

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito - Programa de pós-graduação em Direito

Renê Moraes Da Costa Braga

**DIÁLOGO SOCIAL E PREVENÇÃO COMO ESTRATÉGIAS DE POLÍTICA DE
SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO: em busca da efetividade do direito à
vida, à integridade física e à saúde dos trabalhadores da construção civil**

BELO HORIZONTE

2017

Renê Moraes da Costa Braga

**DIÁLOGO SOCIAL E PREVENÇÃO COMO ESTRATÉGIAS DE POLÍTICA DE
SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO: em busca da efetividade do direito à
vida, à integridade física e à saúde dos trabalhadores da construção civil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Gomes de Vasconcelos

Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito: fundamentação, participação e efetividade.

Área de estudo: Administração da justiça, governança e políticas públicas.

BELO HORIZONTE

2017



A dissertação intitulada “Diálogo social e prevenção como estratégias de política de segurança e saúde no trabalho: em busca da efetividade do direito à vida, à integridade física e à saúde dos trabalhadores da construção civil”, de autoria do mestrando Renê Morais da Costa Braga, foi considerada _____ pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Professor Doutor Antônio Gomes de Vasconcelos - Orientador

Professor José Eduardo Resende Chaves Júnior – Professor Convidado

Professora Doutora Mônica Sette Lopes – Professora membro

Belo Horizonte, 22 de fevereiro de 2017

FICHA CATALOGRÁFICA

B813e Braga, Renê Moraes da Costa
Diálogo social e prevenção como estratégias de política de segurança e saúde no trabalho: em busca da efetividade do direito à vida, à integridade física e à saúde dos trabalhadores da construção civil / Renê Moraes da Costa Braga. - 2017.

Orientador: Antonio Gomes de Vasconcelos
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito do trabalho - Teses 2. Saúde do trabalhador
3. Ambiente do trabalho – medidas de segurança 4. Relações trabalhista I. Título

CDU(1976) 331

AGRADECIMENTOS

Agradeço a toda a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto pelo imenso aprendizado proporcionado durante todo o curso de mestrado. Os professores e colegas justificam o título de melhor Faculdade de Direito do país.

Agradeço, especialmente, ao Professor Doutor Antônio Gomes de Vasconcelos, cujos ensinamentos levarei para toda a vida. Suas visões de mundo e sua concepção de justiça e de ação serão sempre um exemplo que buscarei seguir.

Muito obrigado aos colegas de jornada, Luana, Gabriela, Sílvia, Wagner e Gabriel.

Agradeço minha família, Clenildo, Rosangela, Eric e Ênnali, terra firme em meio a um mar revolto.

Muito obrigado por tudo!

RESUMO

O trabalho busca analisar a efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho saudável e seguro e a adequação da técnica do diálogo social para aumentar essa efetividade. A análise proposta é centrada no área econômica da construção civil e na proposição de parâmetros de aplicação da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (Decreto nº 7.602/2011). Com o objetivo de elaborar o melhor conteúdo propositivo ao segmento da construção, o trabalho desenvolve uma análise do perfil dos trabalhadores da construção civil e da dinâmica do setor. A própria Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho também será objeto de análise, desde as Convenções da OIT que motivaram sua edição até o atual cenário de ausência de vontade política em sua implementação, além da edição do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho como mero cumprimento de determinações da OIT e desacompanhado de qualquer medida efetiva. Não obstante, o foco propositivo do trabalho está nos objetivos 5 e 7 do PLANSAT, que versam sobre a produção e disponibilização de conhecimento sobre saúde e segurança do trabalho em rede e a capacitação dos trabalhadores tendo em vista a técnica do diálogo social e sua adequada instrumentalização como meio de suplantar a ausência de vontade política dos representantes eleitos. Como exemplo a ser seguido, o trabalho apresenta análise do conselho tripartite do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, instituição e instituto jurídico prevista no artigo 625-H da Consolidação das Leis do Trabalho, e que demonstra o ambiente institucional propício para a aplicação da técnica do diálogo social nos moldes propostos pelo trabalho.

Palavras-chave: Segurança e saúde no trabalho; Construção Civil; PNSST; PLANSAT; Convenção 155 da OIT; Convenção 187 da OIT; Diálogo Social; NINTER

ABSTRACT

The dissertation aims to analyze the effectiveness of the right to a healthy and safe work environment and the adequacy of social dialogue technique to increase this effectiveness. The proposed analysis is focused on the economic area of the construction and proposes parameters to apply the National Security Policy and Health at Work (Decree No. 7.602 / 2011). In order to do it, the dissertation develops an analysis of the profile of the construction workers, the economic dynamics of the sector. The National Security Policy and Health at Work will also be analyzed, from the ILO Conventions that led its edition to the current lack of political will to its implementation as well as the enact of the National Security and Health Plan at Work as mere compliance with ILO determinations and unaccompanied by any effective measure. Nevertheless, the work's propositional focus lies in the goals 5 and 7 of PLANSAT that addresses the production and share of health and safety knowledge in online platforms and workers training based on the social dialogue technique and its proper instrumentalization as a means to overcome the lack of political will of elected representatives. As an example to be followed, the work also presents an analysis of the tripartite council of the Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, an institution and legal institute under Article 625-H of the Consolidated Labor Laws, which demonstrates the proper institutional environment to apply the social dialogue technique as proposed.

Key-words: occupational health and safety; building industry; PNSST; PLANSAT; ILO's Convention n. 155; ILO's Convention n. 187; Social dialogue; NINTER

