que as ações fiscais em que se alcança o objetivo de regularizar o ambiente de trabalho para o tornar mais seguro e saudável para os trabalhadores gera uma emoção positiva nos Auditores-Fiscais do Trabalho. Essa emoção pode ser traduzida em alegria ou entusiasmo e gera engajamento e comprometimento no trabalho. Vejamos esse entusiasmo na fala de um auditor:

Quando você resolve um problema, quando você pega uma situação, vamos pra um local de trabalho, um ambiente de trabalho muito ruim, e você consegue transformar. Essa experiência pra mim é a melhor. Assim, esse negócio de ficar fiscalizando muitas empresas, mas você não vê uma transformação, isso pra mim é doido. Agora, quando você resolve um problema, é muito bom. Então, por exemplo, eu peguei uma madeireira dois meses atrás. Você tinha máquinas muito perigosas, todas com as transmissões de força acessíveis, né? Parei todas as máquinas, o empregador veio gritando, falando "ah, vão fechar minha empresa", não sei o quê. O cara foi, duas semanas mais ou menos depois, ele chamou pra fazer a suspensão da interdição. A gente chegou lá, estava outra empresa. A indústria estava bonita, limpa, sinalizada, os postos de trabalho todos organizados, sinalizados. Então, isso é muito bom. (Ent_GF2)

A alegria e o entusiasmo dos auditores ao incorporarem o papel de importantes atores na promoção das condições de segurança e saúde dos trabalhadores são uma recompensa do jogo social de que eles fazem parte. Portanto, a reflexividade entre a instituição Inspeção do Trabalho e o indivíduo Auditor-Fiscal do Trabalho forma um *habitus* no qual há emoções positivas quando a atuação satisfaz os valores coletivos.

Por outro lado, podemos perceber no mesmo discurso acima que em ações nas quais os auditores não visualizam um objetivo claro ou não conseguem verificar um resultado, há uma propensão a emoções negativas. Tristeza e frustração surgem nessas situações, conforme relatou outro auditor:

Frustração, né? Você fica pensando, estou recebendo o salário que eu recebo, não estou resolvendo nada. [...] Mas eu falo de meta, eu não estou dizendo que a gente não tem que ter meta. A gente tem que ter meta. O problema é quando uma coisa não está atrelada a um objetivo que a gente tem que alcançar. (Ent_GF2)

Conforme identificamos nos discursos, essa situação em que os auditores não percebem o objetivo e o resultado de suas atuações gera um trabalho alienante e, por consequência, tristeza e frustração. Essa condição é potencialmente prejudicial ao instrumento de política pública de

prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, pois gera um círculo vicioso em que a não verificação do resultado do próprio trabalho gera tristeza, desmotivação e falta de engajamento, e o trabalho pouco engajado, por sua vez, gera pouco resultado. Nas palavras do entrevistado Ent_GF3, “quando você não tem apreço pelo que você faz, o que é que acontece? Você não entende o que você deveria fazer. E isso fragiliza muito”.

O instrumento de política pública de inspeção do trabalho, no que concerne ao campo de SST, busca como resultado imediatamente anterior à prevenção e à redução de acidentes e de doenças, a melhoria da segurança nos ambientes laborais, por meio do cumprimento das disposições contidas nas Normas Regulamentadoras. É este resultado intermediário que proporcionará a prevenção dos acidentes e das doenças relacionadas ao trabalho.

Alguns atos de gestão, no entanto, podem representar incentivos contrários à implementação dessa lógica pelos auditores. Em outras palavras, é possível que algumas prescrições e normas desincentivem os Auditores-Fiscais do Trabalho a verificarem a regularização dos estabelecimentos fiscalizados, fazendo com que eles cumpram suas formalidades legais e encerrem a fiscalização, sem a comprovação de que as fiscalizações geraram o efeito de proporcionar maior segurança e saúde aos trabalhadores no exercício da atividade laboral.

O *habitus* gerado por esse processo seria uma atuação desimplicada com o objetivo do instrumento da política pública, em que os agentes agiriam burocraticamente, na pior concepção do termo, sem propósitos republicanos e sem realização profissional. O risco de internalização desse *habitus* na Inspeção do Trabalho poderia até mesmo sobrepujar o valor da proteção ao trabalhador nas práticas dos auditores, já que elas seriam orientadas simplesmente pelo cumprimento de formalidades.

Assim, é importante que os gestores estejam sempre atentos aos valores que impulsionam as práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho na direção da realização dos objetivos do instrumento de políticas públicas, de forma que a reflexividade entre estrutura objetiva e indivíduo forme um *habitus* coerente com a missão institucional.

A análise dos discursos dos auditores entrevistados para esta pesquisa aponta para o risco de as metas estabelecidas pela SIT provocarem um efeito indesejável na política de prevenção de acidentes, uma vez que a carga de trabalho representaria um obstáculo para que os auditores acompanhem as empresas fiscalizadas até que elas regularizem seus ambientes laborais. Ou seja, a atuação passaria a se limitar à penalização das empresas que apresentam irregularidades.

Portanto, é importante que a gestão da Inspeção do Trabalho esteja atenta a eventuais instabilidades que possam alterar o *habitus* no âmbito da instituição. Estabilidades e mudanças são elementos comuns em um processo de institucionalização ao longo do tempo. Cabe aos gestores e demais agentes públicos observarem os fatores que reforçam a cultura organizacional e os que representam instabilidades propícias a movimentos indesejáveis. As emoções, nessa tarefa, atuam como indicadores dos sentimentos de um grupo, sinalizando possíveis falhas institucionais que podem interferir na reflexividade entre indivíduos e estrutura objetiva.

Quando as emoções expressam significados que são compartilhados por um grupo, é comum que se formem coalizões em torno de causas contenciosas, que são “ideias que defendem ou contestam instituições que organizam relações de poder” (ABERS, 2021, p. 20). O papel das emoções na formação de coalizões para as ações coletivas é o tópico que analisaremos a seguir.

5.2.3- O papel das emoções na formação de coalizões para as ações coletivas

No âmbito da Inspeção do Trabalho, ocorreram formações de coalizões em cuja fonte esteve a raiva. Como exemplo, o Boletim Semanal nº 291, de 22 a 26 de fevereiro de 2016, do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho (Sinait), publicou a notícia da entrega, ao então Ministro do Trabalho, de uma carta pedindo a saída do Secretário de Inspeção do Trabalho à época, como uma reivindicação da base, concretizada por meio de uma petição pública e de um abaixo-assinado. O conflito entre os Auditores-Fiscais do Trabalho de linha de frente e o gestor da SIT, àquela altura, havia atingido seu maior patamar.

Na minha experiência como Auditor-Fiscal do Trabalho¹⁰, também pude presenciar outras coalizões formadas a partir do compartilhamento de emoções negativas, como raiva e indignação. Em 2022, o então presidente Jair Bolsonaro assinou a Medida Provisória nº 1.116, por meio da qual alterava regras do programa de aprendizagem profissional. As alterações realizadas por essa medida provocaram a raiva em Auditores-Fiscais do Trabalho e em outros atores sociais, que as interpretaram como um enfraquecimento do programa. Esses atores, então, se reuniram para atacar publicamente as alterações previstas na Medida Provisória. Segue uma imagem que ilustra a coalizão em torno da defesa do programa de aprendizagem profissional.

Figura 6 – Coalização de ataque às mudanças no programa de aprendizagem profissional

¹⁰ Ao incorporar minhas experiências pessoais como pesquisador neste estudo, atribuo a ele uma perspectiva autoetnográfica, reconhecendo a inevitável subjetividade inerente à investigação qualitativa.

Rede Cidadã participa da Marcha em Defesa da Aprendizagem Profissional

17 maio 2022

A ação foi um posicionamento da sociedade contra a MP 1.116/22, que ameaça mais uma vez a Lei da Aprendizagem.



Fonte: Rede Cidadã - <https://www.redecidada.org.br/rede-cidada-participa-da-marcha-em-defesa-da-aprendizagem-profissional/>

Embora o exemplo não seja da área de atuação em SST, ele serve para demonstrar o papel das emoções na formação de coalizões entre auditores e entre estes e outros atores da política pública de trabalho, emprego e renda.

Em outra situação que vivenciei, a indignação de Auditores-Fiscais do Trabalho contra sua chefia, que demonstrava comportamentos profissionais incompatíveis com o cargo que ocupava, foi o principal elemento de coalização desses agentes para uma ação coletiva contra o chefe. Naquele episódio, os auditores também se manifestaram coletivamente para reivindicar a exoneração do então chefe regional da fiscalização.

Esses e outros exemplos demonstraram, conforme minha interpretação, que o conflito entre gestão e linha de frente tende a ser minimizado quando há transparência nos atos dos gestores e processos deliberativos que possibilitem a participação dos auditores nas definições acerca da atuação institucional. Em contextos com pouca transparência e muita concentração nos processos decisórios, o fenômeno do *devil shift* tende a intensificar a raiva dos agentes de linha de frente, o que contribui para a formação de coalizões e para as ações coletivas, como as exemplificadas acima.

A relação entre falta de transparência e de abertura nos processos deliberativos e o fenômeno *devil shift* pode ser analisada como uma conexão entre valores e emoções. No próximo capítulo, faremos essa análise mais detida, de como as emoções podem expressar valores.

Neste capítulo 5, mapeamos os principais valores nos discursos dos Auditores-Fiscais do Trabalho, buscando confrontá-los com os posicionamentos e prescrições dos gestores; tratamos do papel das emoções na representação de problemas institucionais, na formação do *habitus* e na formação de coalizões para as ações coletivas. Contudo, nos resta agora apresentar a síntese avaliativa deste estudo e propor recomendações para aprimorar o processo de planejamento da Inspeção do Trabalho, a partir da lente cognitiva dos valores e das emoções.

