

O DOWNGRADE INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO DO TRABALHO: ELEMENTOS PARA COMPREENSÃO DE UM REDESENHO MAIS QUE IMPERFEITO (2019-2022)

THE INSTITUTIONAL DOWNGRADE OF THE BRAZILIAN MINISTRY OF LABOR: ELEMENTS FOR UNDERSTANDING A MORE THAN IMPERFECT REDESIGN (2019-2022)

Recebimento: 8 jan. 2023

Aceitação: 6 dez. 2023

Sayonara Grillo

Doutora em Ciências Jurídicas

Afiliação institucional: Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ – (Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/0059048013298492>

Email: sayonara@direito.ufrj.br

Denise de Almeida Guimarães

Doutora em Direito

Afiliação institucional: Universidade Federal Fluminense – UFF – (Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/2682214694102144>

Email: deniseguimaraes@id.uff.br

Eurico Moreira da Silva Junior

Mestre em Direito

Afiliação institucional: Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ – (Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/8290753123273178>

Email: emsjr@hotmail.com.br

Como citar este artigo / How to cite this article (informe a data atual de acesso / inform the current date of access):

GRILLO, Sayonara; GUIMARÃES, Denise de Almeida; SILVA JUNIOR, Eurico Moreira da. O *downdgrade* institucional do Ministério do Trabalho: elementos para compreensão de um redesenho mais que imperfeito (2019-2022). **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 69, n. 1, p. 91-120, jan./abr. 2024. ISSN 2236-7284. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdupr.v69i1.89348>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/89348>. Acesso em: 30 abr. 2024.

RESUMO

O objeto central deste artigo é analisar o *downdgrade* institucional promovido a partir do redesenho do Ministério do Trabalho e Emprego durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Extinto em janeiro de 2019, ocasião em que suas atribuições foram repassadas a uma secretaria do Ministério da Economia, e recriado em julho de 2021, o órgão ministerial sofreu um processo de rebaixamento institucional que explicita as políticas de precarização das relações de trabalho no Brasil. Com base no argumento das capacidades institucionais, afirma-se que o redesenho em larga escala implica a perda da autonomia institucional do novo órgão criado quanto à interpretação, fiscalização e aplicação das normas trabalhistas de proteção, com potenciais reflexos na produção da legislação técnica e no aumento do ônus interpretativo da Justiça do Trabalho, que denotam políticas de trabalho

subordinadas à lógica econômica liberal. Apoia-se a hipótese em razão da expressiva diminuição da estrutura administrativa, de recursos humanos e financeiros, com implicações na fiscalização das condições de trabalho, do viés econômico-financeiro de interpretação das normas trabalhistas e dos efeitos negativos na tomada de decisão das políticas públicas relacionadas ao trabalho e emprego. O estudo conclui que a reconfiguração das atribuições do Ministério do Trabalho se constituiu em um *downdgrade*, ou rebaixamento institucional, capaz de infirmar a estrutura de proteção ao trabalho para a qual a instituição foi criada, que expressa o caráter secundário conferido às políticas trabalhistas no período. A metodologia envolveu pesquisa bibliográfica e documental em fontes primárias.

PALAVRAS-CHAVE

Ministério do Trabalho. Redesenho institucional. Capacidades institucionais. *Downdgrade* institucional.

ABSTRACT

The central focus of this article is to analyze the institutional downgrade promoted through the redesign of the Brazilian Ministry of Labor and Employment during Jair Bolsonaro’s government (2019-2022). Extinct in January 2019, when its attributions were transferred to a secretariat of the Ministry of Economy, and reestablished in July 2021, the ministerial body underwent a process of institutional downgrading that highlights the policies of labor relations precarization in Brazil. Based on the argument of institutional capabilities, it is asserted that the large-scale redesign implies the loss of institutional autonomy of the new agency created regarding the interpretation, oversight, and enforcement of labor protection norms, with potential impacts on the production of technical legislation and the increase in the interpretative burden of Labor Courts, denoting labor policies subordinate to liberal economic logic. The hypothesis is supported due to the significant decrease in administrative structure, human and financial resources, with implications for labor condition inspections, the economic-financial bias of labor norms interpretation, and negative effects on decision-making in public policies related to labor and employment. The study concludes that the reconfiguration of the attributions of the Ministry of Labor constituted an institutional downgrade, capable of undermining the structure of labor protection for which the institution was created, expressing the secondary nature attributed to labor policies in the period. The methodology involved bibliographic and documentary research in primary sources.

KEYWORDS

Ministry of Labor. Institutional redesign. Institutional capabilities. Institutional downgrade.

INTRODUÇÃO

Após 88 anos de existência, o Ministério do Trabalho, que integrava a cúpula administrativa do Poder Executivo brasileiro, foi extinto pelo então presidente Jair Bolsonaro, por meio da Medida Provisória (MP) nº 870, de 1º de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Ao longo de nove décadas, o atualmente denominado Ministério do Trabalho e Emprego

(MTE)¹ passou por várias transformações, com aumento ou diminuição de algumas de suas atribuições, mas nunca sofrera uma reforma tão extremada, nem mesmo no regime militar, que culminasse na sua total extinção. O critério de “reacomodação” administrativa reducionista de ministérios foi reputado, pelo então governo, como salutar para a ação integrada entre os diversos órgãos do Executivo, a fim de assegurar coerência e compatibilidade das ações da alta administração federal².

O apagamento do trabalho do núcleo da estrutura do primeiro escalão perdurou durante os 30 primeiros meses do governo Bolsonaro, tendo o ministério sido recriado na reforma ministerial de julho de 2021³, com competência para tratar de temas previdenciários e trabalhistas. Contudo, permaneceu com estrutura precária, dependente do Ministério da Economia para atos de gestão de pessoas, contratos administrativos e outros instrumentos de gestão. Não é o objetivo deste artigo discutir os motivos que levaram à extinção e restauração como Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) entre 2019 e 2022, que, embora importantes para compreensão das escolhas, caminhos e descaminhos de um governo, escapam do escopo da reflexão dos autores. O problema principal a ser examinado é se a modelagem organizacional adotada, de Secretaria do Trabalho, atingiu os objetivos propostos por ocasião de sua criação, no sentido de manter as mesmas ou até atingir melhores capacidades institucionais em relação ao Ministério do Trabalho no conjunto de funções e atividades próprias da administração do trabalho, ou se a perda de autonomia institucional e de recursos de poder contribuíram para enfraquecer a estrutura de proteção do trabalho para a qual a instituição foi criada, de modo a expressar o caráter secundário conferido às políticas trabalhistas no governo de Jair Bolsonaro, no bojo de seu neopopulismo autoritário (Fragale Filho; Dávila, 2021; Luzes, 2022).

O fio condutor da investigação tem como base o argumento das capacidades institucionais de uma instituição que sofre uma transformação profunda no seu desenho a pretexto da denominada reforma administrativa. A escolha da teoria institucional se dá em razão de propiciar uma visão mais real e concreta de certas questões antes consideradas somente em abstrato por outras correntes de pensamento. Além do caráter intrainstitucional de análise, a concepção de capacidades relacionadas ao redesenho em larga escala permite, também, a utilização do seu raciocínio *stricto sensu*, quanto ao

¹ O Ministério do Trabalho teve diversas denominações em sua vida institucional: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930; Ministério do Trabalho e Previdência Social, em 1960; Ministério do Trabalho, em 1974; Ministério do Trabalho e da Administração, em 1992; Ministério do Trabalho e Previdência Social e Ministério do Trabalho, em 2016; Ministério do Trabalho e Previdência, em 2021; e Ministério do Trabalho e Emprego, em 2001, 2003 e 2023 (Brasil, 2001, 2003, 2021, 2022, 2023a, 2023b, 2023c, 2023d).

² Cf. a Exposição de Motivos da MP nº 870, de 2019 (Lorenzoni, 2018).

³ O Ministério do Trabalho e Previdência foi recriado pela MP nº 1.058, convertida na Lei nº 14.261, de 2021 (Brasil, 2021). Veja, sobre a reforma ministerial, no UOL (Bolsonaro [...], 2021).

aspecto interinstitucional perante o próprio Judiciário. Assim, argumenta-se que houve, em decorrência da extinção e reformulação do Ministério do Trabalho durante o governo Bolsonaro, a redução da capacidade institucional perante a Justiça do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho, por ocasião da atividade interpretativa dos atos normativos administrativos produzidos com amparo em normas regulamentadoras (NRs), a partir de uma orientação econômica-empresarial. O manejo da categoria das capacidades institucionais permite evidenciar a importância das instituições em geral e examinar a modelagem mais apropriada ao seu redesenho, privilegiando a qualidade técnica para a melhor tomada de decisão. Parte-se da premissa de que a categoria “capacidades institucionais”, em si, não restringe a possibilidade do seu campo de atuação e autoriza delinear o estado da arte que ora se pretende.

Assim, neste artigo, a hipótese é de redução da capacidade institucional do Ministério do Trabalho, em decorrência de sua transformação em Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRET)⁴, cuja estrutura a Secretaria do Trabalho (STRAB) integrou, constituindo assim o seu *downdgrade* durante o governo Bolsonaro⁵. A diminuição da capacidade institucional pode ser verificada em vários aspectos, destacando-se três principais. O primeiro deles é alusivo à redução de toda uma estrutura administrativa de um ministério para uma diminuta secretaria especial de Estado, ou seja, de um órgão autônomo do governo federal, subordinado diretamente ao chefe do Poder Executivo, referente à temática trabalhista, para uma autêntica subsecretaria do Ministério da Economia. O segundo aspecto consiste na potencial mudança, para uma linha interpretativa própria da pasta da “Economia”, em questões técnicas e diretrizes políticas da seara trabalhista, uma vez que a pasta do Ministério do Trabalho foi concebida para propiciar uma intervenção qualificada nas relações de trabalho, não apenas como uma rede de apoio aos trabalhadores visando à contenção dos excessos da exploração do poder econômico, mas, sobretudo, para propiciar condições de desenvolvimento socioeconômico, evitando a concorrência predatória entre empresas baseada na redução dos custos de trabalho e descumprimento de normas trabalhistas. O terceiro aspecto refere-se à recriação do Ministério do Trabalho e Previdência com orçamento diminuto, redução de competências e atribuições e reorientação, em julho de 2021, das funções ministeriais, para “modernização das relações de trabalho”, persistindo o enfraquecimento da capacidade de enfrentamento adequado das questões trabalhistas, submetidas a um reformismo permanente e com

⁴ Cf. o art. 59, inciso VI, alínea c, da Lei nº 13.844, de 2019.