LISTA DE ABREVIATURAS

CAT - Comunicação de Acidente de Trabalho

CCP - Comissões de Conciliação Prévia

CRFB/1988 - Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988

CTSST - Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho

NINTER - Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista

OIT - Organização Internacional do Trabalho

PCMSO - Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional

PLANSAT - Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho

PNSST - Política Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho

PPRA - Programa de Prevenção de Riscos Ambientais

SESMT - Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho

SIT – Secretaria de Inspeção do Trabalho

SRTE/MG - Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Descortinando as premissas epistemológicas da pesquisa.....	12
2 JUSTIFICATIVA DO TEMA E DA ABORDAGEM PROPOSTA.....	19
2.1 Por que estudar o meio ambiente do trabalho?	19
2.2 Por que aplicar a técnica do diálogo social ao estudo do meio ambiente do trabalho?	21
2.3 Especificidades do setor da Construção Civil	27
2.3.1 Análise do perfil dos trabalhadores da construção civil.....	31
2.3.2 Clima de segurança na construção civil.....	40
3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHADOR NO BRASIL – O CAMINHO ATÉ A EDIÇÃO DA PNSST	48
3.1 A eficácia jurídica das convenções da OIT.....	55
3.2 Convenções mais relevantes sobre políticas públicas de saúde e segurança do trabalho.....	59
3.3 A PNSST e o PLANSAT	66
4 A REALIDADE DA SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO NA CONSTRUÇÃO CIVIL BRASILEIRA	73
4.1 Eficácia das normas jurídicas de proteção à saúde do trabalhador no segmento da construção civil.....	73
4.2 Padrões de acidentes na construção civil.....	80
4.3 Métodos de retorno, diálogo social e aumento da eficácia das normas de saúde e segurança do trabalho na construção civil	87
5 OS OBJETIVOS 5 E 7 DO PLANSAT E A CONSTRUÇÃO DIALÓGICA DE UMA CULTURA DE SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO.....	95
5.1 A razão é dialógica.....	98
5.2 Revoluções comunicacionais – da palavra escrita à multimedialidade interativa	102
5.3 Redes de informação sobre saúde e segurança do trabalho na Construção Civil	104
5.4 Propostas para a aplicação conjugada dos objetivos 5 e 7 na Construção Civil	106

6 O DIÁLOGO SOCIAL E SUA ADEQUADA INSTRUMENTALIZAÇÃO – O CONSELHO TRIPARTITE DO SISTEMA NINTER	111
7 CONCLUSÕES	122
8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125

1 Introdução

O Brasil é um país de contrastes e no segmento econômico da construção civil é possível verificar alguns deles. Apesar de movimentar importante fatia da economia nacional, a grande maioria de seus trabalhadores é mal remunerada. Apesar da ampla gama de direitos sociais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil, são vários os indicadores de baixa efetividade desses direitos para os trabalhadores desse segmento econômico.

Uma das garantias constitucionais que não se verificam com efetividade satisfatória na realidade da construção civil é o direito a um meio ambiente do trabalho seguro e saudável, objeto deste estudo que investiga a adequação da técnica do diálogo social como meio de aumentar essa efetividade.

O estudo se dará com foco na Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, editada com base no Decreto 7.602/2011 e no Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, especialmente em seu objetivo 5 (Estruturação de uma rede integrada de informações em SST) e objetivo 7 (capacitação e educação continuada em SST).

Nessa empreitada, a dissertação se organizará em sete capítulos. Além do presente capítulo, o capítulo 2 apresentará a justificativa para a abordagem proposta, respondendo por que estudar o meio ambiente do trabalho com enfoque na técnica do diálogo social e, especialmente, no setor da construção civil. Também será apresentado um perfil dos trabalhadores da construção civil e as repercussões dessas características no clima de segurança.

O capítulo 3 analisará as políticas públicas de saúde e segurança do trabalhador no Brasil, especialmente com foco nos diplomas (incluindo convenções da OIT) que levaram à edição da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho e do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho

O capítulo 4 analisa a eficácia das normas jurídicas de saúde e segurança do trabalho e os grandes gargalos que impedem sua implementação.

O capítulo 5 analisa efetivamente os objetivos 5 e 7 do Plano Nacional e apresenta propostas para sua aplicação de forma consoante com a técnica do diálogo social.

No capítulo 6 será analisada a necessidade de um espaço institucional como condição *sine qua non* para a utilização da técnica do diálogo social, apresentando como exemplo de instituição alinhada à técnica do diálogo social o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, especialmente em seu Conselho Tripartite.

1.1 Descortinando as premissas epistemológicas da pesquisa

Ainda em caráter introdutório, o presente trabalho assume como dever expor quais são as premissas epistemológicas que guiaram toda a pesquisa. De início, defende-se que a neutralidade científica é uma falácia e que o controle da inafastável subjetividade presente em todo trabalho científico deva se dar pelo próprio leitor, o que se torna possível através de um compromisso de honestidade intelectual.

Para tanto, se faz necessário apresentar o contexto no qual se insere o pesquisador e esclarecer de qual ponto de vista parte a pesquisa. A exposição de eventos apontados como premissa do trabalho (geralmente denominada “reconstrução histórica”), bem como o encadeamento que se apresenta para esses eventos são valiosos elementos identificadores do ponto à partir do qual o observador interage com o objeto da pesquisa.

Nessa seção encontram-se os elementos que justificam a explicitação das premissas epistemológicas da pesquisa e justificam a afirmação de que a neutralidade científica é uma falácia. No restante do texto, espera-se manter a transparência e a inteligibilidade dos fundamentos escolhidos no desenvolvimento da pesquisa.

Assim, cabe esclarecer qual é a concepção de ciência adotada pelo presente trabalho, o que só é possível através da compreensão da ideia de crise do paradigma da ciência moderna.

Uma das autoras que aborda o tema, Esther Diaz (2007) narra a consolidação do paradigma da ciência moderna até seu declínio em uma transição para o que chama de “pós-ciência”.

A autora afirma que a ciência tal como era concebida desde os séculos XVI e XVII foi o principal marco da modernidade. Isso porque cientistas como Kepler, Copérnico, Giordano Bruno e Galileu romperam com uma tradição milenar de conhecimento baseado na lógica aristotélica alçando o método científico ao patamar de saber dominante.

Ao falar em “saber dominante”, a autora se refere ao fato de que o conhecimento físico-matemático passou a impor-se como o modelo a ser seguido em qualquer disciplina que aspirasse reconhecimento social enquanto conhecimento sólido. Qualquer outro tipo de conhecimento que não se utilizasse do método científico e de suas premissas.

Nesse contexto, se estabelece o paradigma da ciência moderna, convictamente procedimental, tomando como premissas “leis científicas” tidas como imutáveis e aptas a enclausurar o caótico dentro dos limites de uma objetividade atemporal e universal.

Outra característica importante desse paradigma é a epistemologia lógico-formalista que defende a neutralidade moral da ciência, aceitando a reflexão ética apenas como uma instância acessória utilizada para questionar o uso dado à tecnologia. Isso porque a ciência moderna, dentre outras coisas, abandonou a reflexão dos filósofos gregos que consideravam necessário cumprir requisitos de ordem moral para acessar o conhecimento.

Em suma, o paradigma da ciência moderna servia para encobrir as escolhas do cientista e sua ideologia retirando dele o ônus de responsável pelos resultados de seu trabalho.