6- SÍNTESE AVALIATIVA – VALORES POR EMOÇÕES

Retomando o raciocínio apresentado na introdução, este estudo se propôs a investigar o papel dos valores e das emoções nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho, com o objetivo de aprofundar a compreensão das dinâmicas institucionais e das tensões entre as prescrições normativas e as ações concretas dos agentes públicos.

Ao reconhecer a complexidade da ação humana, que transcende as determinações normativas, a pesquisa buscou evidenciar a importância de considerar os valores e as emoções na análise das políticas públicas. Além disso, procuramos demonstrar como os desalinhamentos entre as visões dos gestores e dos auditores de linha de frente podem ser compreendidos a partir da análise dos valores que subjazem aos argumentos, bem como as emoções são capazes de transmitir sentimentos sociais carregados desses valores.

A escolha de investigar os valores e as emoções na Inspeção do Trabalho justifica-se pela relevância desta área para a garantia dos direitos trabalhistas e pela necessidade de compreender os desafios enfrentados pelos Auditores-Fiscais em suas atividades. Ao analisar esses elementos não normativos, este estudo contribui para uma visão mais abrangente e realista dos processos de implementação de políticas públicas, superando a perspectiva tradicionalmente tecnocrática e positivista.

Nos capítulos anteriores, foram apresentados os resultados da pesquisa, que evidenciaram a importância dos valores e das emoções nas práticas dos Auditores-Fiscais. A seguir, será realizada uma síntese avaliativa dos resultados obtidos, buscando aprofundar a discussão sobre as implicações teóricas e práticas desta investigação.

6.1- A conexão entre emoções e valores

As emoções desempenham um papel significativo na formação e priorização de valores na deliberação de políticas públicas. Elas podem destacar o que é importante para indivíduos e grupos, influenciando, assim, quais valores são enfatizados nas discussões e nos processos de tomada de decisão (DURNOVÁ, 2015). Partindo do trabalho empírico realizado com os Auditores-Fiscais do Trabalho neste estudo avaliativo, buscaremos conectar a expressão de emoções positivas e negativas com os valores mapeados que influenciam as práticas desses agentes.

O entusiasmo é uma emoção que contribui para a condução dos auditores de linha de frente ao cumprimento da missão da Inspeção do Trabalho. Essa emoção pode ser definida pelo que Bourdieu chama de *illusio*, que é o interesse dos agentes pelo jogo. “Quanto mais *illusio*, mais os integrantes se motivam para as suas práticas e mais fazem apostas de investimento em recursos e nos prêmios pagos no campo” (GARCIA, 2011). É pelo entusiasmo, entendido como a satisfação de se sentir responsável pela melhoria de um ambiente de trabalho, que compreendemos nas práticas dos auditores o valor central da proteção ao trabalhador.

É, o bom é você ver que você mudou a realidade ali dos trabalhadores. Aí eu saio satisfeito. Poxa, eu fiz um negócio que as pessoas ali estão mais seguras, as pessoas estão mais satisfeitas. Aí eu saio, bem satisfeito. [...] E também é satisfatório quando eu vou numa empresa e vejo que está tudo muito bom. Isso é bom também. Fala assim, “nossa, essa empresa está compreendo, independente de eu estar aqui ou não”. Isso é legal também. (Ent_LF2)

É interessante notar como o discurso acima capta o valor da proteção ao trabalhador por meio da expressão de entusiasmo. O auditor se mostra satisfeito não só quando provoca diretamente a mudança no local de trabalho, mas também quando percebe a existência de uma condição laboral segura desvinculada diretamente de sua atuação. Empresas organizadas e que cumprem a legislação trabalhista podem provocar emoções estéticas nos auditores: “a indústria estava **bonita**, limpa, sinalizada, os postos de trabalho todos organizados, sinalizados. Então, isso é muito bom” (Ent_GF2).

Essa emoção de se sentir capaz de promover melhores condições de trabalho às pessoas, sobretudo em relação à segurança laboral, gera, como já discutido anteriormente e de acordo com Bourdieu, mais engajamento e comprometimento no trabalho. Isso explica parcialmente a satisfação dos Auditores-Fiscais do Trabalho em participar de grupos especiais de fiscalização. Em geral, esses grupos são responsáveis por fiscalizar situações mais complexas e possuem mais recursos, inclusive de tempo, para o acompanhamento da correção das irregularidades identificadas. Um auditor que fez parte do Grupo Móvel de Condições de Trabalho e Obras de Infraestrutura (GMAI) demonstrou seu entusiasmo por ter fiscalizado grandes obras no Brasil.

Gente, quando que eu vou ter hoje em dia a oportunidade de ir numa hidrelétrica gigantesca, como Belo Monte, como as de Porto Velho, acho que é Santo Antônio, Girau, é incrível, a gente participou daquilo ali, né, garantiu a segurança, os estádios da Copa depois das Olimpíadas, então assim, foi muito legal! (Ent_LF3)

Os grupos especiais, ainda mais que nas fiscalizações ordinárias, proporciona aos auditores a constatação do efeito de suas atuações, porque as empresas fiscalizadas são, geralmente, de grande porte, e no caso do GMAI as obras em que o grupo atuou possuíam centenas ou até milhares de trabalhadores. Portanto, como as empresas possuem fartos recursos financeiros e

de mão-de-obra, as correções das irregularidades acontecem rapidamente. Assim, as emoções positivas como entusiasmo e alegria, que constituem os prêmios pagos no campo, são frequentemente experimentadas pelos auditores no exercício de suas atividades.

É importante reiterar a ênfase na ideia de que Auditores-Fiscais do Trabalho não são pessoas mais generosas ou que possuem atributos humanos especiais em comparação com outros grupos. Obviamente não. Essa categoria possui todas as características da maioria dos servidores públicos, ruins e boas. Também lutam por pautas corporativistas, estão preocupados com o próprio *status* e com o salário, por exemplo. Mas, como já defendemos, é a reflexividade entre a estrutura institucional e os agentes que a formam que propicia a experimentação de emoções positivas no cumprimento de seus deveres, que constituem a *illusio* na teoria de Bourdieu.

Da mesma forma, as emoções negativas também apontam para valores. O valor da transparência e abertura, por exemplo, foi transmitido pela tristeza de um Auditor-Fiscal do Trabalho em não visualizar um plano de gestão para a instituição.

Mas o descontentamento e a tristeza é quando eu percebo que o instrumento que poderia provocar mudança nisso seria a estrutura de comando da inspeção, que não tem projeto. A ausência de projeto para a inspeção é o mais frustrante, porque isso contamina tudo. [...] infelizmente nós não temos direção e projeto na inspeção do trabalho. E quando você não tem direção e projeto você não tem nada. (Ent_GF3)

A percepção do auditor de que os atos de gestão na Secretaria de Inspeção do Trabalho não observaram o valor da transparência e da abertura à participação motivou o seu discurso, que foi carregado de emoções como a tristeza, que ele próprio cita, e mágoa.

O valor da participação nas questões referentes à Inspeção do Trabalho também foi demonstrado nos discursos de alguns dos auditores entrevistados, ao relatarem que os processos deliberativos eram carregados de emoções.

Antigamente tinha o que o pessoal chama de "assembleísmo" aqui em São Paulo. Pelo menos em São Paulo era assim. Todo mês tinha uma reunião geral. Vinha gente do estado inteiro. O pessoal quebrava o pau, põe o dedo na cara do outro. "Porque você é isso, porque você é aquilo." Mas assim... Não que isso seja bom, mas tinha um lado positivo. O lado positivo é que havia uma chama dessas pessoas em torno desse projeto de SST. As pessoas tinham interesse em discutir segurança no trabalho. (Ent_LF4)

Lá no Tocantins a gente fazia reuniões todo mês e o pessoal era muito motivado. Eu falei, brigar, xingar. Isso acontecia lá. O auditor batia na mesa, xingava, gritava. Era ruim, mas pelo menos a gente conseguia discutir as ideias. Na época que criaram a metodologia eu estava lá na chefia. Teve muita discussão. (Ent_GF2)

Em ambos os discursos é possível perceber que o processo deliberativo era emocionado, além do que, apesar de haver gritos, xingamentos e dedo na cara, os auditores reconhecem o valor da discussão “acalorada” das ideias. O envolvimento emocional nos processos deliberativos é uma espécie de veículo que transporta significados e valores ao debate público e molda a forma como esses significados e valores são apresentados. Segundo Durnová et al (2016), as emoções estão presentes nos processos políticos em todos os estágios, pois afetam o conhecimento acerca do tema que está sendo discutido, influenciam nossa percepção sobre os atores participantes do processo e afetam a forma de apresentação das decisões ao público.

Assim, as emoções dificultam os debates e, em muitos casos, até mesmo os inviabilizam, mas elas também têm um importante papel nos processos deliberativos, quando recebidas com empatia. As reuniões citadas pelos entrevistados eram práticas em que o valor da transparência e da abertura estava subjacente, e as emoções expressadas pelos participantes nesses processos podem ser analisadas empaticamente, e revelar vários outros valores relevantes para o debate público e para a atuação institucional.

A proteção ao trabalhador foi identificada como o valor central e mais consensual nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho. Essa constatação foi evidenciada tanto na análise do marco legal da Inspeção do Trabalho quanto nos discursos e nas práticas dos próprios auditores.