⁵ Na gestão iniciada em 2019, o Ministério da Economia “reacomodou” outros ministérios também abolidos, a exemplo do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. A Lei nº 13.844, de 2019, em seu art. 57, *caput* e inciso I, faz menção à expressão “transformação” de ministérios que passaram a integrar o Ministério da Economia.

prioridade à livre iniciativa, durante os últimos dezoito meses de mandato.

Na busca de compreender melhor o fenômeno do *downgrade* institucional do Ministério do Trabalho, este artigo, inicialmente, destaca a centralidade da temática trabalhista nas competências do então Ministério do Trabalho no contexto das atribuições e eficiências desenvolvidas, aliadas à representatividade e aos interesses dos trabalhadores, às diretrizes constitucionais de redução da desigualdade e valorização do trabalho, como essenciais para uma agenda de desenvolvimento. Em seguida, o *downgrade* institucional do Ministério do Trabalho será testado, em alguns aspectos, com base no argumento das capacidades institucionais de Cass Sunstein e Adrian Vermeule (2002), quanto à modificação em larga escala no desenho institucional deste órgão da administração pública. Ao final, busca-se compreender melhor as reflexões sobre o alcance do *downgrade* institucional do Ministério do Trabalho como explicitação das políticas de degradação do trabalho no último quadriênio.

A metodologia de trabalho envolve pesquisa qualitativa, de cunho descritivo, por meio da interpretação de documentos e da literatura nacional e estrangeira, embasada no argumento das capacidades institucionais do órgão objeto de redesenho.

1 A IMPORTÂNCIA DA CENTRALIDADE DO TRABALHO NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

O desenho institucional organiza a forma e a estrutura das instituições em uma sociedade, estabelecendo o alcance de suas atribuições em conformidade com a orientação constitucional prevista. Na Constituição brasileira de 1934, e mesmo nas Constituições de 1937, 1967 e 1969, os direitos sociais trabalhistas foram contemplados, incluídos nos capítulos sobre a ordem econômica, porém o maior destaque foi, sem dúvida, com a promulgação da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 (CRFB/88), que os reconheceu como constitutivos dos direitos fundamentais⁶. A estruturação do Estado Democrático de Direito na pessoa humana e em sua dignidade, bem como na valorização do trabalho protegido, desempenha um papel central na CRFB/88. Esses fatos demonstram a preocupação do legislador constituinte, especificamente, com os arranjos institucionais do “trabalho”, na medida em que abrange diversos temas relativos aos direitos sociais, à administração pública e ao Poder Judiciário. Fazem parte do núcleo duro da instituição “trabalho”

⁶ O Direito do Trabalho no Brasil, baseado no princípio da proteção, tem o seu alicerce nos fundamentos do Estado Democrático de Direito insculpidos na CRFB/88, ao consagrar o valor social do trabalho e da livre iniciativa e o reconhecimento da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, incisos III e IV, da CRFB/88) e ao inserir diversos direitos sociais trabalhistas nos planos individual e coletivo como integrantes do rol de direitos fundamentais (artigos 6º, 7º, 8º e 9º da CRFB/88).

não apenas os direitos sociais nas relações individuais e coletivas de trabalho, mas também a administração do trabalho, a medicina e a segurança do trabalho, o meio ambiente do trabalho, o Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho. Em outras palavras, uma grande estrutura constitucional e infraconstitucional foi projetada para dar o aporte necessário para o desenvolvimento das instituições que valorizam o “trabalho” no Brasil, com todas as suas especificidades e características, na perspectiva da progressividade e melhoria das condições sociais das pessoas que vivem do trabalho como condição para o desenvolvimento⁷.

O próprio sistema legal de um país representa uma instituição, porque é uma criação social para exercer a sua função no meio social. Manuel Carlos Palomeque Lopez (2001, p. 32-35) aponta que a função histórica da legislação laboral demonstra o assentamento do Estado social de direito como garantia para o bem-estar dos trabalhadores assalariados, seja em relação ao reconhecimento dos instrumentos coletivos de autotutela dos trabalhadores, seja pela norma estatal engajada com a democracia, “sem que em nenhum caso a ação legislativa possa desmantelar o ‘núcleo essencial’ do pacto constitucional, sob pena de privar o corpo jurídico-laboral da sua função legitimadora primária”. Todavia, antes mesmo do surgimento de todo o aparato de proteção ao trabalho, sintetizado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado pelo presidente Getúlio Vargas mediante o Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930, após a Revolução de 1930, tratou de impulsionar a formulação de leis trabalhistas, iniciada nas décadas precedentes. Assim, ainda na década de 1930, foram criadas as Comissões Mistas de Conciliação (Decreto nº 21.396, de 12 de maio de 1932), para os litígios coletivos do trabalho, e as Juntas de Conciliação e Julgamento (Decreto nº 22.132, de 25 de novembro de 1932), que foram os embriões para o surgimento da Justiça do Trabalho, que, por sua vez, teve origem na Constituição de 1934 (Gomes, 2007, p. 36), como integrante do aparato ministerial. A regulação do trabalho precede a constitucionalização dos direitos sociais, mas as fissuras na ordem jurídica liberal, engendradas a partir da conflitualidade que eclode durante a Primeira República e da adesão do Brasil à Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919, cunhariam as possibilidades de intervenção estatal nas relações privadas em prol do trabalho, com o reconhecimento, na reforma constitucional de 1926, da competência da União para legislar sobre direito do trabalho, ainda na ordem constitucional liberal de 1891 (Gomes, 2007, p. 26).

A história do Ministério do Trabalho teve início no governo de Getúlio Vargas, primeiro em

⁷ Desenvolvimento compreendido como processo de expansão de liberdades reais desfrutadas pelas pessoas, não limitado às versões restritivas de crescimento econômico, aumento de rendas, modernização social ou tecnológica, conforme concepção de Amartya Sen (2000).

1930 e, depois, em 1950, no segundo mandato presidencial, passando pelo governo do presidente João Goulart, em 1960, e com um esvaziamento de suas competências no regime militar (1964-1985), apenas se recuperando no governo Itamar Franco, em 1990 (Gomes, 2007, p. 14), na esteira do fortalecimento, pela Constituição de 1988, do sistema institucional de regulação pública do trabalho, bem como com a distribuição de recursos de poder para os sindicatos, associações profissionais, Ministério Público do Trabalho e outros órgãos administrativos previdenciários e sociais. O sistema público de regulação social e equacionamento de conflitos laborais, estruturado, no Brasil, segundo o binômio Ministério do Trabalho e Justiça do Trabalho, é fruto dos processos de desmercadorização institucional (Hyman, 2002, p. 13) significativos das transformações da esfera pública no século XX (Esping-Andersen, 1991).

Héctor-Hugo Barbagelata (1996, p. 72) realça a importância dos ministérios do trabalho, enfatizando que a presença de órgãos da administração do trabalho em quase todos os países decorre de uma atividade global para assegurar a consecução de políticas sociais. Além das funções típicas de inspeção do trabalho, há uma participação ativa da administração do trabalho na produção legislativa técnica, de forma a promover melhores condições de trabalho e de vida e o aperfeiçoamento do relacionamento entre trabalhadores, sindicatos e empregadores, “fomentando a consulta e a cooperação entre os interlocutores e desses com os organismos públicos”.

Antes da Reforma Administrativa de 2019, o Decreto nº 8.894, de três de novembro de 2016, previa a estrutura organizacional do Ministério do Trabalho com uma secretaria-executiva, uma consultoria jurídica, ouvidoria geral e três assessorias especiais do ministro, bem como as Secretarias de Políticas Públicas de Emprego, de Inspeção do Trabalho e Relações do Trabalho e a Subsecretaria de Economia Solidária, e seus respectivos departamentos⁸. Registre-se o fortalecimento do tripartismo⁹ como modo específico de concretização da democracia participativa no mundo do trabalho, como consequência direta das convenções da OIT ratificadas pelo Brasil, em especial as Convenções 151, 141 e 155¹⁰, e constitucionalizado no artigo 10 da CRFB/88.

⁸ Conforme organograma disponível até 2019 (Presidência da República, 2020), a estrutura continha superintendências regionais, Fundacentro e cinco órgãos colegiados: Conselho Nacional do Trabalho, Conselho Nacional de Imigração, Conselho Curador do FGTS, Conselho Deliberativo do FAT e Conselho Nacional de Economia Solidária. A estrutura estabelecida pela MP nº 1.154 e pelo Decreto nº 11.359, de 2023, retomou as diretrizes de descentralização e participação em conselhos tripartites.

⁹ O *tripartismo* é um mecanismo de promoção do diálogo social e forma de estruturação da OIT, sendo modo obrigatório para estruturação de políticas públicas das instituições de trabalho, formulação de normas e avaliação de políticas de todos os países que aderiram às regras da OIT, envolvendo a atuação combinada entre governos e organizações de empregadores e de trabalhadores, bem como estabelecendo o dever de consulta aos sindicatos (Grillo; Gondim, 2020).

¹⁰ O Decreto nº 10.088, de 2019, consolidou atos normativos sobre a promulgação de convenções e recomendações da OIT e revogou os Decretos nº 7.944/2013, 1.703/1995 e 1.254/1994, que ratificaram, respectivamente, as Convenções

O Decreto nº 8.894, de 2016, ainda estabelecia as competências do Ministério do Trabalho, compreendendo: política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador; política e diretrizes para a modernização das relações do trabalho; fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, e aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas; política salarial; formação e desenvolvimento profissional; segurança e saúde no trabalho; política de imigração; e cooperativismo e associativismo urbanos. Após a revogação do referido ato normativo¹¹, a estrutura organizacional do Ministério da Economia passou a ser aquela definida pela Lei nº 13.844, de 2019. A Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, subordinada ao Ministério da Economia, passou a ter sua estrutura organizativa definida no Anexo I do Decreto nº 9.745, de 2019, alterado pelo Decreto nº 10.072, de 2019, e era composta hierarquicamente pela Subsecretaria de Assuntos Corporativos, pela Secretaria de Previdência e pela Secretaria do Trabalho. Atualmente, a estrutura organizacional do Ministério do Trabalho e Emprego está disciplinada pelo Decreto nº 11.359, de 1º de janeiro de 2023, com reforço de cargos e funções, bem como ampla gama de departamentos e atribuições.