No entanto, o Século XX colocou em dúvida o citado paradigma, tanto no que tange a suas premissas quanto na crença de que a ética seria desimportante na produção científica. Naquele séculos, vários eventos demonstraram que a ciência devia considerar a indeterminação, os processos irreversíveis, a expansão do universo, a descontinuidade, a evolução das espécies, as catástrofes, o caos e os sistemas simbólicos do inconsciente e das relações humanas, colocando em xeque as premissas do método científico.

As “leis da termodinâmica” foram questionadas pela demonstração da existência de estruturas dissipativas por Ilya Prigogine e a matemática é questionada pelo teorema da incompletude de Kürt Godel. Além disso, a determinação da velocidade da luz como constante universal indica que não é possível transmitir sinais a uma velocidade maior que a da luz e, por via de consequência, a simultaneidade absoluta de fatos distantes não pode ser definida, a não ser de acordo com um determinado sistema de referência, o que joga por terra a possibilidade de um referencial inercial como proposto por Isaac Newton.

Por fim, outro acontecimento de importância fundamental para a crise do paradigma da modernidade é descrito por Edgar Morin:

A tudo isso, podemos acrescentar um problema-chave que é o problema da contradição. A lógica clássica tinha valor de verdade absoluta e geral e, quando chegávamos a uma contradição, o pensamento devia dar marcha à ré, a contradição era o sinal de alarme que indicava o erro. Acontece que Bohr marcou, na minha opinião, um acontecimento de importância epistemológica capital quando, não por cansaço, mas por consciência dos limites da lógica, interrompeu o grande torneio entre a concepção corpuscular e a concepção ondulatória da partícula, declarando que era preciso aceitar a contradição entre as duas noções que se tornaram complementares, já que, racionalmente, as experiências levavam a essa contradição. (MORIN, 2003, p. 186)

Para além da consciência da contradição, o experimento de Bohr sobre a natureza corpuscular ou ondulatória da partícula ainda levou a outra constatação, o estudioso interfere no objeto de seu estudo. Essa constatação nasce no momento em que Bohr percebe que ao tentar comprovar que a partícula atômica era constituída de matéria, esta assumia a natureza de onda e, ao tentar comprovar que a partícula atômica era constituída de onda, esta assumia a natureza de matéria.

Essa constatação ainda leva ao chamado “paradoxo de Niels Bohr”, que propõe que “as interações que mantêm vivo o organismo de um cachorro são as impossíveis de ser estudadas *in vivo*. Para estudá-las corretamente, seria preciso matar o cão.” (MORIN, 2003, p. 179).

Todos esses eventos tiveram grandes reflexos na epistemologia e representaram o início do declínio do paradigma moderno da ciência, na medida em que suas próprias premissas ruíram.

Por outro lado, os eventos do Século XX, principalmente a criação e uso de armas de destruição em massa, demonstraram a necessária indissociabilidade entre a ciência e a ética. A responsabilidade do cientista pelo conhecimento produzido e suas possíveis aplicações volta ao centro das reflexões epistemológicas no contexto de crise do paradigma da ciência moderna.

Como não poderia ser diferente, a afirmação de que o paradigma da modernidade entrou em declínio leva ao questionamento sobre o que teria tomado seu lugar. Boaventura de Sousa Santos (2002) fala no surgimento de um paradigma emergente que, apesar de já se anunciar, ainda não pode ser suficientemente definido.

Uma possível leitura do paradigma emergente é a de que o próprio método científico precisa ser revisto para assumir a complexidade da realidade, a inafastabilidade da subjetividade do pesquisador e a insuficiência da razão humana solipsista para alcançar respostas para todas as questões humanas. E é nesse contexto que esse descortinamento das premissas do trabalho se justifica e se apresenta através de três premissas.

A primeira premissa é a de que o presente trabalho é guiado pelo princípio da complexidade, parte da constatação de que não existe neutralidade absoluta em ciência. A ciência é, assim como toda e qualquer ação humana, influenciada pelos afetos.

Por princípio da complexidade deve-se compreender o abandono do paradigma moderno de ciência no ponto em que este desconsiderava tudo aquilo que não podia ser quantificado, determinado ou racionalizado. A complexidade não elimina da realidade aquilo que não pode ser explicado pela percepção humana.

A incerteza, a indeterminação, a aleatoriedade, as contradições aparecem não como resíduos a eliminar pela explicação, mas como ingredientes não elimináveis de nossa percepção/concepção do real, e a elaboração de um princípio de complexidade precisa de que todos esses ingredientes, que arruinavam o princípio de explicação simplificadora, alimentem daqui em diante a explicação complexa. (MORIN, 2003, p. 272).

A complexidade, no entanto, não é entendida como um inimigo, mas sim como um desafio a ser superado (MORIN, 2003). Trazendo essa reflexão para o presente trabalho, a consciência de que a situação é complexa e de que “o problema como um todo é maior do que a simples soma das partes” (OLIVEIRA, 2011, p. 19) não deve ser motivo de inércia ou de contemplação da realidade com “cômoda cumplicidade” (OLIVEIRA, 2011, p. 20), mas sim como motivação e convite para um engajamento cada vez maior envolvendo todos os atores envolvidos no segmento da construção civil.

A segunda premissa, já citada acima, é a aceitação da ausência de neutralidade absoluta na ciência, que se divide em duas dimensões. A primeira dimensão é a da consciência de que o pesquisador interfere no ambiente de observação que eleger como “objeto” de pesquisa. A segunda dimensão é a advertência de que a ciência e seu produto não podem ser desenvolvidos à margem de reflexões éticas ou morais.

É preciso abandonar a ilusão de que o produto da ciência jamais pode ser ruim por si só, ignorando prognósticos de efeitos perniciosos que, ao se verificarem, serão atribuídos ao “mau uso” da ciência.