Na legislação, a missão do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho é explicitamente a de assegurar a proteção dos trabalhadores. Essa definição demonstra a importância atribuída à proteção dos direitos trabalhistas e a justificativa para a existência da Inspeção do Trabalho como um mecanismo de fiscalização estatal.

As entrevistas com os auditores revelaram que o valor da proteção ao trabalhador permeia suas decisões e ações. Mesmo diante de desafios como a pressão de empresas e a complexidade de determinadas situações, os auditores demonstram um forte compromisso com a garantia dos direitos trabalhistas, buscando soluções que priorizem a segurança e a saúde dos trabalhadores.

A teoria da prática de Pierre Bourdieu auxilia na compreensão desse fenômeno. O *habitus* dos Auditores-Fiscais do Trabalho, moldado pela estrutura da Inspeção do Trabalho, valoriza a proteção ao trabalhador como um valor fundamental. A recompensa por agir de acordo com esse valor está na própria satisfação de contribuir para a melhoria das condições de trabalho das pessoas.

A identificação desse valor central é fundamental para a compreensão das dinâmicas institucionais da Inspeção do Trabalho. Ao reconhecer o consenso em torno da proteção ao

trabalhador, é possível construir um diálogo mais produtivo entre os diferentes atores envolvidos, buscando o confronto ou a conciliação de diferentes valores e a mitigação de conflitos.

Em suma, a proteção ao trabalhador é um valor que transcende as normas e as individualidades, constituindo o cerne da identidade profissional dos Auditores-Fiscais do Trabalho e orientando suas ações no dia a dia.

Além da proteção ao trabalhador, emergiram dos discursos dos agentes os valores do comprometimento no trabalho, da transparência e abertura, da reflexividade, da equidade e da participação social.

O comprometimento no trabalho foi evidenciado pela importância que os Auditores-Fiscais do Trabalho atribuem às reuniões de equipe e às fiscalizações em equipe, neste caso, desde que haja identificação entre os componentes da equipe de fiscalização. Os auditores de linha de frente, assim como os gestores, demonstraram incômodo gerado pela percepção de que há auditores que não estão engajados suficientemente no trabalho e não contribuem de forma adequada.

Embora as reuniões de equipe e as fiscalizações em equipe tenham surgido como aspectos do valor do comprometimento profissional, ficou claro que tanto uma quanto a outra não têm sido tão frequentes. Paradoxalmente, é nessa carência que esses aspectos se tornam mais salientes.

As reuniões de equipe são enfatizadas nos discursos dos gestores, inclusive nos documentos de Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho. No entanto, a pesquisa identificou que as reuniões não têm sido realizadas como ferramenta de deliberação, já que geralmente ocorrem para transmitir as prescrições já definidas em instâncias superiores.

Quanto às fiscalizações em equipe, o *habitus* direciona os agentes para as fiscalizações individuais, ainda que eles reconheçam o valor das fiscalizações em conjunto com outros auditores. A pesquisa dos documentos de diretrizes para o planejamento revelou um silenciamento acerca deste ponto, que, somado à meta de fiscalizações, constitui-se em um não incentivo às fiscalizações de SST em dupla ou equipe, exceto quanto a grupos especiais de fiscalização. Isso porque quando a SIT define uma quantidade de fiscalizações a serem realizadas sem analisar se essas ações devem ser feitas individualmente, por duplas ou em equipes, a tendência natural é que as fiscalizações sejam feitas individualmente, já que a produção aumenta.

O comprometimento no trabalho surge como valor entre os auditores com perfil de gestão por um aspecto de controle. A necessidade de controle individual é um entendimento comum entre esses auditores. Essa diferença nos aspectos do valor do comprometimento profissional pode gerar tensões entre os diferentes níveis da estrutura hierárquica, mas a possibilidade de um monitoramento individual também pode unir os interesses de gestão e de linha de frente, ao reduzir a possibilidade de alguns auditores apresentarem produtividade muito baixa e provocarem descontentamento de seus pares.

Além disso, as tensões podem ser amenizadas pela adoção de medidas de transparência e abertura, que emergiram como um valor-chave para os Auditores-Fiscais do Trabalho. A possibilidade de participação dos auditores de linha de frente nos processos da Inspeção do Trabalho gera o que Fischer (2008) chamou de efeitos intrínsecos, como o sentimento de realização profissional, aumento da autoestima e fortalecimento do vínculo com a categoria.

A transparência nos atos de gestão também é um elemento importante para o engajamento dos auditores. A falta de clareza nos planos para a instituição gera desconfiança e contribui para a não compreensão dos objetivos da atuação. Nessas situações, em que os auditores se questionam sobre o sentido de suas atuações, revela-se o valor da reflexividade sobre o próprio trabalho. Percebemos mais uma vez a interseção com outros valores, pois a reflexividade sobre o próprio trabalho aponta para o valor da proteção ao trabalhador, para o comprometimento no trabalho e para a transparência e abertura.

A definição centralizada das metas de fiscalização em SST, assim como a ausência de critérios mais claros para a seleção das empresas a serem fiscalizadas, tem contribuído para que Auditores-Fiscais do Trabalho se questionem sobre a importância de algumas fiscalizações, quando eles entendem que empresas que não deveriam ser alvos prioritários da fiscalização são selecionadas apenas pelo critério da produtividade institucional. Essa percepção pode gerar emoções negativas que comprometem o engajamento dos agentes com o trabalho.

O estudo também identificou que a atuação dos auditores é pautada pela equidade no tratamento das empresas. Empregadores com menor poder econômico são tratados com menos rigor, mesmo quando estão em disputa a legalidade e o valor da equidade. Os auditores não consideram razoável autuar empresas pequenas por todas as irregularidades encontradas, pois isso poderia comprometer a sobrevivência do estabelecimento.

A equidade também está presente na preocupação de que a atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho não interfira na concorrência entre as empresas. Vimos que o modelo de planejamento

por projetos contribui para que esse valor seja observado nas práticas, sobretudo quando os projetos são desenvolvidos em torno de atividades econômicas específicas, como a de madeireiras, frigoríficos, construção civil, transporte de passageiros, entre outras. Nesses projetos, várias empresas concorrentes são fiscalizadas, portanto, a possibilidade de os auditores provocarem, em alguma escala, uma concorrência desleal fica bastante mitigada.

O terceiro aspecto identificado no valor da equidade refere-se à percepção do auditor quanto ao esforço das empresas em cumprir as Normas Regulamentadoras. Os agentes tendem a “premiar” as empresas que apresentam melhores condições de segurança com menor rigor na aplicação dos Autos de Infração, e vice-versa.

Confrontando os atos de gestão com o valor da equidade, concluímos que a redução da discricionariedade dos agentes de linha de frente tende a prejudicar a aplicação da equidade nas fiscalizações. Esse foi o caso da trava criada no sistema da Inspeção do Trabalho para que todas as irregularidades registradas tenham seu Auto de Infração correspondente. Além de comprometer o valor da equidade, há o risco de os auditores deixarem de registrar irregularidades identificadas na fiscalização, para que não tenham que lavrar o Auto de Infração respectivo, prejudicando assim, os dados sobre as fiscalizações.

Fechando a apresentação dos valores categorizados, discorreremos sobre a participação social, buscando demonstrar o momento na história da Inspeção do Trabalho em que esse valor se fez mais presente e criticando a redução da participação da sociedade nos processos de planejamento. Apesar da redução, o valor da participação social ainda está vivo entre os Auditores-Fiscais do Trabalho, sobretudo naqueles com mais tempo no cargo. Seus relatos apontaram para a importância da participação de atores sociais na representação dos problemas, em especial das entidades sindicais, que também podem contribuir diretamente para as fiscalizações. Além disso, a aproximação da Inspeção do Trabalho com outros atores da política pública de trabalho, emprego e renda foi vista como uma possibilidade de formar coalizões em defesa da instituição e da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Além dos valores, a análise das emoções nos permitiu compreender melhor os sentimentos compartilhados pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, o processo de formação de coalizões para a ação coletiva em prol de causas contenciosas, as dinâmicas da *illusio* e da produção do *habitus*, e a representação de problemas institucionais.

A escuta empática das formas emocionadas de expressão durante esta pesquisa nos permitiu perceber como a descontinuidade dos planos de gestão, a insuficiência de monitoramento

individual e a falta de monitoramento de empresas que tiveram interdições ou embargo são problemas que geram emoções negativas nos auditores e interferem negativamente no comprometimento no trabalho, potencializando os prejuízos à política pública.

Por outro lado, o entusiasmo gerado naquelas ações em que os auditores percebem o efeito de sua atuação para a segurança e saúde dos trabalhadores representa a recompensa do jogo social de que eles fazem parte. A repetição dessa emoção nas atuações dos auditores cria um estímulo nos agentes que se constitui um elemento fundamental do *habitus*, proporcionando que haja um interesse pela ação que satisfaça os valores do grupo social. Ou seja, quanto maior é a percepção da importância dos agentes para a política pública de segurança e saúde no trabalho, mais entusiasmados eles estarão com a própria atuação, gerando mais engajamento e comprometimento com a proteção do trabalhador.

Esta pesquisa ainda analisou o papel das emoções, especialmente a raiva, na formação de coalizões e na dinâmica dos conflitos na Inspeção do Trabalho. Ao relacionar as afirmações de Pierce (2021) com um caso prático, buscamos demonstrar como a falta de transparência e participação nos processos decisórios pode intensificar sentimentos negativos, como a raiva, levando à polarização das posições e dificultando a busca por soluções consensuais. O conceito de *devil shift* é fundamental para compreender essa dinâmica, pois explica como a atribuição de intenções maldosas aos adversários pode exacerbar os conflitos.