Durante os primeiros dezoito meses do governo Bolsonaro, a STRAB foi o órgão da administração pública do trabalho, que herdou, ainda que parcialmente, as atribuições do órgão ministerial extinto na ocasião, sem, contudo, aglutinar as competências de alto nível ministerial como outrora exercidas pelo Ministério do Trabalho. De acordo com o Anexo I do Decreto nº 9.745, de 2019, a STRAB estava formada por três subsecretarias: Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho e Subsecretaria de Relações do Trabalho. As Superintendências Regionais do Trabalho, unidades descentralizadas, ficaram subordinadas ao Secretário Especial de Previdência e Trabalho.

A centralidade do trabalho existente na sociedade decorre do modo de organização do trabalho por conta alheia e de contratos de atividade em relação assimétrica, a exigir uma regulação não mercantil do trabalho (Silva; Horn, 2008), tendo em vista as práticas sociais alicerçadas nas relações de trabalho, necessitando da adequação e efetividade de políticas públicas próprias do papel protagonista do trabalho. A mudança estrutural drástica afastou da administração do trabalho o projeto concebido pelo legislador constituinte, como um dos pilares do equilíbrio, para o

¹¹ OIT 151 (direito de sindicalização e relações de trabalho na administração pública), 141 (organizações de trabalhadores rurais e sua função no desenvolvimento econômico e social) e 155 (segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente do trabalho).

¹¹ O Decreto nº 8.894, de 2016, foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 9.679, de 2019, o qual previu apenas duas subsecretarias para a Secretaria do Trabalho e que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto nº 9.745, de 2019, passando-se para três subsecretarias com o Decreto nº 10.072, de 2019.

desenvolvimento econômico do país, entre a iniciativa econômica e a diretiva (valor) do trabalho, tendo diminuído a função do poder público de atuar como mediador na relação capital e trabalho, promovendo a adjudicação dos conflitos de classe e reduzindo as desigualdades sociais e a discriminação no trabalho.

2 AS INSTITUIÇÕES E A RELAÇÃO COM O DIREITO

As abordagens institucionais, cuja atenção foi captada por parte dos estudiosos das ciências sociais, estimulam novas visões e saberes capazes de contribuir para a compreensão e desenvolvimento do direito e das instituições. Esses enfoques possibilitam o reconhecimento de que os atores e eventos atuais são moldados e influenciados pelo trabalho de teóricos antecedentes, em que um conjunto de ideias contemporâneas representa redescobertas ou recapitações passadas (Scott, 2014, p. 1).

Maurice Hauriou e Santi Romano trataram as instituições, no final do século XIX e início do século XX, com um ponto de vista pluralista no chamado institucionalismo jurídico, com foco no caráter social do direito, na ampliação do rol de fontes do direito e na experiência jurídica mais abrangente (La Torre, 2009, p. 67). O institucionalismo clássico se opôs ao formalismo para expor a relevância das práticas em face de meras formas ou regras e o valor jurídico dos fatos sociais ante um tratamento puramente semântico (La Torre, 2009, p. 67).

A instituição pode ser concebida como uma ideia de obra ou empreendimento que se realiza e permanece em um ambiente social, orientada por órgãos de poder e reguladas por procedimentos (Hauriou, 1933, p. 96). Instituição constitui uma organização social, ou seja, é todo acordo permanente em um grupo social, pelo qual entes com poder são colocados a serviço dos objetivos do grupo, em uma atividade coordenada (Hauriou, 1916, p. 48).

As regras de direito, segundo Hauriou (2009, p. 16), constituem um componente de conservação e de duração para as instituições, não representando, contudo, o agente de sua criação. A lei, portanto, não fornece às instituições a sua realidade, mas esta é dada pela ideia diretriz, representada pelo poder criativo que produz sua existência como um elemento funcional e relativamente estável da realidade social (MacCormick; Weinberger, 1986, p. 25). O sentido de temporalidade oferecido por Hauriou torna a instituição um mecanismo que permite inscrever o direito numa continuidade que pretende o equilíbrio entre a estabilidade e a mudança, essenciais à integração social (Ost, 2005, p. 235) e ao equacionamento dos conflitos em uma perspectiva democrática.

Santi Romano (2008, p. 128) concebe, por instituição, todo ente ou corpo social com existência objetiva e concreta e com individualidade própria (Romano, 2008, p. 83-87), utilizando a separação entre direito e moral como mais um argumento a favor de sua tese sobre a pluralidade das ordens jurídicas (La Torre, 2010, p. 98).

O institucionalismo de Santi Romano faz objeções ao normativismo e possui um enfoque na complexidade do universo jurídico. Sua definição de direito como uma ordem jurídica, por sua vez, conduz à noção de instituição para designar qualquer entidade ou órgão social, valendo-se do pluralismo jurídico. Seu enfoque tem efeito sobre os conflitos sociais, uma vez que esses passam a ser representados como instâncias de relações entre ordens, as quais são vistas como detentoras de uma tendência espontânea à ordenação (Pintore, 1998, p. 800-801).

Uma vertente moderna do institucionalismo jurídico¹², formada por Neil MacCormick e Ota Weinberger, afirma que o direito é composto de instituições, em afinidade com o pensamento de Santi Romano. As normas e as ações individuais ou os arranjos sociais podem existir somente em conjunto, no qual regras normativas e poder são elementos em ação recíproca, sem prioridades entre eles. Propõem os autores uma reformulação hermenêutica no âmbito das regras, objetivos e valores normativos que estão na base das instituições, em razão das necessidades sociais, dos grupos pluralistas e do conjunto de pensamento que modela e transforma a sociedade (MacCormick; Weinberger, 1986, p. 26).

O institucionalismo clássico se concentrou no fenômeno jurídico concreto, tal como se desenvolve nas coletividades. Seu debate antinormativista contribuiu para renovar a teoria jurídica e para a neutralização de conflitos. A ênfase na noção de organização resultou em uma concepção da lei como ordem normativa, com uma tipologia mais adequada para representar a lei enquanto uma ordenação estruturada (Pintore, 1998, p. 801).

A análise de questões institucionais pode ser informada nas experiências e críticas das abordagens tradicionais, mas, também, por novas considerações institucionais e necessidades sociais¹³. Outros estudos de índole institucionalista surgiram nas últimas décadas, que buscaram

¹² O institucionalismo de MacCormick e Weinberger não constitui uma teoria sobre instituições sociais, mas uma teoria do direito como um sistema de normas sociais. Eles não se opõem ao normativismo e sustentam que os fatos jurídicos e outros fatos sociais são fatos institucionais, no sentido de serem declarados como verdadeiros em razão de uma interpretação dos eventos à luz das condutas humanas em meios sociais e das regras normativas (MacCormick; Weinberger, 1986, p. 9-10).

¹³ Acadêmicos e juristas tais como Cass Sunstein, Adrian Vermeule, Jeremy Waldron, Jack Balkin, Mark Tushnet, Scott Shapiro, Sanford Levinson, Mark Grabber e Stephen Griffin se debruçaram sobre as questões institucionais tanto de inter-relações dos ramos de governo quanto do Estado administrativo. Tal tratamento não significa uma adesão dos autores a essas vertentes analíticas, tratando-se de um manejo operacional do conjunto conceitual disponibilizado por tal literatura institucional.

solucionar problemas atinentes à criação e às transformações das organizações sociais, relações entre agente e instituição, escolha racional e desenho¹⁴.

3 O ARGUMENTO DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS E AS SIGNIFICÂNCIAS

A organização política de uma sociedade contemporânea é determinada segundo o seu desenho institucional constitucional. As constituições democráticas, que representam os acordos mais abrangentes destas sociedades, estabelecem as orientações axiológicas, edificando valores e princípios a serem seguidos e respeitados pelas instituições políticas e sociedade, no intuito de dar efetividade aos acordos sociais.

Daron Acemoglu e James Robinson (2012, p. 47-48) esclarecem que cada sociedade opera baseada em um conjunto de regras econômicas e políticas que são criadas e aplicadas pelo Estado e pelos cidadãos coletivamente. Afirmam os autores que as instituições econômicas e políticas modelam o sucesso ou o fracasso das nações, sendo que as instituições políticas determinam o processo político que estabelece quais instituições a sociedade estará sujeita. Apontam Daron Acemoglu, Simon Johnson e James Robinson (2001, p. 1.369): “as instituições importam”. E não só isso, as suas capacidades institucionais também importam em razão das significâncias que certas decisões podem resultar para o Estado Democrático de Direito. As capacidades institucionais constituem um argumento complexo à medida que ele ampara o conjunto de características das instituições, comparando, confrontando e correlacionando as instituições.

Cass Sunstein e Adrian Vermeule (2002) postulam que a interpretação de leis e constituições deve considerar o arranjo institucional na qual está inserida e as consequências de diferentes modelos de interpretação. Os autores levantam dois importantes aspectos, quanto às questões institucionais, para a interpretação de decisões judiciais, que são as capacidades institucionais e os efeitos dinâmicos ou consequências de uma determinada interpretação para os agentes privados e públicos de classes diversas. A perspectiva institucional está relacionada às capacidades reais do intérprete para alcançar uma decisão e às consequências desta interpretação. Sunstein e Vermeule (2002, p. 2, tradução nossa) problematizam sobre as capacidades institucionais da seguinte forma: “a questão central não é ‘como, em princípio, um texto deve ser interpretado?’ A pergunta, em vez disso, é ‘como certas instituições, com suas habilidades e limitações distintivas, devem interpretar certos textos?’” Em relação aos efeitos ou consequências de certa interpretação, sustentam que “A segunda questão diz respeito aos

¹⁴ Nesse sentido, Robert Goodin, Philip Pettit, Jon Elster e Claus Offe. Esses dois últimos trataram, especialmente, dos processos de transição democrática dos países do Leste Europeu.

efeitos dinâmicos de qualquer abordagem em particular – suas consequências para os atores privados e públicos de vários tipos” (Sunstein; Vermeule, 2002, p. 2, tradução nossa).