Sobre o assunto, McLuhan dispõe:

Ao aceitar um grau honorífico da Universidade de Notre Dame, há alguns anos, o Gen. David Sarnoff declarou o seguinte: “Estamos sempre inclinados a transformar o instrumental técnico em bode expiatório dos pecados praticados por aqueles que os manejam. Os produtos da ciência moderna, em si mesmos, não são bons nem maus: é o modo com que são empregados que determina o seu valor.” Aqui temos a voz do sonambulismo de nossos dias. É o mesmo que dizer: “Uma torta de maçãs, em si mesma, não é boa nem má: o seu valor depende do modo com que é utilizada.” Ou ainda: “O vírus da varíola, em si mesmo, não é bom nem mau: o modo como é usado é que determina o seu valor.” E ainda: “As armas de fogo, em si mesmas, não são boas nem más: o seu valor é determinado pelo modo como são empregadas.” Vale dizer: se os estilhaços atingem as pessoas certas, as armas são boas; se o tubo de televisão detona a munição certa e atinge o público certo, então ele é bom. Não estou querendo ser maldoso. Na afirmação de Sarnoff praticamente nada resiste a análise, pois ela ignora a natureza do meio, dos meios em geral e de qualquer meio em particular, bem no estilo narcisístico de alguém que se sente hipnotizado pela amputação e extensão de seu próprio ser numa forma técnica nova. O General Sarnoff continuou a explicação de sua atitude frente à tecnologia da imprensa dizendo que era verdade que a imprensa veiculava muita droga, mas, em compensação, havia disseminado a Bíblia e os pensamentos dos profetas e filósofos. Nunca ocorreu ao General Sarnoff que qualquer tecnologia pode fazer tudo, menos somar-se ao que já somos. (MCLUHAN, 2005, p. 25)

Assim, da mesma forma que a neutralidade quanto ao produto da ciência produziu efeitos catastróficos como a bomba atômica, no campo do Direito deve-se ter em mente a responsabilidade do pesquisador pelo resultado produzido pela sua investigação.

No campo da Construção Civil, por exemplo, a constatação de que este mercado é organizado sob a lógica da subcontratação não pode, jamais, ser visto como complacência com os efeitos nocivos dessa dinâmica aos trabalhadores do segmento.

Esclareça-se, ainda, que aceitar a ausência de neutralidade não significa transformar o trabalho científico em voluntarismo nem no completo abandono do método científico. Nas palavras de Castells:

Acredito na racionalidade e na possibilidade de recorrer à razão sem idolatrar sua deusa. Acredito nas oportunidades de ação social significativa e de política transformadora, sem necessariamente derivar para as corredeiras fatais de

utopias absolutas. Acredito no poder libertador da identidade sem aceitar a necessidade de sua individualização ou de sua captura pelo fundamentalismo. E proponho a hipótese de que todas as maiores tendências de mudanças em nosso mundo novo e confuso são afins e que podemos entender seu inter-relacionamento. E acredito, sim, apesar de uma longa tradição de alguns eventuais erros intelectuais trágicos, que observar, analisar e teorizar é um modo de ajudar a construir um mundo diferente e melhor. Não oferecendo as respostas – elas serão específicas de cada sociedade e descobertas pelos próprios agentes sociais – mas suscitando algumas perguntas pertinentes. (CASTELLS, 2005, p. 42)

Por fim, tendo estabelecido a complexidade e a ausência de neutralidade como premissas, conseqüentemente, cabe explicitar a subjetividade do pesquisador para que as escolhas tomadas ao longo do trabalho possam ser compreendidas pelo leitor.

É essa a terceira premissa, a constatação de que não é suficiente apresentar fundamentos para embasar conclusões. A transparência científica adequada é aquela que escancara a subjetividade do pesquisador para que seja possível “fundamentar o fundamento”¹ (deixar claro por que esse fundamento foi escolhido ao invés de outro igualmente cabível).

A citada premissa consiste em um ônus argumentativo sobre as expectativas do trabalho quanto aos seus objetivos. Na presente dissertação, o objetivo científico pretendido é o aumento da efetividade dos direitos sociais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988 (doravante CRFB/1988).

Ao estabelecer a CRFB/88 como ponto de partida, evita-se grande discussão sobre qual seria o denominador comum moral e ético para a solução de cada uma das questões que se apresentam.

Esse denominador já está erigido em forma de documento constitucional e a concretização do projeto de sociedade previsto no artigo 3º da constituição (uma sociedade livre, justa e solidária que garanta o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação) é a crença subentendida que guia todo esse trabalho.

Essa eleição significa, para o problema ora em análise e com base no projeto de sociedade transcrito acima, uma preocupação constante com o equilíbrio entre o

¹ Aula proferida pelo orientador, Antônio Gomes de Vasconcelos, na disciplina Temas de Direito Constitucional – Constituição e economia: Direitos fundamentais sociais, desenvolvimento econômico e poder judiciário primeiro semestre de 2016.

desenvolvimento nacional e os direitos sociais, negando qualquer idealidade teórica que pregue a consolidação de direitos sociais em futuro incerto como consequência do afastamento Estatal e da autorregulação social².

Nesse contexto, a interpretação das normas constitucionais no presente trabalho se dará sempre nos moldes propostos por Konrad Hesse (1991) que, em contrário a tese defendida por Ferdinand Lassalle (2013), atribui força normativa à constituição e reafirma a força normativa dos princípios que não são entendidos como comandos de otimização ou normas meramente programáticas.

Trata-se, portanto, de uma escolha “político constitucional” (PRUNART, 2013). Importante reafirmar, no entanto, que assumir que o presente trabalho é guiado por uma escolha política não afasta seu caráter científico, representando, tão somente, uma visão epistemológica que crê na transparência e na honestidade intelectual como substitutos ao mito da neutralidade científica.

² Relembrando frase atribuída a Henri Lacordaire, “Entre os fortes e fracos, entre ricos e pobres, entre senhor e servo é a liberdade que oprime e a lei que liberta”

2 Justificativa do tema e da abordagem proposta

Conforme exposto no capítulo anterior, a presente dissertação busca responder de que forma a execução do objetivo 5 (Estruturação de uma rede integrada de informações em SST) e do objetivo 7 (capacitação e educação continuada em SST) do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (doravante, PLANSAT) importaria em aumento de efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho seguro no ramo da construção civil, considerando a técnica do diálogo social?

Para tanto, o presente capítulo pretende responder três questões centrais para que a presente dissertação consiga responder à citada pergunta.

Primeiro, por que estudar meio ambiente do trabalho? Em seguida, por que estudar o assunto sob a perspectiva da técnica do diálogo social? E por fim, por que o estudo foca sua abordagem na construção civil?

Após ter justificado as três escolhas metodológicas de abordagem, será possível enfrentar o objeto em si.

2.1 Por que estudar o meio ambiente do trabalho?

A primeira questão (por que estudar o meio ambiente do trabalho?) não é nova nem que carece de grande justificação. Estatísticas divulgadas pelo Ministério da Previdência Social (MPS, 2013), apontam que desde o ano de 2010 até o fechamento do último anuário estatístico publicado, em 2013, mais de 700.000 acidentes do trabalho ocorrem no Brasil por ano. Destes, aproximadamente 20.000 por ano resultaram em óbito ou incapacidade permanente da vítima.