Por tudo exposto, percebemos que as emoções se conectam com valores e carregam importantes significados para a análise de políticas públicas, portanto, devem ser incorporadas como elementos que ampliam nossa visão e possibilitam processos mais empáticos e inclusivos.

No quadro abaixo, apresentamos uma síntese de como as emoções se conectam com cada um dos valores mapeados a partir das entrevistas com os Auditores-Fiscais do Trabalho.

Quadro 6 – Valores por emoções

Valor: Proteção do Trabalhador	
Categorias de Análise	Papel das emoções
Representação de problemas institucionais	Perceberam-se emoções claramente negativas que representam problemas institucionais. Se, por um lado, os entrevistados expressaram emoções positivas (orgulho, engajamento, empatia, alegria) nas representações de si mesmo, nos três extratos de perfil; por outro, emergem emoções negativas (tristeza, frustração, desencantamento) quando os auditores interpretam que as práticas de alguns de seus pares conflitam com o valor da proteção ao trabalhador. Essas emoções negativas representam a falha da instituição no monitoramento individual. Ou seja, a prática de tal valor é interpretada mais

	como uma responsabilidade individual na relação reflexiva entre instituição e agente, do que como fruto de um controle institucional. De alguma forma, é uma crítica à discricionariedade valorativa, mas, também, uma forte evidência da centralidade deste valor na compreensão identitária dos Auditores-Fiscais do Trabalho.
Formação do <i>habitus</i>	Aqui as emoções formam a <i>illusio</i> . Foram percebidas emoções positivas no cumprimento do dever institucional, como entusiasmo e alegria. Essas emoções realimentam as práticas alicerçadas no valor da proteção ao trabalhador e fortalecem o <i>habitus</i> do interesse pelo desinteresse pessoal.
Formação de coalizões	Verificou-se que emoções como a raiva são um elo de conexão para a formação de coalizações para ações coletivas em situações nas quais medidas políticas/normativas são compreendidas como desfavoráveis aos trabalhadores, portanto ferindo o valor da proteção ao trabalhador.
Síntese sobre este valor	A relação entre valor e emoções (ou valores por emoções) nos leva a compreender que este é o valor central e mais consensual. Ele é evidenciado no marco legal, mas transcende as normas e as individualidades, estando presente nos discursos e práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho. As emoções reforçam a sua centralidade e ajudam a construir um <i>ethos</i> profissional.
Valor: Comprometimento no Trabalho	
Categorias de Análise	Papel das emoções
Representação de problemas institucionais	As emoções negativas que representam problemas institucionais relativos ao valor do comprometimento no trabalho se assemelham àquelas relacionadas ao valor da proteção ao trabalhador. Da mesma forma, os auditores sentem frustração, desânimo e desencantamento ao interpretarem que alguns de seus pares possuem práticas descomprometidas com o trabalho, o que leva a concluirmos que há falha no monitoramento e no controle da atuação dos profissionais. Essa falha permite que os auditores que não carregam esse valor apresentem um baixo desempenho em suas atuações.
Formação do <i>habitus</i>	Percebeu-se que as emoções positivas (entusiasmo, alegria, orgulho) geradas nas fiscalizações em que os auditores visualizam o resultado da atuação contribuem para a formação de um <i>habitus</i> em que o comprometimento no trabalho está presente. Ao contrário, medidas que obstaculizam a aferição dos resultados do próprio trabalho podem gerar emoções negativas e pouco comprometimento com o trabalho, formando um <i>habitus</i> em que os agentes pautam suas práticas no “frio” cumprimento de formalidades. Individualmente, parece haver uma prevalência das emoções positivas em relação ao próprio trabalho. No entanto, quando cada auditor interpreta a atuação coletiva, surgem emoções negativas decorrentes da sensação de que nem todos os agentes apresentam o mesmo comprometimento no trabalho.
Formação de coalizões	Concluiu-se que a percepção de um grupo de auditores de que um colega de trabalho não tem o devido comprometimento profissional pode gerar raiva contra este. Essa emoção coletiva pode levar à formação de uma coalização de auditores para ataque ao agente que não demonstra agir com

	comprometimento. Nesses casos, a ação coletiva carrega, explicitamente, o valor do comprometimento no trabalho. É a inadmissibilidade da conduta do agente descomprometido que explicita este valor, por meio de emoções como raiva e indignação.
Síntese sobre este valor	Os Auditores-Fiscais do Trabalho demonstram emoções positivas, como entusiasmo, alegria e orgulho, em relação à própria atuação. No entanto, observou-se com frequência que eles experimentam emoções negativas em relação à falta de comprometimento profissional de alguns colegas. A interpretação que se faz é que existe uma tendência de, individualmente, os auditores se considerarem mais comprometidos do que a coletividade de seus pares. Paradoxalmente, as emoções positivas experimentadas individualmente fortalecem o interesse pela atuação profissional comprometida, entretanto, há tristezas, frustrações e indignações ao perceber a falta de comprometimento entre o coletivo que forma a instituição.
Valor: Transparência e Abertura	
Categorias de Análise	Papel das emoções
Representação de problemas institucionais	Emoções negativas foram demonstradas quando os auditores interpretam que não há transparência e abertura à participação em processos da Inspeção do Trabalho. As emoções negativas expressaram o problema do excesso de concentração de decisões na administração central, a insuficiência das ferramentas de consulta à categoria e a baixa transparência nos planos da gestão para a instituição.
Formação do <i>habitus</i>	Percebeu-se que a ausência de <i>feedback</i> em processos participativos, quando existentes, provoca emoções negativas (desânimo e frustração) e pode desmotivar a participação quando os auditores entendem que esses processos existem apenas para validar decisões já tomadas. O desânimo e a frustração, portanto, podem influenciar a formação de um elemento negativo no <i>habitus</i> , qual seja, o desincentivo à participação dos Auditores-Fiscais do Trabalho nos processos deliberativos da instituição, gerando o risco de decisões cada vez mais concentradas.
Formação de coalizões	As emoções presentes nas reivindicações por maior participação dos Auditores-Fiscais do Trabalho nas decisões a respeito do planejamento da atuação institucional contribuem para a formação de coalizões. O <i>devil shift</i> , que tem a raiva a ele subjacente e é reforçado em processos obscuros e pouco participativos, pode ensejar ações coletivas de enfrentamento às decisões de gestão e, até mesmo, confronto direto com os gestores nas disputas de poder.
Síntese sobre este valor	Foi verificado que os auditores sentem emoções negativas quanto à transparência e à abertura à participação nos processos de decisão no âmbito da Inspeção do Trabalho. Constatou-se tristeza nos discursos dos auditores de que não há um plano para a instituição. Essa tristeza revela o valor da transparência, que não tem sido observado pela gestão, conforme o entendimento de auditores entrevistados. As falhas nos processos de participação dos auditores de linha de frente também geram a sensação de que esses agentes não estão sendo ouvidos, o que provoca emoções

	negativas (tristeza e desânimo), sendo revelado assim, na carência, o valor dado à abertura à participação nas definições para a atuação institucional.
Valor: Reflexividade sobre o Próprio Trabalho	
Categorias de Análise	Papel das emoções
Representação de problemas institucionais	As emoções negativas (tristeza, desânimo) que apontam para problemas institucionais demonstram também a capacidade reflexiva dos agentes em relação ao próprio trabalho. O desânimo revelado por um(a) entrevistado(a) a partir da situação em que o empregador não solicita a suspensão da interdição imposta por ele(a), por provavelmente a interdição estar sendo descumprida, demonstra a falha no monitoramento de empresas nessa condição. O desânimo é consequência da capacidade reflexiva de reconhecer que seu trabalho pode não ter surtido o efeito desejado.
Formação do <i>habitus</i>	As emoções que formam a <i>illusio</i> e influenciam o <i>habitus</i> têm o valor da reflexividade subjacente a elas. É a reflexividade sobre o próprio trabalho que permite ao agente avaliar, conforme seus critérios de valor, se sua atuação produz ou não resultados. Percebeu-se que a verificação, pelo auditor, dos resultados almejados de sua ação gera a emoção positiva, enquanto a não verificação, a emoção negativa; ambas influenciam o <i>habitus</i> , já que o exercício da reflexividade, que contribui para a formação das emoções, pode levar os Auditores-Fiscais do Trabalho a acreditarem ou não no potencial que suas práticas têm de oferecer proteção ao trabalhador. Se não acreditassem no potencial de transformação de suas práticas, o <i>habitus</i> na Inspeção do Trabalho poderia ser mais pautado pelos interesses individuais dos auditores.
Formação de coalizões	A análise que se faz sobre o papel das emoções na formação de coalizões, no que concerne à reflexividade sobre o próprio trabalho, é que quando os auditores interpretam medidas como sendo opostas aos valores que guiam suas práticas, suas emoções negativas podem se somar às de seus pares e direcionarem ações coletivas contrárias a essas medidas. O valor da reflexividade se revela quando as emoções dos auditores são geradas no confronto entre as suas interpretações dos valores presentes nas prescrições e dos valores que guiam as suas próprias práticas.
Síntese sobre este valor	Percebeu-se que emoções positivas e negativas geradas pelas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho decorrem, em grande medida, do valor da reflexividade. Além disso, há uma importante interseção da reflexividade com outros valores, como o da proteção ao trabalhador, do comprometimento no trabalho e da transparência e abertura. A reflexividade propicia ao auditor um questionamento sobre o objetivo de sua atuação, que, em última instância, é oferecer maior proteção ao trabalhador. As emoções variam conforme a percepção sobre o alcance desse objetivo: emoções positivas levam a maior comprometimento, e vice-versa. A transparência e a participação nos processos de desenho da atuação contribuem para que, na reflexividade, os objetivos e estratégias sejam mais bem identificados; em consequência, torna-se mais provável a experimentação de boas emoções nas fiscalizações dos auditores, ao perceberem mais nitidamente o contexto em que estão inseridos e os resultados pretendidos.