A tarefa interpretativa necessita da apreciação das capacidades institucionais, com a consideração de questões relacionadas a cada instituição envolvida na atividade decisória (Sunstein; Vermeule, 2002, p. 3). Sunstein (1999, p. 40 *et seq.*) analisa as capacidades judiciais, limitadas, perante considerações institucionais de que resultados decisórios com frequência cobram informação que lhes falta ou de que a autoconfiança do próprio conhecimento pode gerar grande dificuldade de tratamento de informações necessárias à tomada de decisão.

A operacionalização dessas capacidades decorre de arranjos caracterizados pela pluralidade de sujeitos com suas distintas capacidades¹⁵, recursos, instrumentos e limitações, em função da resposta que um ou mais atores institucionais pode oferecer (Arguelhes; Leal, 2011, p. 7). As premissas do argumento de capacidades situam-se no pressuposto de organização e distribuição de poderes estatais e de desenho institucional, o que implica a noção de especialização de cada instituição para promover certos objetivos, e no pressuposto do reconhecimento de incerteza das escolhas institucionais, limitações e vieses cognitivos em razão de sua conformação normativa e condições fáticas sobre as quais desempenham as competências, o que envolve a confiabilidade dos juízos de uma instituição cuja resposta também se obteria de outras instituições (Arguelhes; Leal, 2011, p. 16-20).

Assim, o argumento de capacidade institucional se baseia na verificação, mediante análise comparativa, empírica e consequencialista, daquele que detém melhores condições institucionais para a interpretação e a tomada de decisão, oferecendo respostas para determinados problemas. Envolve limitação da racionalidade, falta de informação e comparação de habilidades e limites reais de diferentes instituições.

As comparações interinstitucionais ou intrainstitucionais para a determinação das efetivas capacidades de cada instituição são apoiadas em elementos empíricos a partir de considerações institucionais. Dessa forma, as capacidades de instituições específicas devem ser definidas concretamente, em um arranjo institucional particular.

¹⁵ Registra-se o particularismo do Direito do Trabalho, caracterizado pela pluralidade dos atores, intérpretes e interlocutores sociais, bem como a própria atividade de estruturas governamentais próprias (Barbagelata, 1996), o que realça o tema das capacidades institucionais e a necessidade de deferência, que decorre não apenas da lógica do *tripartismo*, mas também da complexidade do fenômeno “trabalho” e da interdisciplinaridade intrínseca ao ramo jurídico especializado.

4 O DOWNGRADE DO MINISTÉRIO DO TRABALHO

O argumento de capacidades institucionais configura um debate teórico ainda em aberto no Brasil, principalmente diante do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (artigo 5º, inciso XXXV, da CRFB/88)¹⁶. Em discussões que escapam do conhecimento puramente jurídico, as capacidades institucionais demandam o agente que está mais bem posicionado para realizar juízos técnicos diante da complexidade da matéria.

Os princípios constitucionais são orientados a assegurar que o Estado possua uma estrutura institucional adequada para atingir seus objetivos, com as capacidades necessárias para promover efetivamente o bem-estar social (Barber, 2018, p. 9-10). No âmbito do Poder Executivo, este avanço deveria ser operacionalizado por meio de um desenho compatível com uma determinada estrutura institucional, que tenha a capacidade de fiscalização das condições de trabalho, de planejamento e implantação de políticas públicas, de elaboração e divulgação de dados estatísticos, imprescindíveis ao monitoramento das políticas públicas.

O Executivo, dividido em departamentos, setores e ministérios, detém capacidades técnicas que faltam aos demais ramos. Enquanto o Judiciário, em regra, cuida de casos em ampla gama de diferentes áreas jurídicas, as equipes de agentes do Executivo concentram-se em desempenhar tarefas específicas do Estado. Com foco restrito e certo grau de profissionalização, os agentes do Executivo devem ser nomeados por seu conhecimento técnico na área em que exercem suas funções, em razão de sua experiência. Para as análises institucionais, a *expertise* dos agentes do Executivo, tais como a experiência gerencial e o conhecimento técnico, contrastam com a natureza da atuação dos legisladores e com as habilidades jurídicas do Judiciário (Barber, 2018, p. 65).

Embora o argumento das capacidades institucionais desenvolvido por Sunstein e Vermeule (2002) exponha a importância desse critério para o interpretativismo jurídico, o que se coteja neste artigo são versões institucionais da mesma administração do trabalho, tanto no âmbito intrainstitucional quanto no interinstitucional. O primeiro consiste na comparação entre a instituição anterior e a posterior ao redesenho, enquanto o segundo compreende o acolhimento e a aplicação, por parte do Judiciário, de atos normativos interpretativo-técnicos da legislação proferidos pelo Executivo do trabalho na forma de normas regulamentadoras e/ou outras regras jurídicas laborais.

Quanto ao primeiro aspecto, o Decreto nº 8.894, de 2016, conforme visto na seção 1 deste

¹⁶ Contudo, o tema vem sendo utilizado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de diversos casos apreciados nos últimos anos. Alguns exemplos de utilização do argumento das capacidades institucionais pelo STF: RCL 11.243 República Italiana, ADC 42/DF, ADI 3.239/DF, ADI 4.066/DF, ADI 5.543/DF, ADI 5.592/DF, Ag. Reg. no RE 881.864/DF, Ag. Reg. no RE 993.585/DF, Ag. Reg. no RE 1.083.955/DF, RE 706.103/MG e RE 760.931/MG.

artigo, estabelecia as competências do Ministério do Trabalho, enquanto órgão autônomo de primeiro escalão do Executivo federal, como uma estrutura completa ministerial. Do mesmo modo em relação ao atual Decreto nº 11.359, de 1º de janeiro de 2023. No entanto, em boa parte do período em estudo, nos termos da MP nº 870, de 2019, o Ministério do Trabalho foi, textualmente, transformado no Ministério da Economia, na forma da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, com parte de suas competências e atribuições diversas indo para outros ministérios e órgãos¹⁷.

Observa-se que esta transformação administrativa, derivada do redesenho institucional, resultou no desaparecimento do *status ministerial* da Secretaria do Trabalho, de forma a implicar a perda da ampla autonomia administrativa, financeira e técnica – características de um órgão diretivo – que antes detinha o Ministério do Trabalho. O órgão perdeu o seu protagonismo nas decisões governamentais de mais alto nível e sua autonomia no exercício das suas funções primordiais, para prosseguir subordinado ao controle hierárquico da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho e, por conseguinte, do Ministério da Economia, cujas diretrizes determinantes estão materializadas nas políticas públicas de cunho econômico. Por outro lado, mesmo depois da reforma de 2021, muitas das atribuições relacionadas à gestão e contratos administrativos do recriado Ministério do Trabalho permaneceram vinculadas ao Ministério da Economia¹⁸.

O desenho institucional de um ministério do trabalho e do emprego, quando orientado pelos objetivos constitucionais de valorização do trabalho, pode propiciar respostas mais adequadas às questões de interesses dos trabalhadores e da sociedade e à compreensão na seleção das estratégias interpretativas da norma trabalhista em geral, por deter maior capacidade institucional caracterizada pela *expertise* técnica especializada, com conhecimentos desenvolvidos ao longo de anos e todo um aparato administrativo configurado a partir de temáticas igualmente específicas. Como inferem Diego Werneck Arguelhes e Fernando Leal (2011, p. 20), as avaliações quanto aos méritos e deméritos entre instituições podem perder o sentido se, em face das capacidades, não cogitar da sua aptidão para cumprir os objetivos para os quais foram desenhadas, mediante suas decisões.

O redimensionamento em larga escala de toda a estrutura administrativa do trabalho colocou em xeque as suas capacidades institucionais do Executivo federal, a exemplo da produção de dados relevantes e da solução de casos contenciosos, gerando sobrecarga na diminuta estrutura do órgão criado pela reforma ocorrida em 2019 e prejudicando o alcance dos objetivos institucionais

¹⁷ Cf. o inciso I do art. 57 da MP nº 870, de 2019, e da Lei nº 13.844, de 2019, vigente até o advento da MP nº 1.058, em julho de 2021.

¹⁸ Cf. o relatório final que contém o diagnóstico da estrutura ministerial do Ministério do Trabalho por ocasião da transição governamental em dezembro de 2022 (Gabinete de Transição Governamental, 2022, p. 18).

originários. Embora se trate de uma escolha política, enviar todo o espólio da administração do trabalho para um órgão de viés econômico afeta a *expertise* e a autonomia da instituição, principalmente quando não existe uma análise técnica das possíveis consequências quanto a esta mudança em larga escala. Desde as Exposições de Motivos da MP nº 870 e da Lei nº 13.844, de 2019, não houve informações de estudo prévio trazido a público acerca do impacto da restruturação deste complexo conjunto de arranjos institucionais formais que operavam no interior do Ministério do Trabalho. As atribuições do extinto ministério foram diluídas em razão do redesenho institucional implantado durante o governo Bolsonaro, entre 2019 e 2021, sem ter havido, entretanto, um esforço de informar ao conjunto da classe trabalhadora ou discutir com seus servidores as etapas para tamanha mudança, o que levou não só à incerteza, mas ao comprometimento das capacidades institucionais de uma secretaria do trabalho, subsumida à Economia, com desorientação que permaneceu durante a pandemia da covid-19.

Além disso, as capacidades institucionais são também relevantes para outras formatações institucionais, como os processos de seleção, os desenhos de planos de carreira e programas de desenvolvimento pessoal, a qualidade da aplicação da legislação, a apuração e coleta de dados e o uso de estatísticas. A visão institucional baseia-se em delimitações diversas, como os recursos materiais, financeiros, humanos e informacionais, o cumprimento de metas, o tempo na tomada de decisão, entre outras.