O quadro em tela é ainda mais alarmante quando se atenta para o fato de que os dados expostos são provenientes de estatísticas oficiais e que há dezenas de milhões de outros trabalhadores que atuam totalmente desprotegidos e à margem do sistema de garantias legais idealizado para protegê-los e, portanto, não são considerados na estatística citada (PRUNART, 2013).

Tal evidência é confirmada pelo próprio Ministério da Saúde, que reconhece a existência de subnotificação dos acidentes no Brasil (BRANDÃO, 2006, p.30), principalmente pelo fato de as estatísticas considerarem apenas trabalhadores com carteira assinada e desconsiderarem acidentes de curta duração que, em sua grande

maioria, não tem nem mesmo Comunicação de Acidente de Trabalho (doravante, CAT) emitida.

Outro fator central que aponta cenário muito mais grave do que aquele descrito pelas estatísticas oficiais é motivo de alerta da Organização Internacional do Trabalho que afirma que dentre as mortes prematuras relacionadas ao trabalho apenas 15%, aproximadamente, são devidas a acidentes de trabalho típicos (OIT, 2013). Os demais óbitos (aproximadamente 2 milhões por ano) ocorrem em função de doenças profissionais, justamente onde a subnotificação é mais acentuada no Brasil.

Sobre a subnotificação quanto às doenças do trabalho, dispõe Paulo Rogério Albuquerque de Oliveira (2008):

No Brasil, a subestimação de mortalidade e morbidade vem sendo descrita em estudos conduzidos em diferentes regiões do país. Matérias recorrentes no meio científico sustentam essa afirmativa, notadamente quanto às doenças, que, em consequência, impossibilita o diagnóstico da real situação de ocorrência de acidentes de trabalho no Brasil. (OLIVEIRA, 2008, p. 5)

Nesse contexto, é possível aferir que um meio ambiente do trabalho saudável não é acessível a todos os trabalhadores no Brasil.

Retomando a opção metodológica apresentada na introdução, eis o principal motivo para se estudar o tema: um meio ambiente do trabalho saudável e seguro é um direito social constitucionalmente previsto e, apesar disso, não é acessível a todos os trabalhadores.

O cenário de baixa efetividade desse direito exige um compromisso e uma busca constante de toda a sociedade para ser revertido:

Como se percebe, a luta por um meio ambiente equilibrado detém indiscutível nótula jusfundamental (porque está ligada à garantia de vida digna), constitui interesse difuso (porque interessa a cada um e a todos) e se estriba em vetor de forte caráter publicista (cuidando-se de um inescusável dever que enlaça, em tônica cooperativa, qualquer pessoa [física ou jurídica] e qualquer poder [privado ou público]). (FELICIANO, MARANHÃO, GONÇALVES, 2013, p.1)

Por fim, o artigo 6º da CRFB/88 dispõe que são direitos sociais a educação, a saúde e o trabalho e, por sua vez, o artigo 194 determina ser obrigação de toda a sociedade “assegurar os direitos relativos à saúde”.

É, portanto, papel da academia contribuir para a concreção do direito a um meio ambiente do trabalho saudável e seguro.

2.2 Por que aplicar a técnica do diálogo social ao estudo do meio ambiente do trabalho?

Há vasta produção científica sobre o meio ambiente do trabalho já que, como dito acima, a preocupação com o trabalho saudável não é novidade.

Não obstante, as abordagens mais recorrentes de estudo do Meio Ambiente do Trabalho são baseadas em três perspectivas principais, a saber: a) o estudo da matéria através de seus institutos (como os órgãos internos e programas preventivos obrigatórios); b) análise da matéria com foco nas peculiaridades de cada atividade econômica; c) estudo da matéria com foco nas doenças ocupacionais e nos acidentes do trabalho.

Apesar de existirem diferentes abordagens epistemológicas, apontadas acima, as obras sobre o direito a um meio ambiente do trabalho saudável acabam por orbitar ao redor de um ponto comum, a responsabilidade civil do empregador³.

Nota-se, inclusive, uma tendência da doutrina trabalhista no estudo do Direito Penal do Trabalho, aumentando em mais uma esfera a responsabilidade do empregador, veja-se:

O direito penal do trabalho é um ramo praticamente inexistente no Brasil². O professor italiano Umberto Romagnoli observa, tomando um conceito de Nietzsche, que nele assenta a «má consciência» do ordenamento jurídico, ou seja, nessa parcela diminuta da ciência dos direitos, escondem-se e reprimem-se seus instintos e sua vocação natural para a tutela da sociedade. A proteção do trabalho humano é ainda muito recalcada, reprimida pela consciência liberal. O charme da livre iniciativa, do herói empreendedor, ofusca o brilho tosco do labor e do suor do homem sem valia.

...

O direito penal do trabalho não está associado ao direito penal clássico e, por isso, não pode nem deve ser articulado sob os mesmos princípios do liberalismo político que inspiraram os chamados direitos humanos de primeira dimensão. A nova tutela penal-trabalhista está muito mais associada aos direitos

³ ALMEIDA, Cleber Lucio de. Responsabilidade civil do empregador e acidente de trabalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2003

BRANDÃO, Cláudio. Acidente do trabalho e responsabilidade civil do empregador. 2. Ed. São Paulo: LTr, 2006.

SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. Acidente do trabalho: responsabilidade objetiva do empregador. 3. ed. São Paulo: LTr, 2014

ROSA, Luiz Carlos Goiabeira.; MELO, Albertino Daniel de. Dano e reparação nos paradigmas do direito do trabalho. 2002.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. Indenizações por acidente de trabalho ou doença ocupacional. São Paulo: LTr, 2005.

fundamentais de segunda geração, os chamados direitos sociais, que aos civis clássicos. (CHAVES JÚNIOR, 2009, p.1)

Trata-se, evidentemente, de importante aspecto do conjunto normativo protetivo do trabalhador, parte hipossuficiente da relação empregatícia. Por outro lado, essa abordagem baseada na fiscalização e na responsabilização exclusiva do empregador já se mostrou insuficiente quando utilizada de forma isolada.

Não se está a defender a ausência de responsabilidade do empregador, mas apenas uma visão complementar, uma nova abordagem. Isso porque o alarmante diagnóstico sobre os baixos níveis de efetividade associado à recorrente conclusão de que o cenário se deve apenas ao empregador que não investe suficientemente em prevenção e que deve responder por isso em juízo leva, quase sempre, à frustração e à descrença.