Valor: Equidade	
Categorias de Análise	Papel das emoções
Representação de problemas institucionais	Foram percebidas emoções negativas como desânimo, frustração e medo quando os auditores relatam não poderem agir com equidade, por exemplo, no que se refere à discricionariedade na aplicação de autos de infração para irregularidades de menor potencial lesivo, em empresas com baixa capacidade financeira. Neste último caso, a empatia e o sentimento de justiça, decorrentes do valor da equidade, podem impedir que o auditor lavre alguns autos de infração, ainda que ele tenha que omitir o registro das irregularidades identificadas. Essa omissão gera um problema para a instituição, que é a imprecisão dos dados administrativos e, por consequência, a distorção de informações sobre irregularidades encontradas nas empresas.
Formação do <i>habitus</i>	Verificou-se também que o medo de provocar desequilíbrio na concorrência, por meio da atuação em uma empresa, especialmente quando de menor porte do que outra da mesma atividade econômica que não é fiscalizada, pode contribuir para formar um elemento do <i>habitus</i> , quando o valor da equidade é compartilhado pelo grupo de Auditores-Fiscais do Trabalho. Esse medo pode contribuir para a criação de modelos em que a atuação no conjunto de empresas do mesmo segmento seja priorizada, de forma a reduzir o risco de geração de desequilíbrio na concorrência. Verificamos, pelas entrevistas, que isso ocorreu, de fato, no processo histórico de transformação do modelo de atuação, quando este passou a ser por projetos.
Formação de coalizões	A transformação ocorrida anos atrás no modelo de atuação da Inspeção do Trabalho, que passou a ser mais concentrado nas ações planejadas, envolveu a formação de coalizões em defesa do novo modelo. O medo, compartilhado pelo grupo de auditores, de empresas em piores situações de segurança não estarem sendo fiscalizadas, apenas por não haver denúncias contra elas, revela um aspecto do valor da equidade. Esse aspecto do valor pode ser interpretado como um dos componentes dos argumentos da coalizão em defesa do modelo de atuação planejada por projetos.
Síntese sobre este valor	A relação entre valores e emoções nos mostra que o medo de provocar desequilíbrio na concorrência entre as empresas revela um aspecto do valor da equidade. Além disso, as emoções negativas (desânimo e frustração) geradas a partir da redução na discricionariedade dos auditores de tomarem decisões equânimes na aplicação das penalidades demonstra claramente o valor da equidade nas práticas desses agentes.
Valor: Participação Social	
Categorias de Análise	Papel das emoções
Representação de problemas institucionais	O valor da participação social surgiu nos discursos dos Auditores-Fiscais do Trabalho com mais tempo de experiência na carreira. Entre estes, foram percebidas emoções negativas (tristeza e frustração) pelo fato de entenderem que a Inspeção do Trabalho se distanciou dos atores sociais,

	sobretudo das representações sindicais dos trabalhadores. As emoções que revelam o valor da participação social representam a insuficiência de processos deliberativos que envolvam representações de atores sociais, sobretudo para discussão dos problemas públicos inerentes à Inspeção do Trabalho. Além disso, há uma espécie de nostalgia, por parte dos auditores mais experientes, que nos mostra como a participação social foi importante no passado e como ela se enfraqueceu. A nostalgia, a tristeza e a frustração de parte dos auditores representam a redução da participação social nos processos da Inspeção do Trabalho como um problema institucional.
Formação do <i>habitus</i>	A participação social nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação da atuação da Inspeção do Trabalho pressupõe a necessidade de prestação de contas à sociedade, no sentido de demonstração dos resultados obtidos. Prestar contas em espaços participativos pode gerar emoções negativas, como insegurança ou mesmo raiva, sobretudo quando há contestação dos resultados pela sociedade. As emoções negativas decorrentes da necessidade de prestar contas a representantes de grupos sociais constituem um contraponto ao valor da participação social. Por outro lado, emoções positivas, como segurança e entusiasmo, são geradas a partir da interpretação de que ouvir as representações dos trabalhadores significa criar uma ponte para a compreensão dos problemas deles e, consequentemente, para o valor da proteção ao trabalhador. Essas emoções negativas e positivas, quanto à participação social nos processos da Inspeção do Trabalho, estão, inconscientemente para os auditores, em constante disputa na formação do <i>habitus</i>. Ainda que, normativamente, haja ou tenha havido mandamentos direcionados à participação social, a forma e a intensidade de aplicação de um processo participativo dependem dos valores que cada grupo responsável por sua implementação carrega consigo. Portanto, nossa interpretação é de que o elemento da participação social na formação do <i>habitus</i> não é homogêneo na Inspeção do Trabalho, nem longitudinalmente no tempo, nem entre os diversos grupos regionais.
Formação de coalizões	Pela análise das entrevistas foi possível interpretar que a participação social contribui para a formação de coalizões quando medidas políticas/normativas geram emoções negativas (raiva, indignação). O contato próximo de auditores com representações de grupos sociais favorece o trânsito dessas emoções quando o valor compartilhado por eles é confrontado por medidas normativas. Nessas situações, surgem a sensação de segurança e a coragem, geradas pela coalização com grupos sociais em defesa de um interesse compartilhado.
Síntese sobre este valor	Tristeza, frustração e nostalgia surgem nos auditores mais experientes quando eles argumentam que a instituição já esteve mais próxima da sociedade. Essa proximidade existia por meio de processos participativos, como o implementado pela Portaria nº 216/2005, que criou a Comissão de Colaboração com a Inspeção do Trabalho. Ao falarem sobre as vantagens da participação social, os auditores demonstram que as coalizões decorrentes da relação com determinados grupos sociais geravam uma sensação de segurança e coragem para enfrentamento de outros grupos com interesses diversos. Entre os auditores com menos tempo na carreira, o valor da participação social está menos realçado. Há indícios, pela análise das entrevistas, de que a insegurança e o medo dos auditores de terem que prestar contas de sua atuação diretamente a representações de grupos sociais contribuem para afastar a instituição da sociedade.

A seguir, apresentaremos recomendações como uma forma de trânsito entre os argumentos avaliativos deste estudo e ações concretas para aprimoramento do planejamento da Inspeção do Trabalho, levando em conta o papel dos valores e das emoções nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho.

6.2- Trânsito entre argumentos avaliativos e propostas de ação

Criação de espaço formal de participação reflexiva

A transparência e abertura emergiu dos discursos dos Auditores-Fiscais do Trabalho como um valor-chave que conecta outros valores e abre a possibilidade de mitigação de tensões entre os níveis de gestão e de linha de frente. Além disso, por estar situada no campo dos estudos críticos, é natural que esta pesquisa apresente propostas relacionadas à criação ou à ampliação de espaços deliberativos. Estes espaços devem estimular a reflexividade, possuir um caráter formador e estimular a construção conjunta do conhecimento por meio do estímulo constante ao questionamento, em detrimento da apresentação de respostas prontas, as chamadas “soluções de prateleira”.

Esses espaços deliberativos devem homenagear o valor aqui categorizado como transparência e abertura, afeto à participação dos Auditores-Fiscais do Trabalho nos processos institucionais, assim como a participação social, por meio das representações de trabalhadores e empregadores e de outros atores da política pública de trabalho, emprego e renda.

A recomendação natural suscitada por esta pesquisa é que as construções conjuntas sejam pautadas pelos valores subjacentes aos argumentos em disputa. A assunção da proteção ao trabalhador como um valor central pode nortear os debates. Nos momentos em que os impasses se aparentem insuperáveis, o valor da proteção ao trabalhador deve ser confrontado com os valores por trás de cada proposta.

É fundamental que os processos de Inspeção do Trabalho sejam mais democráticos, de forma que agentes de linha de frente e sociedade sejam convidados a apresentarem suas representações dos problemas e a atuarem no controle social. Um amplo debate sobre os problemas relacionados à segurança e à saúde dos trabalhadores permite a atribuição de competências e o compartilhamento de responsabilidades.

Tornando partícipes ativos desse processo, desde o debate sobre os problemas, os Auditores-Fiscais do Trabalho de linha de frente estarão mais aptos a refletir sobre as próprias práticas e a compreender melhor o papel que eles assumem em um contexto que extrapola o limite dos estabelecimentos fiscalizados, tomando para si o sentido do instrumento de política pública da qual eles são protagonistas.

Além disso, os Auditores-Fiscais do Trabalho, no papel de especialistas, devem proporcionar aos atores sociais uma participação formativa, levando e traduzindo, quando necessário, os conhecimentos técnicos aos cidadãos. Conforme Habermas (1997 apud MARQUES, 2009), a deliberação tem a característica de ser um processo de aprendizagem reflexivo. Assim, o espaço formal de participação que estamos propondo se constitui no diálogo entre as diversidades epistemológicas que não marginaliza outras formas de conhecimento e permite a prática dialógica no encontro de percepções e para uma atuação abrangente.