Embora a dotação orçamentária do governo para a fiscalização trabalhista em 2019 tenha sido de R\$ 70,9 milhões, em 2020 passou para R\$ 28,2 milhões e, em 2021, foi reduzida para R\$ 23,6 milhões de reais¹⁹. Ao final do período, o orçamento era insuficiente. Essa diminuição afetou as políticas de fiscalização de segurança e saúde no trabalho, de operações de combate ao trabalho escravo e de verificações de demais obrigações trabalhistas.

Os grupos de fiscalização móvel e combate ao trabalho escravo, até então ligados à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), do Ministério do Trabalho, que já enfrentavam escassez de recursos orçamentários e de pessoal, passaram a fazer parte de uma subsecretaria de inspeção do trabalho, vinculada à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, do Ministério da Economia. Os dados do painel de informações e estatísticas de inspeção do trabalho no Brasil refletem a expressiva e preocupante redução do número de trabalhadores resgatados em condições análogas à escravidão,

¹⁹ Cf. dados de recursos para a Fiscalização de Obrigações Trabalhistas e Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho, ação orçamentária 20YU, extraídos do Sistema de Planejamento e Orçamento (SIOP) (Brasil, 2022).

se comparados com os dos anos de 2018, 2019 e 2020²⁰. E tal não se deve a melhorias nas condições de trabalho dos trabalhadores. Além disso, verificou-se uma divergência de dados informados nas diferentes páginas eletrônicas do governo federal que divulgaram as estatísticas referentes aos trabalhadores resgatados à condição análoga de escravo nos anos de 2018 e 2019²¹, o que demonstra comprometimento da qualidade na coleta de informações.

Em pesquisa sobre a inspeção do trabalho e o trabalho infantil na pandemia, Scodro e Fonseca (2022) também observaram que o Ministério da Economia apenas divulgava informações esparsas sobre as atividades de fiscalização. Constataram que os movimentos relacionados ao combate à exploração do trabalho infantil na pandemia foram estruturados em campanhas realizadas pelo Sindicato dos Auditores-Fiscais, em cuja página de internet as pesquisadoras encontraram informações mais detalhadas sobre tais iniciativas, diante da inexistência de elementos adequados nos *sites* governamentais.

O Grupo Móvel de Auditoria de Condições de Trabalho em Obras de Infraestrutura (GMAI)²², que era responsável pela fiscalização das normas de segurança e saúde e, principalmente, dos atributos de registro, jornada e descanso das grandes obras de infraestrutura em todo o país, também foi extinto em 2019. Ao GMAI competia inspecionar os estabelecimentos da indústria da construção visando à promoção de condições de trabalho adequadas e prevenção de infrações à legislação trabalhista, especialmente aquelas que tivessem impactos na segurança e na saúde dos trabalhadores, em todas as fases do processo de construção²³.

Amplia-se o problema sistêmico apontado por David Weil (2008) quanto à perda de eficácia necessária para que a inspeção do trabalho²⁴ cumpra seus objetivos de assegurar a promoção do

²⁰ Em 2019, o número de trabalhadores resgatados em condições análogas à escravidão foi de 1.131, tendo havido uma diminuição em relação ao ano de 2018, com 1.752 trabalhadores. No ano de 2020, foram apenas 943 pessoas resgatadas, segundo dados do Radar SIT. Após a recriação do Ministério, houve significativa mudança: em 2021, 1.959 trabalhadores foram resgatados; em 2022, 2.587; e, até junho de 2023, 1.443 pessoas foram resgatadas (Brasil, 2023e).

²¹ Em 2019, o quantitativo de trabalhadores resgatados em condições análogas à escravidão foi de 1.054. Houve uma diminuição se comparado com o ano de 2018, com 1.113 trabalhadores resgatados (Dados [...], 2019; Mais de mil trabalhadores [...], 2020).

²² O GMAI foi criado pela Portaria MTE nº 195, de 2012, posteriormente revogada pela Portaria MTE nº 2.027, de 2013, que fixou as normas de constituição de Grupos Especiais de Fiscalização Móvel (GEFM). O GMAI foi recriado pela Portaria SIT/MTE nº 415, em 2014, que, por sua vez, foi expressamente revogada pelo inciso LII, do art. 1º, da Portaria nº 1.417, de 2019, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

²³ Embora não contasse com os recursos necessários, o GMAI executou suas funções no último ano de operação, de modo que o número de casos de acidente de trabalho de 2019 (11.146) se manteve compatível com o de 2018 (10.949) e de 2017 (11.105). Houve uma redução em 2020 (9.410) e um novo aumento em 2021 (10.696). Dados extraídos do sistema INFOLOGO AEAT, para o CNAE 42, representativo da atividade de obras de infraestrutura (Brasil, 2023f).

²⁴ A inspeção do trabalho apresenta-se como um fator primordial no cenário das capacidades institucionais da administração do trabalho brasileira. Neste contexto, a OIT solicitou aos Estados Membros a realização de um conjunto de medidas de fortalecimento e modernização de seus órgãos de inspeção do trabalho (OIT, 2006).

trabalho decente, contribuindo para o estabelecimento de uma governança do mercado de trabalho que contribua para uma trajetória de desenvolvimento e redução da pobreza (OIT, 2006)²⁵. Para além de lidar com problemas de escassez de pessoal e de recursos da administração pública e de crescimento dos problemas no mundo do trabalho, a ausência de “inspeção estratégica”, aqui entendida em oposição a “investigação programada”, pode obter efeito dissuasório específico, não conduzindo, contudo, a mudanças profundas nos locais de trabalho (Weil, 2008, p. 408, tradução nossa).

A redução de uma logística fiscalizatória põe em grave risco o cumprimento das normativas trabalhistas, notadamente, no que se refere à segurança e saúde do trabalho, o que pode significar, em pouco tempo, o aumento das infrações trabalhistas, em prejuízo a diversos trabalhadores. Por conseguinte, constata-se uma alteração na capacidade institucional a partir de uma nova visão política com outra especialização, com outras diretivas, com outros interesses (inclusive políticos), que não sejam os de caráter social trabalhista.

Note-se o caso da Fundacentro, que é uma fundação pública subordinada ao Ministério do Trabalho²⁶. Ela realiza estudos e pesquisas pertinentes aos problemas de segurança, higiene e medicina do trabalho, atuando como colaboradora da Organização Mundial da Saúde e da OIT, o que exemplifica o tamanho de sua relevância social. Entre 2019 e 2021, a Fundacentro passou a integrar o Ministério da Economia, e certas representatividades locais em diversos estados do país foram suprimidas. Constata-se que, das treze unidades descentralizadas que haviam existido no país, restavam apenas duas, ambas em processo de extinção, o que dá maior evidência sobre o assunto (Relatórios [...], 2022)²⁷. Isso pode configurar uma contenção das pesquisas científicas e dos estudos técnicos que estavam até então em andamento, com possível perda da produção de conhecimento no que se refere a temas – como segurança, higiene e medicina do trabalho – tão caros às relações de trabalho, aos trabalhadores e essencial às capacidades institucionais – algo que se observa com a

²⁵ No Relatório Geral de Inspeção do Trabalho de 2006, enfatizou-se a contribuição fundamental de um serviço eficaz de inspeção do trabalho para o desenvolvimento e a coesão social, bem como se destacou a sua importância para a efetividade da Agenda para o Trabalho Decente, conforme as disposições das Convenções nº 81 e 129 (OIT, 2006, p. 125).

²⁶ A Fundacentro, instituída pela Lei nº 5.161, de 1966, teve sua denominação alterada pela Lei 6.618, de 1978, para Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Relatórios [...], 2022).

²⁷ Em 2020, eram sete unidades em processo em extinção. Em dezembro de 2022, havia apenas duas unidades administrativas descentralizadas e ambas estavam em extinção, permanecendo dez escritórios avançados (Relatórios [...], 2022). Em 2023, havia 12 escritórios avançados, sendo um no Distrito Federal e os demais nos seguintes estados: Bahia, São Paulo (Baixada Santista e Campinas), Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina (Escritórios [...], 2023).

ausência de atualização de dados no portal²⁸.

Prejuízo, também, resulta quanto à promoção de políticas públicas para geração de empregos e qualificação dos trabalhadores, afetando a capacidade produtiva do país e dificultando sua inserção menos dependente na divisão internacional do trabalho e no mercado global. Uma reforma institucional (em larga escala) pode enfraquecer o papel dos arranjos institucionais existentes para a tarefa de fornecer prognósticos precisos e necessários à elaboração de políticas públicas. E, em um país de dimensões continentais, a confiabilidade das previsões e análises constituem elementos importantes.

Outros órgãos integrantes do Ministério do Trabalho foram diluídos para outras pastas ministeriais²⁹. A Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) e a Secretaria de Relações de Trabalho (SRT) encontraram-se alocadas no Ministério da Economia, o que não significa que todo o âmbito de atuação administrativa anterior foi preservado³⁰. A Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), já transformada em subsecretaria no governo Temer, teve algumas de suas atribuições, juntamente com algumas da Secretaria de Inclusão Social e Produtiva, do Ministério do Desenvolvimento Social – também extinto pela MP nº 870, de 2019 –, alocadas para um departamento do Ministério da Cidadania, sob a denominação de Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Urbana³¹. Houve uma mudança de atribuições da SENAES, com a exclusão das competências para desenvolver políticas públicas de trabalho ligadas a empreendimentos econômicos solidários urbanos e rurais.

A Escola do Trabalhador, um projeto do Ministério do Trabalho que oferecia qualificação profissional aos trabalhadores, por meio de cursos gratuitos na modalidade de ensino a distância, também esteve com os serviços suspensos. Durante a crise sanitária, em que a formação e a requalificação profissional foram necessárias, mormente para capacitação para o teletrabalho ou

²⁸ Todos os relatórios técnicos disponíveis na página sobre acidentes de trabalho em dezembro de 2022 foram produzidos entre os anos de 2012 e 2013 (Relatórios [...], 2022).

²⁹ Em 2019, a Coordenação-Geral de Imigração e o Conselho Nacional de Imigração Laboral (órgão responsável pela política de imigração laboral) passou a integrar o Ministério da Justiça e da Segurança Pública. O Conselho Nacional do Trabalho, o Conselho Curador do FGTS e o Conselho Deliberativo do FAT (que é responsável pelo pagamento do Abono Salarial e do Seguro-Desemprego) passaram a integrar o Ministério da Economia.