Aceitar a premissa de que a única causa para os altos números de acidentes é a falta de investimentos, em uma realidade decorrente da própria lógica da economia de mercado, aceita-se que a precificação da vida. Aceita-se, ainda, a conclusão de que os empregadores não realizariam espontaneamente o Direito sob pena de renunciar ao lucro. O cumprimento da legislação trabalhista só poderia se tornar realidade, portanto, com o progressivo aumento da fiscalização e das sanções, o que é impossível diante do pequeno número de agentes públicos (CARDOSO; LAGE, 2003).

É nesse contexto que Sebastião Geraldo de Oliveira descreve um “sentimento perturbador de que nossa inércia representava cômoda cumplicidade” (2011, p. 22), como se o meio jurídico e acadêmico estivesse ciente do trágico cenário laboral brasileiro mas o aceitasse como fato natural, conformado com a inexorabilidade do quadro.

A ausência de efetividade a um meio ambiente do trabalho saudável e seguro não pode ser encarada com “naturalidade”. Tal postura tem repercussões gravíssimas na forma como os trabalhadores encaram sua realidade e representam a internalização do trabalho no segmento como uma atividade inevitavelmente perigosa, resignando-se.

No que tange à construção civil, objeto do presente trabalho, esse cenário já levou à edição de trabalhos que apontam a resignação dos trabalhadores da

Construção Civil à condição de “alvos” da violência no trabalho (OLIVEIRA, 2004 e LAUTIER; PEREIRA, 1994).

Essa resignação não é sem fundamento, já que durante décadas a fio o número de acidentes e doenças do trabalho no Brasil perdura como um dos maiores do mundo, demonstrando que o estudo do tema sob a perspectiva da responsabilidade civil do empregador e das ferramentas jurídicas para sua afirmação, isoladamente, não são suficientes.

Essa não é a proposta central do presente trabalho, mas duas circunstâncias podem ser apontadas como evidências da razão pela qual o foco na responsabilização do empregador se mostra insuficiente.

Em uma matriz protetiva do trabalhador voltada primordialmente para a responsabilidade do empregador, os mecanismos preventivos e repressivos têm sua funcionalidade comprometida por questões até mesmo estruturais.

Em um contexto de prevalência da responsabilidade do empregador na proteção do empregado, medidas preventivas ficam resumidas à fiscalização das empresas para verificar se as normas de saúde e segurança do trabalho estão sendo cumpridas e, em caso negativo, impor sanções.

No entanto, não há mecanismos de fiscalização suficientes para reforçar o cumprimento das normas por todos os empregadores. Em obra denominada “A inspeção do trabalho no Brasil”, uma entrevista concedida por uma auditora-fiscal do trabalho descreve bem o quadro.

“Atualmente, a grande maioria das fiscalizações é motivada por denúncias. O denunciante principal é o trabalhador individual, porém costuma-se priorizar o atendimento às denúncias dos sindicatos, do Ministério Público e da Polícia (nos casos de acidentes do trabalho). Embora a grande maioria das ações de fiscalização seja motivada por denúncias, é impossível atender a todas, não temos pessoal suficiente, por isso também se costuma priorizar entre os denunciadores individuais, aqueles que se identificam. Onde é possível, pode-se também organizar um programa para atender coletivamente, denúncias acerca de uma mesma empresa ou setor produtivo” (CARDOSO, LAGE, 2005, p. 464)

A ausência de pessoal para realizar fiscalizações reduz a atuação dos auditores fiscais a ações de resposta a denúncias, ou seja, o mecanismo preventivo se transforma em mais um mecanismo repressivo que atua após a ocorrência da agressão ao trabalhador.

O fato ainda leva a uma inversão da lógica pretendida com a fiscalização. O empregador que não investe em segurança adquire uma vantagem concorrencial que se mantém até a ocorrência de um sinistro. O mercado premia, portanto, o empregador que se esquivava do cumprimento das normas protetivas, ou que as cumpre de maneira eminentemente formal.

Em um segundo momento, já no campo repressivo, outro aspecto estrutural representa uma diminuição na funcionalidade da matriz protetiva baseada primordialmente na responsabilidade do empregador.

As altas taxas de congestionamento do Poder Judiciário fazem com que este não consiga responder às demandas da sociedade com a rapidez suficiente para acompanhar o dinamismo do mercado econômico. Assim, por mais que o instrumental de proteção jurídica à saúde do trabalhador seja extremamente sofisticado, seus efeitos não são satisfatórios pois acabam sendo retardados pelo gargalo das milhões de reclamações trabalhistas não julgadas.

Assim, e contrário ao sentimento de inércia mencionado por Sebastião Geraldo de Oliveira, se torna imperioso buscar alternativas ao quadro descrito.

Uma das alternativas possíveis é a adoção do diálogo social como princípio norteador das ações relacionadas ao meio ambiente do trabalho. Os aspectos teóricos e procedimentais da adoção do diálogo social serão objeto de análise em capítulo próprio mas, para fins de justificação de sua escolha como abordagem, alguns de seus aspectos já podem ser analisados.

A abordagem tradicional do tema, baseada em um contexto normativo de responsabilização do empregador enfrenta um grande obstáculo. As normas regulamentadoras, por sua própria estrutura, jamais conseguirão descer a todos os pormenores envolvidos no meio ambiente do trabalho que podem ser causadores de agressões à saúde dos trabalhadores.

A norma é, por sua própria natureza, geral e abstrata (NADER, 2009) e decorre da distinção kantiana sobre os imperativos, veja-se:

A visão moderna da estrutura lógica das normas jurídicas tem o seu antecedente na distinção kantiana sobre os imperativos. Para o filósofo alemão, o *imperativo categórico*, próprio dos preceitos morais, obriga de maneira incondicional, pois a conduta é sempre necessária. Exemplo: deves honrar a teus pais. O *imperativo hipotético*, relativo às normas jurídicas, técnicas, políticas, impõe-se de acordo com as condições especificadas na própria norma, *como meio para alcançar alguma outra coisa que se pretende*. Exemplo:

se um pai deseja emancipar o filho, deve assinar uma escritura pública. (NADER, 2009, p. 84).

Daí surge o problema. Se a norma é a descrição da conduta (meio) para alcançar um fim, a descrição tem de ser exata e precisa. Não obstante, essa descrição jamais pode descer à minúcia necessárias para, de fato, se atingir o fim pretendido (evitar a ocorrência de uma lesão à saúde do trabalhador).

E mesmo que isso fosse possível, o processo legislativo não consegue acompanhar a evolução das técnicas de trabalho nos mais diversos ramos da atividade econômica, ficando sempre um passo atrás da realidade. Além disso, o conhecimento sobre os pormenores e alterações técnicas em determinada atividade econômica não são parte do conhecimento daqueles que editam as leis e até mesmo as normas regulamentadoras, mas sim dos trabalhadores de cada atividade, que convivem diariamente com cada um desses aspectos.