Objetivamente, os espaços de participação reflexiva poderiam se constituir em conselhos estaduais e um conselho nacional, de caráter consultivo, sem restrição da possibilidade de existência de conselhos locais. Além desses conselhos, com ampla participação social e interinstitucional, é importante que haja espaços participativos com a participação exclusiva de Auditores-Fiscais do Trabalho, nos quais seja possível discutir quaisquer temas sensíveis e/ou restritos. Estes espaços exclusivos também podem se constituir em conselhos estaduais e um nacional.

A Inspeção do Trabalho possui vasta experiência nas discussões tripartites de Normas Regulamentadora e já experimentou iniciativa semelhante à aqui proposta, por meio da Comissão de Colaboração com a Inspeção do Trabalho. Portanto, a recomendação de espaço participativo para discussão dos problemas relacionados à política pública de segurança e saúde no trabalho não é uma inovação. A instituição pode se beneficiar das experiências já implementadas para adotar um modelo democrático de atividades comunicativas em que os destinatários da política pública tenham voz, possam expressar seus posicionamentos sobre as questões que os afetam e sejam compreendidos como sujeitos de direitos.

Nos espaços participativos dedicados exclusivamente aos Auditores-Fiscais do Trabalho, os agentes de linha de frente teriam a oportunidade de interagir por meio de uma comunicação não hierarquizada, para a busca do consenso como a “conquista cooperativa do entendimento entre os participantes” (HABERMAS, 1982, apud MARQUES, 2011 p.119).

Os espaços participativos significariam o respeito ao valor da transparência, propiciando que todos os Auditores-Fiscais do Trabalho (e, por que não toda sociedade?) tivessem conhecimento sobre os planos da instituição. Por conseguinte, os processos de avaliação e controle social se fortaleceriam, o risco de descontinuidade de projetos e programas se reduziria, assim como a propensão às tristezas e desconfianças em relação ao comando da Inspeção do Trabalho, que, repisando, geram desmotivação e falta de engajamento.

Por fim, é indispensável reconhecer a grande complexidade de arenas participativas como a que propomos aqui. As formalidades e normas nas esferas públicas podem representar um obstáculo à ampla participação social. Então, para além da dificuldade em mediar a participação de diversos atores, ainda se deve considerar a necessidade de promover essa participação por meio da flexibilidade do arcabouço institucional, da comunicação não hierarquizada e da recepção dos diversos tipos de conhecimentos. Só assim, será possível criar um espaço que possa desvelar a participação social nos processos da Inspeção do Trabalho.

A partir dos resultados desta pesquisa, apresentaremos sugestões de temas a serem discutidos nos espaços formais de participação reflexiva.

Metas

Os diálogos com os Auditores-Fiscais do Trabalho durante este estudo nos possibilitaram enxergar que a definição das metas de forma concentrada na SIT gera o risco de produção de fiscalizações mais voltadas ao simples cumprimento de formalidades, em detrimento das ações que buscam a verificação da melhoria dos ambientes de trabalho, no que concerne à saúde e segurança dos trabalhadores.

Também foi possível perceber que o cenário de fiscalizações nas quais os auditores não percebem o resultado de suas atuações gera frustração, tristeza e desânimo, prejudicando o comprometimento no trabalho e, por consequência, a política pública.

Assim, uma questão fundamental como a definição das metas de fiscalizações para prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho poderiam ser discutidas tendo os valores como pilares, mitigando-se o risco de definições que gerem, em última instância, efeitos contrários aos pretendidos pelo instrumento de política pública.

A deliberação sobre as metas deve se basear também no valor da reflexividade sobre o próprio trabalho, problematizando os objetivos gerais e específicos da atuação, as características dos

projetos, das atividades e das empresas, a percepção dos auditores sobre a própria capacidade de trabalho, as fiscalizações individuais ou em conjunto e a identificação entre os integrantes das equipes.

Aprimoramento do monitoramento individual

Esta pesquisa identificou que o comprometimento no trabalho é um valor compartilhado por auditores de linha de frente e gestores, embora apresentem aspectos diferenciados em cada perfil. O incômodo com a percepção de que outros auditores não apresentam um desempenho adequado se revelou nos discursos dos agentes e constitui um dos elementos preponderantes para que haja uma preferência pelas fiscalizações individuais, a despeito de serem as fiscalizações em equipe valorizadas pelos auditores.

Em razão disso, concluímos que há uma fragilidade institucional quanto ao monitoramento individual dos Auditores-Fiscais do Trabalho. A implementação de melhores ferramentas de monitoramento individual, ainda que seja ilusória a intenção de obter um controle capaz de garantir o comprometimento de todos os auditores, deve ser discutida como uma medida de atenção às emoções desses agentes, afora os possíveis benefícios práticos da identificação de desvios de comportamento.

A meta individual, aos moldes da já implementada no período em que os auditores recebiam a gratificação, porém, com os devidos ajustes, pode se tornar uma boa opção de ferramenta de monitoramento. Já há propostas elaboradas nesse sentido, entretanto, é imprescindível que a implementação de uma meta individual seja amplamente deliberada com os auditores de linha de frente e que ela possa ter a flexibilidade necessária para contemplar diferentes e legítimas formas de atuação. Ao contrário, as metas podem gerar incentivos negativos, discutidos nesta pesquisa, como a falta de compreensão dos objetivos da atuação, fiscalizações sem a devida correção das irregularidades e consequente melhoria da segurança do ambiente de trabalho.

Critérios para seleção de empresas

Há situações identificadas nesta pesquisa em que os Auditores-Fiscais do Trabalho questionam a seleção de algumas empresas para a fiscalização. A falta de um processo participativo para discussão sobre os problemas a serem enfrentadas e para a construção coletiva das soluções contribui para a existência desses questionamentos. Quando os Auditores-Fiscais do Trabalho

não percebem a importância da própria atuação, as ações passam a ser vistas como um mero cumprimento de formalidades, fazendo com que o engajamento e o comprometimento no trabalho diminuam.

Por isso é importante que haja uma discussão sobre os critérios para seleção das empresas a serem fiscalizadas. Esses critérios podem ser objetivos, como os dados sobre acidentes e doenças e os indícios de subnotificação dessas ocorrências; e subjetivos, como o valor da equidade quanto ao aspecto da não interferência na concorrência entre as empresas e as evidências produzidas pela experiência dos auditores-fiscais.

Monitoramento de empresas com itens não regularizados durante as fiscalizações

A análise dos discursos dos auditores entrevistados nos levou a concluir que a sensação desses agentes de que suas atuações não tiveram resultado os leva a experimentar emoções negativas, como tristeza e desânimo. Uma das situações em que isso ocorre é aquela em que a fiscalização é encerrada sem a regularização dos itens encontrados em desconformidade com a norma, sobretudo quando há risco grave e iminente aos trabalhadores do estabelecimento.

Portanto, uma medida que merece discussão é a de implementação de rotinas de monitoramento das empresas que não comprovam a correção dos itens irregulares antes do encerramento da fiscalização, em especial nos casos de embargo e interdição. Por exemplo, poderia ser avaliada a adequação do envio de notificações às empresas nessa situação, para comprovação do cumprimento dos itens identificados em situação de irregularidade.

No entanto, é importante que seja apresentada no debate a importância de se buscar a regularização dos ambientes de trabalho ainda durante a fiscalização, por meio da demonstração dos efeitos que isso causa nos auditores e, consequentemente, para a política pública.

Discrecionabilidade para atuação de itens de gradação mais leve

O tema da discrecionabilidade dos agentes de linha de frente tem sido estudado há muitos anos, sob várias lentes cognitivas. Na abordagem adotada por esta pesquisa, nossa interpretação foi de que a discrecionabilidade está relacionada ao valor da equidade. A possibilidade de adaptação das normas para aplicação em circunstâncias específicas depende de um certo nível de discrecionabilidade dos agentes.

Sendo assim, entendemos que há um espaço para se discutir a discricionariedade na aplicação de autos de infração para irregularidades que representem menor potencial de dano à saúde e à segurança dos trabalhadores. Significa dizer que, para algumas infrações, o Auditor-Fiscal do Trabalho poderia decidir pela aplicação ou não do Auto de Infração, desde que a irregularidade fosse corrigida ainda durante a fiscalização.

A proposta passaria pela necessidade de alteração normativa ou pela avaliação da possibilidade de interpretação sistemática do ordenamento jurídico que possibilite aos auditores a discricionariedade sugerida para aquelas situações. O artigo 17 da Convenção nº 81 da OIT, promulgada pelo Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957, estabelece que “os inspetores de trabalho terão a liberdade de fazer advertências ou de conselhos, em vez de intentar ou recomendar ações”, texto que enseja a discussão sobre interpretações alternativas.

Apresentação e monitoramento do plano de gestão

A transparência nos atos de gestão, sobretudo nos planos para a Inspeção do Trabalho, foi interpretada como um valor presente nos discursos dos auditores-fiscais. Já houve na SIT, pelo menos em duas ocasiões, a apresentação de planos de gestão por Secretários, quando assumiram a pasta. Essa medida de transparência pode ser somada à participação dos auditores na avaliação e na contribuição para o aprimoramento do plano de gestão apresentado.

Outro benefício da proposta é a redução do risco de descontinuidade de medidas sem a respectiva avaliação. Como vimos, a descontinuidade de atos de gestão pode gerar emoções negativas, redução da motivação e do comprometimento no trabalho.

7- CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais desta dissertação refletem o percurso de investigação e análise sobre o papel dos valores e das emoções nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho. Ao longo deste trabalho, foram revelados os principais valores subjacentes aos discursos dos auditores e identificadas as emoções que permeiam e moldam suas decisões e interações no âmbito institucional.