³⁰ Antes da Reforma Administrativa promovida em 2019, a estrutura da SRTE compreendia as seguintes unidades: Departamento de Saúde, Previdência e Benefícios do Servidor; Departamento de Relações do Trabalho; Departamento de Administração de Sistema de Informação de Recursos Humanos; e Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais. No sítio eletrônico do Ministério da Economia não constavam informações sobre onde essas competências foram alocadas.

³¹ Cf. a reportagem no sítio eletrônico da antiga Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania (Com nova [...], 2019).

trabalho a distância, esta política pública esteve inoperante³², o que obstou o desenvolvimento de políticas públicas para a proteção em face da automação³³, imperiosas em um contexto de reestruturação produtiva e tecnológica intensificado pelas formas de trabalho na pandemia.

O segundo aspecto trata do acolhimento e aplicação, por parte do Judiciário trabalhista, de atos normativos interpretativos da legislação, proferidos pelo Executivo do trabalho na forma de normas regulamentadoras, e de outras matérias. Ao Ministério do Trabalho cabe a edição de NRs, instruções normativas, resoluções, portarias, atos e outras normas, cujo propósito seja regulamentar as relações de emprego em matéria de segurança e medicina do trabalho. Da mesma forma, por entender que se estava diante de uma capacidade institucional específica e especializada, o Supremo Tribunal Federal manteve no campo de atribuição do Ministério do Trabalho o registro sindical (Súmula 677 STF). Cabe dizer que a redução dos riscos de acidentes e doenças profissionais constitui direito fundamental assegurado pela CRFB/88 (art. 7º, inciso XXII) e que a criação livre de sindicatos detém estatura constitucional (art. 8º). O Ministério do Trabalho é o órgão mais bem capacitado técnica e autonomamente para fazer a regulamentação e interpretação de normas técnicas relacionadas a temáticas de interesse dos trabalhadores, bem como registro sindical. Com a reconfiguração, após a reforma ministerial, essas competências passaram para o Ministério da Economia, e isso faz questionar as capacidades institucionais³⁴ da Subsecretaria do Trabalho sobre a interpretação e aplicação dessas normas, uma vez que a temática “trabalho” foi desenvolvida sob a subordinação da pasta de Economia³⁵, cujas diretrizes principiológicas e hermenêuticas são completamente distintas daquelas até então perfilhadas pelo Ministério do Trabalho.

As NRs são atos administrativos normativos de conteúdo interpretativo, antes emanados pelo Ministro do Trabalho e, no governo Bolsonaro, no período de 1º/01/2019 a 27/07/2021, pelo Secretário Especial de Previdência e Trabalho, que normalmente eram observados pela justiça

³² A informação no sítio eletrônico da Escola do Trabalhador era no sentido de que: “A plataforma da Escola do Trabalhador está passando por um processo de transição tecnológica e ficará indisponível temporariamente. Os serviços serão retomados em breve”. Entre 2020 e 2021, a página da web com a indicação de cursos ofertados não esteve disponível para acesso (Informação [...], 2019).

³³ Cf. o art. 7º, inciso XXVII, da CRFB/88.

³⁴ A interpretação do STF na Súmula 677 considerou a capacidade institucional do Ministério do Trabalho para o controle do monismo sindical, pela atividade vinculada de registro. O registro sindical ficou sob a responsabilidade do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, conforme art. 37, inciso VI, da MP nº 870, de 2019. Depois, essa matéria passou a ser de competência do Ministério da Economia e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, em sistema de cooperação técnica, que durou até 31/01/2020.

³⁵ Segundo a Lei nº 13.901, que alterou a Lei nº 13.844, ambas de 2019, o registro sindical passou à competência do Ministério da Economia. A Portaria nº 17.593, de 2020, do Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, estabelecia os procedimentos para o registro das entidades sindicais vigentes à época. Sobre o registro sindical no período analisado, a Portaria nº 4.198, de 2022, criou o Cadastro de Entidades Sindiciais Especiais (CESE), do Ministério do Trabalho e Previdência.

trabalhista em suas decisões sobre saúde e segurança do trabalho. Nesse ponto, verifica-se outra parte do argumento das capacidades institucionais, que é a consideração dos efeitos dinâmicos relacionados à adoção de determinado arranjo na tomada de decisão, dadas as capacidades reais de uma instituição relativamente a outra. Estas escolhas revelam qual instituição possui melhores condições de decisão sobre certos temas, e não como se deve decidir em cada caso concreto (Leal; Arguelhes, 2016, p. 201-202). Trata-se de estratégia que os juízes trabalhistas podem adotar quando da apreciação de casos relacionados ao conteúdo normativo-interpretativo das NRs, que pode ser numa postura de mais deferência ou de controle substantivo mais intenso, que é conveniente para a redução dos custos de erro e de decisão.

Se a administração pública se encontra enfraquecida em suas capacidades institucionais, por falta de suficiente qualificação técnica ou de adequada estrutura material e humana, as cortes trabalhistas podem realizar sua própria escolha interpretativa, rejeitando, apesar de seu aspecto preponderantemente técnico, o conteúdo interpretativo das normas regulamentadoras e os autos de infração provenientes de inspeção do trabalho.

Assim, a diminuição das capacidades da administração do trabalho como produto do seu *downdgrade* institucional compromete a tradicional configuração interpretativa, que é aquela advinda da justiça especializada, na consideração das normas administrativas produzidas nas NRs. Um efeito que se vislumbra é o maior peso interpretativo que coube à Justiça do Trabalho a partir das alterações nas NRs de linha mais flexível, atendendo a interesses mercantis. É dizer, o Judiciário trabalhista herdará todo o ônus interpretativo relacionado às NRs, devido a essa redução da capacidade institucional da administração do trabalho reformada.

A administração federal das questões trabalhistas estruturadas a partir de um ponto de vista financeiro e contábil não dará a concepção política, sociológica e econômica que a normativa trabalhista necessita. Além disso, menos regulação pode levar a menos políticas públicas trabalhistas ou a políticas de menor alcance, refletindo negativamente na efetividade de direitos sociais trabalhistas.

Observe-se que no campo das relações coletivas de trabalho o prejuízo se estendeu à mediação, por falta de *expertise*, dos agentes políticos vinculados ao Ministério da Economia, para prevenir e atuar nos conflitos coletivos laborais, e pelo abandono do diálogo social como mecanismo para construção de regras. Por um lado, a modificação das responsabilidades e atribuições no âmbito do Poder Executivo atribui uma menor representatividade e visibilidade aos trabalhadores e aos problemas enfrentados coletivamente. Por outro, os deslocamentos das atribuições e competências administrativas que evidenciam a aceleração do tempo jurídico geraram insegurança jurídica e

desorientação normativa entre os agentes públicos de inspeção do trabalho, encarregados de cumprir as normas (Grillo; Soares, 2022).

Por esse motivo, não se pode desconsiderar que o redesenho institucional do Ministério do Trabalho, empreendido em larga escala por ato governamental, não cria, apesar da chancela do Congresso Nacional, qualquer tipo de aperfeiçoamento nas finalidades de atribuir eficácia e efetividade às políticas constitucionais voltadas ao trabalho decente, e explicita o caráter de não defender as premissas de índole trabalhista que se espera que sejam adotadas pelos órgãos, agentes e diretivas que compõem o sistema institucional laboral. O redesenho em larga escala de todo o Ministério do Trabalho provocou, portanto, o subdimensionamento da estrutura anterior, de modo a comprometer as capacidades institucionais da atual administração do trabalho e a conduzir, consequentemente, ao *downgrade*, expressão que denota seu rebaixamento institucional, assim como das políticas ativas de emprego formal e protegido.

O terceiro aspecto refere-se à recriação do Ministério do Trabalho e Previdência com orçamento diminuto, redução de competências e atribuições e reorientação das funções ministeriais, para “modernização das relações de trabalho”. Essa questão também foi diagnosticada pela equipe de transição governamental em dezembro de 2022, em cujo Relatório³⁶ se afirma que a recriação do Ministério do Trabalho em 2021 não alterou o “caráter secundário e subordinado conferido às questões trabalhistas, com um ‘quadro de degradação institucional’” (Gabinete de Transição Governamental, 2022, p. 18)³⁷.

A atividade de revisão de normas regulamentares, a sucessiva edição de medidas provisórias com reformas trabalhistas parceladas e sem conversão em lei, a edição de novas portarias com disciplina sobre a forma de atuação da inspeção do trabalho e com disposições relativas à legislação trabalhista e às relações de trabalho somente em novembro de 2021³⁸, não foram capazes de obter eficiência e eficácia para os combates às fraudes nas relações de trabalho e formalização do emprego. A omissão em definir mecanismos eficazes e céleres para preservação da saúde dos trabalhadores durante o auge da pandemia da covid-19, a ausência de debate tripartite consistente sobre as NRs e o

³⁶ O Relatório qualifica de irrisório o orçamento para políticas na área do trabalho para 2022 (R\$ 397 milhões), o qual seria causa de fragilização das políticas ativas de emprego, devido ao contínuo subfinanciamento nos últimos quatro anos, do sucateamento do sistema de intermediação de mão de obra, da ausência de política de qualificação profissional e da perda de autonomia normativa, técnica, financeira e de gestão da inspeção do trabalho (Gabinete de Transição Governamental, 2022, p. 18-19).

³⁷ “Quase metade do quadro de auditores fiscais do trabalho autorizados em lei estão vagos. E o orçamento destinado às funções de fiscalização é insuficiente para a manutenção das unidades regionais, responsáveis pelas ações de fiscalização” (Gabinete de Transição Governamental, 2022, p. 19).

³⁸ Respectivamente, Portaria MTP nº 547, de 22 de outubro de 2021, alterada pela Portaria MTP nº 679, de quatro de abril de 2022, e Portaria MTP nº 671, de oito de novembro de 2021, alterada pela Portaria MTP nº 4.198, de 19 de dezembro de 2022.

reformismo permanente foram algumas das características do período que levaram à desorientação, incerteza e insegurança institucional (Grillo; Soares, 2022).