Apesar disso, o sistema jurídico mantém-se íntegro, funcional e alheio à realidade. Partindo-se da norma jurídica não é possível adiantar-se as circunstâncias causadoras de agravos à saúde do trabalhador (como será analisado no capítulo 4), que podem ser tão específicas e concretas quanto um parafuso. Por outro lado, as circunstâncias causadoras de acidentes sempre podem se subsumir à norma jurídica, que é geral e abstrata por natureza.

A utilização do diálogo social como técnica para guiar as políticas públicas sobre meio ambiente do trabalho pode reverter esse quadro. A utilização da experiência dos próprios trabalhadores (saberes de prudência) pode complementar o complexo normativo e aumentar a adequação das normas a um contexto específico (a construção civil no presente trabalho) e, por via de consequência, aumentar a efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho saudável.

As regras de segurança do trabalho não podem ser um dado. Não há como criar uma tabela de regras e condutas que garantirão um meio ambiente do trabalho seguro, já que o ambiente laboral está em constante alteração. Para garantir um meio ambiente seguro é necessário contar com o conhecimento daqueles que presenciam diariamente essa alteração.

Os únicos atores aptos a produzir esse tipo “conhecimento dinâmico” são aqueles que vivem as condições inerentes a cada segmento. Daí surge a necessidade de vincular o diálogo social ao campo da saúde e segurança do trabalho.

A aplicação da técnica do diálogo social foi contemplada em importante inovação na legislação ordinária sobre o tema, a Política Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho (doravante PNSST) instituída pelo Decreto 7.602 de 7 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011).

A PNSST, que será objeto de análise nos próximos capítulo, aponta como princípios:

- a) universalidade;
- b) prevenção;
- c) precedência das ações de promoção, proteção e prevenção sobre as de assistência, reabilitação e reparação;
- d) diálogo social; e
- e) integralidade;

Assim, o estudo do meio ambiente do trabalho sob a perspectiva da técnica do diálogo social encontra-se justificado tanto por seu potencial quanto por sua previsão legal.

Afirmar a adoção do diálogo social como perspectiva, no entanto, não é suficiente. Isso porque, apesar da existência de artigos associando o diálogo social e a segurança e a saúde do trabalho (PONTES, 2014), estes foram cunhados considerando o diálogo social num viés unicamente formal-representacionista.

Importante, portanto, esclarecer qual é o conteúdo da expressão “diálogo social” quando essa for empregada. Para tanto, adota-se o conceito de diálogo social proposto por Vasconcelos:

O diálogo social é técnica de interação cognitiva entre agentes sociais considerados entre si e entre estes e Poder Público, com objetivo de localizar pontos convergentes e de proceder à troca de informações, idéias e opiniões entre os participantes, com a intenção de alcançar posições convergentes sobre questões de interesse comum. A técnica do diálogo social adquire centralidade nas ações públicas e coletivas a partir da aceitação da natureza dialógica da razão e intersubjetiva de todo conhecimento e do princípio da complexidade da realidade. (VASCONCELOS, 2007, p. 842).

Nesse contexto, adota-se como premissa a concepção de que as práticas de saúde e segurança no trabalho podem ser melhor do que são e que um dos meios para tanto é a construção social e dialógica de uma cultura de segurança pautada na ética de responsabilidade (CORTINA, 1985), ou seja, abandonando critérios éticos pautados tão somente na intenção em favor de uma ética que analisa as

consequências da ação, reconhecendo o outro como sujeito afetado pelas ações e escolhas tomadas.

Resta, portanto, uma última pergunta a ser respondida. Qual a razão da abordagem metodológica com foco na construção civil? Essa pergunta demanda análise mais detida, razão pela qual será objeto do próximo item.

2.3 Especificidades do setor da Construção Civil

De início, cabe ressaltar que a construção civil é atividade econômica com grandes índices de acidentes e adoecimento. Há, portanto, baixo índice de efetividade do direito a um meio ambiente saudável e seguro nesse segmento. Ao lado da produção de alimentos e bebidas, a construção civil é responsável pelo maior número absoluto de acidentes de trabalho no setor industrial⁴.

Estudo da DIEESE (2012) aponta que o segmento da construção civil, no Brasil, é composto por um grande contingente de trabalhadores mal remunerados, com baixo grau de instrução formal, trabalhando em condições precárias e em longas jornadas, com contratos de curta duração e, no mais das vezes, sem relação direta entre o contratante e o trabalhador, cenário que pode explicar a presença dessa atividade econômica entre aquelas com o maior nexo técnico epidemiológico do país.

Uma política de saúde e segurança do trabalho que se pretende exitosa precisa dar conta dessas características. Uma política pública “tamanho único” à moda da cama de Procusto, só pode ter efeitos perniciosos.

Esse, então, o cenário que demanda uma ação conjunta que envolva os atores sociais do segmento e o Poder Público, em busca de medidas que ataquem as causas do baixo índice de efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho seguro na Construção Civil através de ações concertadas e articuladas.

A edição de medidas específicas em políticas de saúde e segurança do trabalho para segmentos econômicos específicos não é proposta nova, estando presente no artigo 7º da Convenção n. 155 da Organização Internacional do Trabalho (doravante, OIT):

Art. 7 — A situação em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e meio-ambiente de trabalho deverá ser examinada, a intervalos adequados,

⁴ Em < <http://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/dados-nacionais>>, com acesso em 09/04/2016.

globalmente ou com relação a setores determinados, com a finalidade de se identificar os principais problemas, elaborar meios eficazes para resolvê-los, definir a ordem de prioridade das medidas que forem necessário adotar, e avaliar os resultados.

Essa especificidade é fundamental, já que cada segmento econômico convive com riscos distintos que devem ser combatidos por medidas distintas.

Cada segmento econômico possui uma dinâmica própria que altera muito mais do que o produto ou serviço fornecido, um dos critérios determinantes dentre os utilizados para a caracterização de uma atividade econômica.⁵

Analisar diferentes atividades econômicas significa analisar diferentes processos produtivos, com diferentes níveis de industrialização, com maior ou menor mobilização de mão-de-obra. Significa, também, analisar diferentes circunstâncias econômicas, tanto para a empresa (que pode lidar com diferentes margens de lucro, prazos, concorrência e níveis de cobrança pelos clientes) quanto para o trabalhador que pode ser bem ou mal remunerado por seu trabalho.