Os panos de fundo apresentados na seção 5 deste trabalho nos auxiliaram na reconstrução de um fragmento do histórico-institucional da Inspeção do Trabalho e do contexto no qual algumas mudanças ocorreram. Percorrer a história recente da Inspeção do Trabalho foi importante para problematizar alguns valores, como o da participação social, o do comprometimento no trabalho e o da transparência e abertura.

A análise das entrevistas e das normas legais demonstrou que a proteção ao trabalhador é o valor central e estruturante para os auditores. Esse valor é reforçado tanto no marco normativo quanto nas práticas e discursos desses agentes, que frequentemente tomam decisões influenciadas por esse compromisso, mesmo diante de pressões externas e limitações institucionais. Ao dar primazia à segurança e à saúde dos trabalhadores, os auditores exercem suas funções de maneira que transcende a mera aplicação técnica da lei, e isso indica uma integração entre seus valores pessoais e as exigências institucionais. Em várias situações, os auditores decidiram por uma ação mais efetiva em prol da segurança dos trabalhadores, reforçando que, em seu campo de atuação, a proteção laboral é mais que uma responsabilidade legal, é uma missão axiológica.

As emoções desempenham um papel fundamental ao influenciar as percepções e atitudes dos auditores, funcionando como mediadoras das relações institucionais e sociais. Emoções como tristeza, desânimo, alegria e entusiasmo se manifestam nas ações de fiscalização e contribuem para a formação de uma visão crítica sobre as condições e os desafios enfrentados. Além disso, foi possível observar que emoções negativas, como frustração e ressentimento, surgem em momentos de conflito entre gestão e linha de frente, especialmente quando não há transparência nos atos de gestão.

As recomendações apresentadas nesta pesquisa destacam a importância de fortalecer os processos deliberativos, promovendo a transparência, a participação social e a reflexividade na Inspeção do Trabalho. A criação de espaços formais de diálogo, em que auditores e gestores

possam compartilhar suas visões e desenvolver ações colaborativas, é essencial para superar os desalinhamentos e fortalecer o compromisso com a proteção ao trabalhador. Esses espaços deliberativos também têm o potencial de reduzir tensões institucionais ao tornarem os valores subjacentes mais visíveis e reconhecidos por todos os envolvidos, servindo de base para decisões mais inclusivas e democráticas.

Esta dissertação contribui para o campo das políticas públicas ao demonstrar a relevância dos valores e das emoções na prática administrativa e sugere que políticas e programas voltados ao aprimoramento da gestão pública considerem esses elementos em sua formulação. Ao incorporar a dimensão emocional e valorativa nos processos decisórios, abre-se caminho para uma administração mais empática, consciente e comprometida com o bem comum.

Por fim, resta reconhecer as limitações desta pesquisa. Quanto aos valores categorizados, foram aqueles que se mostraram mais realçados a partir da análise dos discursos dos Auditores-Fiscais do Trabalho e da minha interpretação como integrante dessa categoria de servidores públicos. Há, no entanto, diversos outros valores envolvidos nas práticas dos Auditores-Fiscais do Trabalho que não foram abordados neste estudo, seja pela forma como as entrevistas foram conduzidas, seja pelos próprios valores que carrego como pesquisador e agente do instrumento da política pública analisada, ou, ainda, pela amostra selecionada para pesquisa, que não se pretende estatisticamente representativa, haja vista se tratar de uma pesquisa qualitativa.

Este estudo também se limitou a analisar os discursos dos Auditores-Fiscais do Trabalho, sendo assim, entende-se necessária sua continuidade, para que se possa ouvir as vozes dos destinatários do instrumento de política pública de saúde e segurança no trabalho. Uma avaliação abrangente da atuação da Inspeção do Trabalho passa, necessariamente, pela compreensão dos problemas através do ponto de vista dos trabalhadores e dos empregadores. Dessa forma, uma pesquisa que se proponha a avaliar valores e emoções presentes nas práticas profissionais de trabalhadores e empregadores, no que concerne à segurança e à saúde no trabalho, poderia produzir mais conhecimentos sobre essa política pública e contribuir para os debates no âmbito dos processos deliberativos.

Por fim, entendemos que o Quadro 6 – Valores por emoções sintetiza um método esboçado nesta pesquisa que merece ser aprimorado. Nele, buscamos explorar a conexão de cada papel das emoções com os valores mapeados nos discursos dos Auditores-Fiscais do Trabalho. A lente cognitiva dos valores descortinados por emoções pode emprestar um significativo instrumento aos estudos de políticas públicas.

8- REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. Ação Criativa, Ativismo e Lutas no Interior do Estado. **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira**. Brasília, Ed. UnB, 2021.

ARAÚJO, C. A. **Planejamento da Inspeção do Trabalho**. Secretaria de Inspeção do Trabalho. Brasília. 2014.

BACCHI, C. **Analysing policy**: What's the problem represented to be? [S.l.]: Pearson Australia, 2014.

BATISTA, L. dos S.; KUMADA, K. M. O. Análise metodológica sobre as diferentes configurações da pesquisa bibliográfica. **Revista Brasileira De Iniciação Científica**, 8, e021029. Disponível em <https://periodicoscientificos.itp.ifsp.edu.br/index.php/rbic/article/view/113>. Acesso em 20 novembro 2024.

BOOSSABONG, P.; CHAMCHONG, P. P. P. Hope, fear and public policy: towards empathetic. **Critical Policy Studies**, 14 agosto 2023.

BOULLOSA, R. de F.; LOPES PEREIRA PERES, J.; MACEDO BESSA, L.. Por Dentro do Campo: uma Narração Reflexiva dos Estudos Críticos em Políticas Públicas. **Revista Organizações & Sociedade**, 2021. 306-332.

BOULLOSA, R. de F. Mirando Ao Revés Nas Políticas Públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Revista Pensamento & Realidade**, Brasília, 28, mar. 2013. 67-83.

BOULLOSA, R. de F., OLIVEIRA, B. R. de, ARAÚJO, E T de, & GUSSI, A. F. Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Avaliação*, 10(1), e100521, 2021. Disponível em <<https://doi.org/10.4322/rbaval202110005>>. Acesso em 26 julho 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União, 9 de agosto de 1943. Rio de Janeiro: 1943.

_____. **Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957**. Promulga as Convenções Internacionais do Trabalho de nº 11, 12, 13, 14, 19, 26, 29, 81, 88, 89, 95, 99, 100 e 101, firmadas pelo Brasil e outros países em sessões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho. Diário Oficial da União, 28 de junho de 1957. Rio de Janeiro: 1957. Disponível em https://www.trt2.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_081.html. Acesso em 13 novembro 2024.

_____. **Lei nº 6.514, de 22 de dezembro de 1977**. Altera o Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho, relativo a segurança e medicina do trabalho e dá outras providências.

_____. Ministério do Trabalho. **Portaria nº 3.214, de 08 de junho de 1978**. Aprova as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas à Segurança e Medicina do Trabalho. Diário Oficial da União, 06 de julho de 1978. Brasília, DF: Ministério do Trabalho, 1978.

_____. **Decreto-lei nº 2.357, de 28 de agosto de 1987.** Institui Programa Trienal de Aperfeiçoamento da Arrecadação das Receitas Federais, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2357>. Acesso em 27 maio 2024.

_____. **Medida Provisória nº 1.971-10 de 06 de abril de 2000.** Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional e organização da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Auditoria Fiscal do Trabalho. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1971-10.htm#art20>. Acesso em 22 julho 2024.

_____. **Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, que passa a denominar-se Carreira Auditoria da Receita Federal - ARF, e sobre a organização da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10593.htm#art15>. Acesso em 27 maio 2024.

_____. **Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002.** Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4552.htm>. Acesso em: 27 maio 2024.

_____. **Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004.** Reestrutura a remuneração dos cargos das carreiras de Auditoria da Receita Federal, Auditoria-Fiscal da Previdência Social, Auditoria-Fiscal do Trabalho, altera o pró-labore, devido aos ocupantes dos cargos efetivos da carreira de Procurador da Fazenda Nacional, e a Gratificação de Desempenho de Atividade Jurídica – GDAJ, devida aos ocupantes dos cargos efetivos das carreiras de Advogados da União, de Procuradores Federais, de Procuradores do Banco Central do Brasil, de Defensores Públicos da União e aos integrantes dos quadros suplementares de que trata o art. 46 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.910.htm>. Acesso em 27 maio 2024.

_____. **Decreto nº 5.191 de 19 de agosto de 2004.** Regulamenta o pagamento da Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação - GIFA devida aos ocupantes dos cargos efetivos da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho na forma prevista no art. 4o da Lei no 10.910, de 15 de julho de 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5191.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.191%20DE%2019%20DE%20AGOSTO%20DE%202004.&text=Regulamenta%20o%20pagamento%20da%20Gratifica%C3%A7%C3%A3o,15%20de%20julho%20de%202004>. Acesso em 27 maio 2024.

_____. **Portaria MTE nº 541 de 15 de outubro de 2004.** Dispõe sobre a regulamentação da avaliação de desempenho e da contribuição individual para o cumprimento das metas institucionais estabelecidas para o pagamento da Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação - GIFA e dá outras providências. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=188017>>. Acesso em 27 maio 2024.

_____. **Portaria MTE nº 216 de 22 de abril de 2005.** Cria Comissão de Colaboração com a Inspeção do Trabalho – CCIT, e dá outras providências. Disponível em <<https://www.legistrab.com.br/portaria-0216-2005-mte-cria-a-ccit-comissao-de-colaboracao-com-a-inspecao-do-trabalho/>>. Acesso em 17 julho de 2024.