Desse modo, o *downdgrade* institucional é um dos aspectos que evidenciam como no contexto nacional a erosão das arenas democráticas se espalhou pelas estruturas de Estado, pelo aprofundamento do projeto neoliberal. Em paralelo com o redesenho do sistema institucional estatal, outras instituições e agentes também sofreram com asfixia econômica ou assédio institucional (Cardoso Júnior *et al.*, 2022), enquanto na área laboral novas contratualidades precárias foram testadas, inclusive com a proposição do Contrato de Trabalho Verde Amarelo (Fragale Filho; Dávila, 2021), e manifestações e discursos caracterizados por parte dos analistas como neofascistas (Dutra; Lima, 2023).

Se o desenho institucional do Direito do Trabalho brasileiro nos anos de 1930/1940 foi orientado pela intervenção do Estado no domínio econômico, para estimular a industrialização e o empresariado nacional, ao tempo que se atenuavam os riscos para o trabalho urbano, por meio da construção do sistema institucional trabalhista (Ministério do Trabalho, Justiça do Trabalho, CLT, etc.), no período estudado, a atividade de redesenho se deu sob o manto de um projeto conservador e autoritário, também denominado de neopopulismo autoritário (Luzes, 2022) ou neofascista (Dutra; Lima, 2023). Esta reconfiguração marcada por garatujas (Gueiros, 2020), longe de reais atividades de desenho institucional consistente, foi orientada pela diretriz contida na Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica, editada pela MP nº 881, de 2019, convertida na Lei nº 13.874, de 2019, com a qual se estabeleceu a lógica da “intervenção ‘subsidiária, mínima e excepcional’ do Estado na atividade econômica”, impondo-se uma interpretação em favor da livre iniciativa na definição das políticas públicas³⁹.

Apenas para contrastar estruturas administrativas, registre-se que, com a reformulação ocorrida em 1º de janeiro de 2023⁴⁰, o Ministério do Trabalho e Emprego passou a contar não somente com órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, entre os quais se destacam: a Subsecretaria de Estatísticas e Estudos do Trabalho e de Análise Técnica; uma diretoria de tecnologia da informação; três departamentos (Gestão de Pessoas; Administração, Finanças e Contabilidade; e Prestação de Contas), mas também com cinco secretarias (Inspeção do Trabalho, Proteção ao Trabalhador, Relações do Trabalho, Qualificação e Fomento à Geração de

³⁹ Cf. o art. 2º, inciso III, da MP nº 881. O art. 2º, inciso III, da Lei nº 13.874, de 2019, faz menção a “intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas”.

⁴⁰ Com a MP nº 1.154, de 2023, a nova Presidência da República agregou novas competências ao Ministério do Trabalho e Emprego, com temas alheios àquelas definidas na Lei nº 14.261, de 2021.

Emprego e Renda e Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária), além das unidades descentralizadas consistentes nas superintendências regionais do trabalho e cinco órgãos colegiados (Conselho Nacional do Trabalho, Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, Comissão Tripartite Paritária Permanente e Conselho Nacional de Economia Solidária)⁴¹.

É importante destacar também os casos que indicam uma mudança quanto à retomada do papel ativo do MTE no sistema institucional, inclusive por meio do resgate do tripartitismo, com a criação de grupos de trabalho (GT) no domínio do Ministério do Trabalho. Assim, o Decreto nº 11.477, de seis de abril de 2023, ao instituir o GT interministerial, no âmbito do MTE, para elaboração de proposta legislativa de reestruturação das relações de trabalho e valorização da negociação coletiva, revela a democratização das relações de trabalho, ao mesmo tempo que fortalece o diálogo entre o governo federal, os trabalhadores e os empregadores. Como outro exemplo, o Decreto nº 11.513, de 1º de maio de 2023, prevê a criação de GT com o objetivo de elaborar proposta de regulamentação de atividades de prestação de serviços, transporte de pessoas e outras atividades executadas por intermédio de plataformas tecnológicas. Esse GT também possui a característica de ser tripartite, ou seja, formado por representantes do governo federal, das empresas e dos trabalhadores. Por último, pelo Decreto nº 11.669, de 28 de agosto de 2023, foi criado o GT interministerial, com participação do movimento sindical, para debater a regulamentação da Convenção 151 da OIT, que trata do direito de sindicalização, de negociação e das relações de trabalho em relação aos servidores da administração pública.

A subordinação das políticas de trabalho às diretrizes econômicas e aos agentes de mercado, com orientação ultraliberal, explicita-se pela decisão de extinção do Ministério do Trabalho, que denota também o desprestígio institucional e dos valores construídos ao longo de sua existência, o que pressupõe que a instituição de maior representatividade dos trabalhadores perante o Poder Executivo pareceu ser extremamente dispendiosa e inócuas, de modo a não justificar a sua existência, a qual, portanto, mereceria ser suprimida. Em outras palavras, os termos econômicos em sentido amplo, que envolvem a economia do trabalho e o desenvolvimento econômico sustentável de um país e dos trabalhadores, devem ser diferenciados da visão meramente financeira e contábil dos custos do trabalho. É inconcebível reforçar as visões consequencialistas estreitas, que pensam a economia apenas sob uma ótica liberal e mercantil, desconsiderando todos os estudos da economia do trabalho, da economia solidária ou da economia política.

⁴¹ Cf. estabelecido no Anexo I do Decreto nº 11.359, de 2023.

5 CONCLUSÃO

As instituições são criadas para atender aos projetos socialmente relevantes. A crise sanitária da covid-19 enfatizou a relevância da preservação da autonomia da administração do trabalho para a instrumentalização de todo o núcleo de atividades ligadas à proteção das relações de trabalho. Constituído na Revolução de 1930 como um órgão altamente especializado e com *expertise*, o Ministério do Trabalho, com todas as suas competências e limitações, era a instituição que estava mais bem aparelhada e posicionada para a interpretação, aplicação e fiscalização das normas trabalhistas, para o desenvolvimento de políticas públicas para o emprego, para o combate ao trabalho escravo e para tratar de uma série de questões relativas à orientação e apoio aos trabalhadores em geral.

O *downgrade* do Ministério do Trabalho mostrou-se, na verdade, um artifício político, porque não se traduziu, na prática, em melhoria de autonomia e de capacidade institucional.

A falta de um estudo prévio que amparasse o redesenho de uma instituição histórica da administração pública como o Ministério do Trabalho enseja efeitos imprevisíveis, negativos mesmo, às relações de trabalho, de forma a vulnerabilizar ainda mais a classe trabalhadora e a sociedade em geral.

A criação da Secretaria do Trabalho nem sequer alcançou a ideia de competências unificadas para oferecer o necessário suporte administrativo que os trabalhadores tanto precisam no seu dia a dia, sendo certo que a recriação do Ministério, com escasso orçamento e sem políticas voltadas para a consecução dos objetivos constitucionais do trabalho, foi elemento que contribuiu para agravar a deterioração do mercado de trabalho brasileiro, que atingiu recordes de informalidade no quadriênio 2019-2022.

É plausível relacionar a frágil agilidade na solução dos problemas relativos à aplicação e fiscalização das normas trabalhistas com o aumento no número de infrações, no último quadriênio, com pouca apuração ou combate pela entidade fiscalizadora, diante da sua modesta estrutura administrativa e, ainda considerando, a perda da centralidade da temática trabalhista, sob o comando político administrativo da pasta de Economia ou da pasta de Trabalho e Previdência, sem trajetória voltada para temas trabalhistas.

O *downgrade* institucional se evidenciou diante da transformação do vetor interpretativo, que passou a ser subordinado a princípios econômicos, e diante da cabeça hierárquica da administração federal do período sob análise.

A estratégia de retenção ou de contenção de diversas atividades ministeriais em relação aos

órgãos e setores do Ministério do Trabalho levou ao enfraquecimento institucional da Secretaria do Trabalho e do próprio ministério, quando recriado em 2021, fazendo exsurgir reflexos políticos diretamente aos trabalhadores e nas políticas públicas de promoção do trabalho decente e de qualificação profissional, com potencial de afetar negativamente a inserção qualificada do Brasil na divisão internacional do trabalho e, portanto, a realização do pleno desenvolvimento. Isso porque agravou ainda mais o já combalido – pelas alterações da Reforma Trabalhista de 2017 – sistema de proteção ao trabalhador, de combate ao abuso de poder econômico e ao *dumping* social, na medida em que a estrutura administrativa redesenhada não mais está bem posicionada para interpretar a norma trabalhista.

A instituição política do Direito do Trabalho é muito mais que uma regulação econômico-financeira. A base constitucional dos direitos sociais – artigos 7º a 9º da CRFB/88 – confirma essa proposição. Assim, a mudança estrutural em larga escala do desenho institucional da administração federal, de benefícios não evidenciados, com altos riscos e custos sociais, com baixa representatividade da classe trabalhadora, acabou por transformar a Secretaria do Trabalho e o Ministério do Trabalho e Previdência em uma instituição não inclusiva em relação aos trabalhadores.

Tudo isso revela, enfim, a intenção deliberada do Poder Executivo, no governo Bolsonaro, de controlar as relações de trabalho sob a ótica economicista neoliberal, desprestigiando a obrigação de *enforcement* dos direitos sociais trabalhistas, o que levou à perda da confiança e à redução das capacidades após o *downgrade* do Ministério do Trabalho e Emprego. Sair das garatujas, dos desenhos malfeitos, para redesenhar e recompor o Estado brasileiro se apresenta como um desafio para a eficácia e efetividade do próprio Direito do Trabalho.

E, para tanto, é importante a qualificação, estruturação e reorientação da administração pública, para que as organizações do sistema institucional trabalhista possam resgatar, com eficiência e eficácia, a capacidade de interpretar e fazer cumprir a Constituição, orientada por diretrizes de valorização do trabalho, busca do pleno emprego, combate à discriminação e redução das desigualdades.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. **The American Economic Review**, [s. l.], v. 91, n. 5, p. 1.369-1.401, Dec. 2001.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam:** as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ARGUELHES, Diego W.; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. **Direito, Estado e Sociedade**, [s. l.], n. 38, p. 6-50, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdfmeub4>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BARBAGELATA, Héctor-Hugo. **O particularismo do Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1996.

BARBER, N. W. **The Principles of Constitutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

BOLSONARO recria Ministério do Trabalho e nomeia Onyx Lorenzoni para pasta. **UOL**, São Paulo, 28 jul. 2021. Economia. Disponível em: <https://tinyurl.com/4ae7amsj>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Página Inicial. Base legal do governo. Órgãos Extintos. Ministério do Trabalho. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/33rkzwwe>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.477, de 6 de abril de 2023**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração de proposta de reestruturação das relações de trabalho e valorização da negociação coletiva. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 abr. 2023a. Disponível em: <https://tinyurl.com/syt4zb8b>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.513, de 1º de maio de 2023**. Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar proposta de regulamentação das atividades de prestação de serviços, transporte de bens, transporte de pessoas e outras atividades executadas por intermédio de plataformas tecnológicas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º maio 2023b. Disponível em: <https://tinyurl.com/mwnf5ddb>. Acesso em: 29 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.669, de 28 de agosto de 2023**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração de proposta de regulamentação da negociação das relações de trabalho no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago. 2023c. Disponível em: <https://tinyurl.com/4rbe3mpd>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 maio 2003. Disponível em: <https://tinyurl.com/yw2ep4ac>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.058, de 27 de julho de 2021**. Altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para criar o Ministério do Trabalho e Previdência, e dá outras providências. Convertida na Lei nº 14.261, de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jul. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/yhjyp6fu>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º jan. 2023d. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdhwn482>. Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001**. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 set. 2001. Disponível

em: <https://tinyurl.com/yaus4a8r>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Convertida na Lei nº 13.844, de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º jan. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/3hsse6wh>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia (ME). Secretaria de Orçamento Federal. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento** (SIOP). Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/266nrftp>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Previdência Social (MPS). Secretaria de Regime Geral de Previdência Social. **INFOLOGO AEAT**: Base de dados históricos de acidentes de trabalho. Brasília, DF, 2023f. Disponível em: <https://tinyurl.com/56px3zx>. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Radar SIT**: Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil. Brasília, DF, 2023e. Portal da Inspeção do Trabalho. Disponível em: <https://tinyurl.com/y8kvwyba>. Acesso em: 29 nov. 2023.

CARDOSO JÚNIOR, José C. et al. (org.). **Assédio institucional no Brasil**: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado. Brasília: Associação dos Funcionários do Ipea: EDUEPB, 2022.

COM NOVA secretaria, Ministério da Cidadania projeta ações na área de inclusão produtiva. Área será trabalhada pela Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Urbana (Senisp), abrangendo temas antes desenvolvidos pelos extintos ministérios do Desenvolvimento Social e do Trabalho. **gov.br**, Brasília, 8 fev. 2019. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Notícias e Conteúdo. Desenvolvimento Social. Notícias. Disponível em: <https://tinyurl.com/4wsj98n6>. Acesso em: 15 dez. 2022.

DADOS da Inspeção do Trabalho revelam perfil dos resgatados. Quase metade dos trabalhadores maiores de 18 anos resgatados pelas equipes de fiscalização nunca teve emprego formal. Em 2018, a fiscalização encontrou 1.723 pessoas trabalhando em condições análogas às de escravo, das quais 1.113 foram resgatadas, e os infratores pagaram R\$ 3,4 milhões em verbas salariais e rescisórias. **gov.br**, Brasília, 5 fev. 2019. Ministério da Economia. Assuntos. Notícias. 2019. Fevereiro. Disponível em: <https://tinyurl.com/38nf4kvj>. Acesso em: 15 dez. 2022.

DUTRA, Renata Q.; LIMA, Renata S. Neofascismo, neoliberalismo e direito do trabalho no governo bolsonaro. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 1.771-1.804, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/24jdybm8>. Acesso em: 2 jan. 2023.

ESCRITÓRIOS Avançados. **gov.br**, Brasília, 2023. FUNDACENTRO. Comunicação. Escritórios Avançados. Disponível em: <https://tinyurl.com/578jhxem>. Acesso em: 15 dez. 2022.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, [s. l.], n. 24, p. 85-116, set. 1991.

FRAGALE FILHO, Roberto; DÁVILA, Jerry. *Quo vadis labor law? Labor regulatory trends in*

Bolsonaro’s kakistocracy. **Comparative Labor Law and Policy Journal**, [s. l.], v. 42, n. 1, p. 89-114, 2021.

GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. **Relatório Final**. Brasília, dez. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/4eze3svk>. Acesso em: 3 jan. 2023.

GOMES, Angela de C. (coord.). **Ministério do Trabalho**: uma história vivida e contada. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.

GRILLO, Sayonara; GONDIM, Thiago P. A OIT e o Futuro do Trabalho: Notas sobre a Atuação da Instituição e seus Limites. In: PESENHA, Elina F.; RODRIGUES, Maria C.; BARROSO, Márcia C. **OIT 100 Anos**: ações, impasses e perspectivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 7-24.

GRILLO, Sayonara; SOARES, José L. **A instabilidade institucional como expressão e reforço da zona cinzenta do assalariamento no Brasil** [Mimeo]. Trabalho apresentado no Encontro Internacional sobre o trabalho (EITA). João Pessoa, 2022.

GUEIROS, Daniele G. Direito Coletivo do Trabalho: dos desenhos às garatujas. In: DORNELES, Leandro do A. D. de; BARZOTTO, Luciane C. (org.). **Inovações e Trabalho**. O direito do trabalho em tempos de mudança. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 119-142.

HAURIQU, Maurice. **A teoria da instituição e da fundação**: ensaio de vitalismo social. Tradução José Ignácio Coelho Mendes Neto. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2009.

HAURIQU, Maurice. **Aux sources du droit**: le pouvoir, l’ordre et la liberté. Paris: Librairie Bloud & Gay, 1933.

HAURIQU, Maurice. **Principes de droit public à l’usage des étudiants en licence (3e année) et en doctorat ès-sciences politiques**. 2. ed. Paris: Librairie de la Société du recueil Sirey, 1916.

HYMAN, Richard. Europeização ou erosão das relações laborais? Tradutor: João Paulo Moreira. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [s. l.], n. 62, p. 7-32, jun. 2002.

INFORMAÇÃO importante sobre cursos e certificados. **Escola do Trabalhador**, 15 ago. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p9j42d9>. Acesso em: 10 fev. 2021.

LA TORRE, Massimo. Institutional Theories and Institutions of Law: On Neil MacCormick’s Savoury Blend of Legal Institutionalism. In: DEL MAR, Maksymilian; BANKOWSKI, Zenon (ed.). **Law as Institutional Normative Order**. Surrey: Ashgate, 2009. p. 67-82.

LA TORRE, Massimo. **Law as institution**. Dordrecht: Springer, 2010.

LEAL, Fernando; ARGUELHES, Diego W. Dois problemas de operacionalização do argumento de “capacidades institucionais”. **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 192-213, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/498r7ff7>. Acesso em: 15 nov. 2022.

LORENZONI, Onyx D. **EM nº 03/2018** – Gabinete de Transição Governamental. [Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 870, de 1º jan. 2019]. Brasília: Gabinete de Transição Governamental, 31 dez. 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/akxdju4y>. Acesso em: 15 dez.

2022.

LUZES, Fabiano F. **Neopopulismo e Direito do Trabalho**: um caminhar desregulamentador e os riscos para a democracia. Leme: Mizuno, 2022.

MACCORMICK, Neil; WEINBERGER, Ota. **An institutional theory of law**: new approaches to legal positivism. Dordrecht: D. Reidel Pub., 1986.

MAIS DE MIL TRABALHADORES em situação análoga à escravidão são resgatados em 2019. Trabalhadores receberam um total de R\$ 4 milhões em verbas salariais e rescisórias e 915 contratos de trabalho foram regularizados. **gov.br**, Brasília, DF, 28 jan. 2020. Serviços e Informações do Brasil. Notícias. Trabalho e Previdência. 2020. 01. Disponível em: <https://tinyurl.com/yfr7p2ar>. Acesso em: 15 dez. 2022.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Oficina Internacional del Trabajo. **Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del Trabajo [...]**. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2006. Disponível em: <https://tinyurl.com/yp2x2utz>. Acesso em: 20 out. 2022.

OST, François. **O tempo do direito**. Tradução Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005.

PALOMEQUE LOPEZ, Manuel C. **Direito do Trabalho e Ideologia**. Coimbra: Almedina, 2001.

PINTORE, Anna. Institutionalism in Law. In: CRAIG, Edward (ed.). **Routledge Encyclopedia of Philosophy**. New York: Routledge, 1998. p. 799-803. v. 4.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil). Controladoria-Geral da União (CGU). **Organograma do Ministério do Trabalho e Emprego**. Brasília: CGU, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/yyc56ujp>. Acesso em: 2 fev. 2020.

RELATÓRIOS Técnicos. **gov.br**, Brasília, 2022. FUNDACENTRO. Acesso à Informação. Ações e programas. Estatísticas de Acidentes de Trabalho. Relatórios Técnicos. Disponível em: <https://tinyurl.com/5a6kxbee>. Acesso em: 15 dez. 2022.

ROMANO, Santi. **O ordenamento jurídico**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

SCODRO, Catharina L.; FONSECA, Maria H. Inspeção do trabalho, trabalho infantil e pandemia de covid-19: da ordem internacional à realidade local. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, Cuiabá, v. 8, n. 14, p. 39-60, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc6ara9v>. Acesso em: 30 dez. 2022.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations**: ideas, interests and identities. 4. ed. Los Angeles: SAGE Publications, 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Sayonara G. C. L. da; HORN, Carlos H. O princípio da proteção e a regulação não-mercantil do mercado e das relações de trabalho. **Revista de Direito do Trabalho**, São Paulo, v. 34, n. 132, p. 184-205, out-dez. 2008.

SUNSTEIN, Cass R. **One case at a time**: judicial minimalism on the Supreme Court. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. **Public Law and Legal Theory Working Papers**, [s. l.], Paper No. 28, 2002. Disponível em: <https://tinyurl.com/mrxfh5hx>. Acesso em: 30 out. 2022.

WEIL, David. Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo. **Revista Internacional del Trabajo**, [s. l.], v. 127, n. 4, p. 389-419, 2008. Disponível em: <https://tinyurl.com/25ks69ra>. Acesso em: 12 dez. 2022.