_____. **Portaria MTE nº 280 de 30 de maio de 2005.** Dispõe sobre a regulamentação da avaliação de desempenho e da contribuição individual para o cumprimento das metas institucionais estabelecidas para o pagamento da Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação - GIFA e dá outras providências. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=192406>>. Acesso em 27 maio 2024.

_____. **Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008.** Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei no 10.910, de 15 de julho de 2004, das Carreiras da Área Jurídica, de que trata a Lei no 11.358, de 19 de outubro de 2006, das Carreiras de Gestão Governamental, de que trata a Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001; das Carreiras do Banco Central do Brasil - BACEN, de que trata a Lei no 9.650, de 27 de maio de 1998; e da Carreira de Diplomata, de que trata a Lei no 11.440, de 29 de dezembro de 2006; cria o Plano de Carreiras e Cargos da Susep, o Plano de Carreiras e Cargos da CVM e o Plano de Carreiras e Cargos do IPEA; dispõe sobre a remuneração dos titulares dos cargos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo P-1500, de que trata a Lei no 9.625, de 7 de abril de 1998, e dos integrantes da Carreira Policial Civil dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima de que trata a Lei no 11.358, de 19 de outubro de 2006, sobre a criação de cargos de Defensor Público da União e a criação de cargos de Analista de Planejamento e Orçamento, e sobre o Sistema de Desenvolvimento na Carreira - SÍDEC; altera as Leis nos 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.358, de 19 de outubro de 2006, e 9.650, de 27 de maio de 1998, 11.457, de 16 de março de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, das Leis nos 9.650, de 27 de maio de 1998, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.094, de 13 de janeiro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, e 11.356, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11890.htm#art169>. Acesso em 27 maio 2024.

_____. **Portaria MTE nº 546, de 11 de março de 2010.** Disciplina a forma de atuação da Inspeção do Trabalho, a elaboração do planejamento da fiscalização, a avaliação de desempenho funcional dos Auditores Fiscais do Trabalho, e dá outras providências. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=226497>>. Acesso em 28 maio 2024.

_____. **Portaria MTPS nº 643, de 11 de maio de 2016.** Disciplina a forma de atuação da Inspeção do Trabalho, a elaboração do planejamento da fiscalização, a avaliação de desempenho funcional dos Auditores Fiscais do Trabalho, e dá outras providências. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=381543>>. Acesso em 17 de julho de 2024.

_____. **Portaria SIT nº 617, de 28 de janeiro de 2017.** Dispõe sobre o cronograma para elaboração do planejamento das Atividades e dos Projetos, a ser seguido pela Secretaria de Inspeção do Trabalho e pelas Superintendências Regionais do Trabalho - SRT. Diário Oficial da União - Seção I, nº 86, 08 de maio de 2017. Acesso em 17 de julho de 2024.

_____. **Portaria MTP nº 547, de 22 de outubro de 2021.** Disciplina a forma de atuação da inspeção do trabalho e dá outras providências. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=422734>>. Acesso em 17 de julho de 2024.

_____. **Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021.** Regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista e institui o Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas Infralegais e o Prêmio Nacional Trabalhista, e altera o Decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018. Disponível em

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10854.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.854%2C%20DE%2010%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202021&text=Regulamenta%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20relativas%20%C3%A0%20legisla%C3%A7%C3%A3o,22%20de%20novembro%20de%202018>. Acesso em 16 de agosto de 2024.

_____. **Medida Provisória nº 1.116, de 4 de maio de 2022.** Institui o Programa Emprega + Mulheres e Jovens e altera a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1116.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.116%2C%20DE%204%20DE%20MAIO%20DE%202022&text=Institui%20o%20Programa%20Emprega%20+%20Mulheres,1%C2%BA%20de%20maio%20de%201943.&text=b\)%20altera%C3%A7%C3%B5es%20na%20aprendizagem%20profissional,1%C2%BA%20de%20maio%20de%201943](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1116.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.116%2C%20DE%204%20DE%20MAIO%20DE%202022&text=Institui%20o%20Programa%20Emprega%20+%20Mulheres,1%C2%BA%20de%20maio%20de%201943.&text=b)%20altera%C3%A7%C3%B5es%20na%20aprendizagem%20profissional,1%C2%BA%20de%20maio%20de%201943). Acesso em 01/11/2024.

_____. **Portaria MTE nº 1.283, de 30 de julho de 2024.** Aprova o Código de Conduta dos agentes públicos do Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mte-n-1.283-de-30-de-julho-de-2024-575300909>>. Acesso em 02 agosto 2024.

CAVALCANTE, P. L. C.; REIS DE SOUZA CAMÕES, MARIZAURA; NASCIMENTO HENRIQUES KNOP, MÁRCIA. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, GABRIELA. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação.** Brasília: Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2015. Cap. 2.

DRYZEK, J. S. Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy. *Political Theory*, 2001, 29(5), 651-669. <https://doi.org/10.1177/0090591701029005003>

DURNOVÁ, A; FISCHER, F.; ZITTOUN, P. Discursive approaches to public policy: Politics, argumentation, and deliberation. **Contemporary Approaches to Public Policy**, 2016. International Series on Public Policy (ISPP). London: Palgrave Macmillan, p. 35-56.

DURNOVÁ, A. Lost in translation: expressing emotions in policy deliberation. In: FISCHER, F., et al. **Handbook of Critical Policy Studies**, 2015. Cap. 12, p. 222-238.

FISCHER, F. **Democracy & Expertise – Reorienting Policy Inquiry.** Oxford University Press, 2009.

FISCHER, F.; FORESTER, J. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.** London: Duke University Press. Introdução, 1993.

FISCHER, F.; GOTTWEIS, H. **The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice.** Durham & London: Duke University Press, 2012.

GARCIA, Leice Maria. **Análise do controle interno do poder executivo federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes.** 2011. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

GASKELL, G. Individual and Group Interviewing. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Qualitative Researching with Text, Image and Sound**. [S.l.]: SAGE Publications, 2000. Cap. 3, p. 38-57.

GILL, Rosalinda. Discourse Analysis. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Qualitative Researching with Text, Image and Sound**. [S.l.]: SAGE Publications, 2000. Cap. 10, p. 172-190.

HOIAN, I. M. Axiological aspects of moral and legal decision-making. **Anthropological Measurements of Philosophical Research**, 19 dez. 2019. 66-77. Disponível em: <<https://ampr.ust.edu.ua/article/view/187572>>. Acesso em: 25 maio 2024.

HOWLETT, Michael. From the ‘old’ to the ‘new’ policy design: design thinking beyond market and collaborative governance. *Policy Sci.* DOI 10.1007/s11077-014-9199-0.

LAAPA-RODRIGUEZ, E. O.; TREVIZAN, M. A.; SHINYASHIKI, G. T. Reflexões conceituais sobre comprometimento organizacional e profissional no setor saúde - **Revista Latino-americana De Enfermagem**, 16(3), 484–488. <https://doi.org/10.1590/S0104-11692008000300024>.

LIPSKY, Michael. Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradução de André de Paula Araújo e revisão da tradução de Gabriela Spanghero Lotta. Brasília: Enap, 2019.9.

MARQUES, Ângela C. S. (organizadora). A deliberação e suas dimensões sociais políticas e comunicativas. Belo Horizonte. Autêntica Editora, 2009.

MARQUES, Ângela C. S. Relações entre comunicação, estética e política: tensões entre as abordagens de Habermas e Rancière. *Revista Compolítica*, n. 2, vol. 1, ed. set-out, ano 2011. Disponível em <https://revista.compolitica.org/index.php/revista/article/view/13/13>. Acesso em 08 de novembro de 2024.

MEDEIROS, C.A.F.; ALBURQUERQUE, L.G.; SIQUEIRA, M.; MARQUES, G.M. Comprometimento Organizacional: o Estado da Arte da Pesquisa no Brasil. In: EnANPAD - Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2002, Setembro 22-25; Salvador: Bahia; 2002.

PIERCE, J. J. Emotions and the policy process: enthusiasm, anger and fear, 2021. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/355433063_Emotions_and_the_policy_process_enthusiasm_anger_and_fear>.

PIRES, Roberto Rocha C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. Dados – **Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro**, v. 52, n. 3, p. 734-769, 2009.

PIRES, Roberto Rocha C. Flexible Bureaucracies: discretion, creativity and accountability in labor Market regulation and public sector management. Tese de Doutorado - Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts, 2009.

SÁ-SILVA JR, ALMEIDA CD, GUINDANI JF. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Rev Bras. História Ciênc. Soc.** 2009. Disponível em: <https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/6/pdf>. Acesso em 20 novembro 2024.

SCHMIDT, Vivien. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, 11, 303-326, 2008.

SILVA, Joelson Guedes da. Avaliação de resultado regulatório dos normativos de segurança e saúde no trabalho no Brasil. Dissertação de mestrado - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2023

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO. Boletim Semanal nº 291, de 22 a 26 de fevereiro de 2016 - SINAIT, 2016. Disponível em: <https://www.sinait.org.br/noticia/12476/boletim-semanal-n-291-de-22-a-26-de-fevereiro-de-2016>

THIRY-CHERQUES, H. R. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, jan./fev. 2006. 27-55.

VIANA, Nildo. Os Valores na Sociedade Moderna. Brasília: Thesaurus, 2007.

VINUTO, J. **A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa**: um debate em aberto. *Temáticas*, v. 22, n. 44, p. 203-220, 2014

WILÍNSKA, M.; H. BÜLOW, P. Emotion ability - practices of affective citizenship in the work rehabilitation process. **Critical Policy Studies**, 2018 setembro 2018. 38-66.