No que tange aos trabalhadores, alterar a atividade econômica em análise significa lidar com diferentes níveis de escolaridade (com maior ou menor homogeneidade entre os trabalhadores), relações de trabalho, relações de poder presentes no cotidiano daquela atividade econômica e diferentes habitus de classe.

Evidentemente, dentro de um mesmo segmento econômico é possível encontrar distinções fundamentais que podem ser determinantes na formulação e execução de uma política pública.

Por exemplo, a classificação nacional de atividades econômicas, versão 2.0, editada pela Resolução nº 1 de 2006 da Comissão Nacional de Classificação - CONCLA - classifica as atividades econômicas em cinco diferentes níveis hierárquicos.

Art. 1º Aprovar e divulgar a estrutura completa da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE – versão 2.0, organizada em cinco níveis hierárquicos: seções, divisões, grupos, classes e subclasses, sendo o detalhamento das subclasses destinado ao uso da Administração Pública Brasileira.

⁵ Atualmente, a classificação das atividades econômicas se dá através dos critérios determinados pela Comissão Nacional de Classificação. Mais informações disponíveis em <<http://cnae.ibge.gov.br/estrutura/atividades-economicas-estrutura/cnae.html>>. Acesso em 15/10/2016.

Parágrafo único – o IBGE, como órgão gestor da CNAE, providenciará a preparação e divulgação de documentação completa e de instrumentos de apoio ao uso da CNAE. (Citação Res. 1/2006 – CONCLA).

Considerando esses cinco níveis hierárquicos, a Construção (item F do anexo único da Resolução - códigos iniciados com as dezenas 41, 42 e 43) mereceu 80 subdivisões que podem guardar pouca relação uma com a outra, apesar de todas elas serem relacionadas com o ramo da construção civil.

Por exemplo, a atividade de código 4330-4/04 representa os serviços de pintura de edifícios em geral, enquanto a atividade de código 4311-8/01 representa os serviços de demolição de edifícios e outras estruturas.

Não é necessária muita investigação para se concluir que os trabalhadores que exercer essas atividades possuem diferentes qualificações, exercem diferentes tarefas e estão expostos a riscos totalmente distintos.

O correto diagnóstico desses riscos e a delimitação das medidas de precaução necessárias para fazer frente a esses riscos de forma efetiva devem, portanto, contemplar as particularidades de cada atividade.

Em um nível teórico seria possível estreitar o foco de análise até que se conclua pela necessidade de examinar as circunstâncias de cada trabalhador além da necessidade de se renovar a análise constantemente diante da fluidez dessas circunstâncias.

Não obstante, esse tipo de conclusão é claramente contraproducente e até mesmo paralisante, já que a tarefa é inexecutável. Assim, mesmo sendo possível identificar particularidades indefinidamente, é necessário estabelecer um limite, mesmo que essa escolha pareça arbitrária.

Para o presente trabalho, como explicitado anteriormente, o limite de análise é a atividade econômica da Construção Civil, fixado em função de algumas de suas características e de alguns indicadores alarmantes do segmento.

Um importante indicador que justifica a escolha é o fato de a Construção Civil ser uma das atividades com o mais alto nexos técnico epidemiológico (OLIVEIRA, 2008) do país, entendendo-se este como a “relação que se estabelece entre entidade mórbida (agrupamento-CID) e o segmento econômico (CNAE-Classe) do empregador”.

No que tange às características comuns presentes dentro do segmento, estudos focados na Construção Civil apresentam um perfil bem definido do trabalhador dessa atividade econômica.

Ao analisar o perfil dos trabalhadores da construção civil, SILVA (2013) apresenta:

Na atual configuração, o perfil do trabalhador da construção civil é caracterizado como sendo a maioria homens, com baixa instrução formal, provenientes da zona rural ou regiões mais pobres e com reduzida instrução profissional. (SILVA, 2013, p. 24)

Em trabalho denominado “Da enxada à colher de pedreiro: trajetórias de vulnerabilidade social na construção civil”, COCKELL (2008) apresenta o seguinte perfil.

Os operários da construção de edificações possuem idade média baixa, pouco nível de escolaridade, grande desvalorização e estigmatização, alto percentual de migrantes e as relações de trabalho são, em sua maioria, informais. A esses fatores, soma-se o fato destes trabalhadores estarem expostos a grandes riscos ocupacionais ocasionados pelas condições de trabalho adversas e insalubres. (COCKELL, 2008, p. 30)

A autora ratifica o perfil apresentado na literatura com base em trabalho de campo:

Constatamos que o perfil da amostra entrevistada assemelha-se com as informações existentes sobre os trabalhadores da construção de edificações, não apresentando nenhum viés significativo, apesar de pequenas variações. De acordo com o diagnóstico da mão-de-obra da construção civil, realizado pelo serviço social da indústria (SESI, 1999), os operários do setor, incluindo os informais, são predominantemente homens (92%), na sua maioria na faixa etária de 25 a 53 anos, geralmente casados ou vivem juntos com as companheiras, com um a quatro dependentes e são migrantes interestaduais ou intermunicipais de origem interiorana, não necessariamente rural. Apresentam baixa escolaridade formal – cerca de 20% são analfabetos e quase 60% não completaram o primeiro grau -, enfrentam alta mobilidade laboral e residencial, possuem jornada de trabalho longa e árdua e recebem baixos salários. (COCKELL, 2008, p. 67-68)

Também o trabalho denominado “Análise dos acidentes de trabalho fatais inseridos no sistema de informação de agravos de notificação (SINAN) ocorridos em Belo Horizonte/MG”, dissertação de mestrado do Programa de Pós-graduação em Enfermagem dessa Universidade, apresenta um perfil bem semelhante aos demais,

além de apontar a construção civil como o segmento econômico com maior número absoluto de acidentes.

Em Salvador, Brasil, estudo revelou alguns aspectos que condizem com os encontrados na pesquisa atual: a maioria dos trabalhadores da construção civil referiu ser da raça negra, ter a ocupação de pedreiro, ter iniciado o trabalho na infância ou adolescência, ter baixo nível de educação formal e menor tempo de experiência de trabalho. (...) Com relação ao tempo de experiência, estudo realizado na Coreia destacou que 50% dos acidentes da construção civil ocorreram entre trabalhadores com apenas um mês de contrato de trabalho, trazendo esta característica peculiar da construção civil, que apresenta um alto número de contratos de trabalho com períodos curtos (IM *et al.*, 2009), os quais, indiretamente, associam-se ao maior risco de acidentar-se. (TAKESHITA, 2012, p. 63)

É possível perceber, portanto, que as características atribuídas aos trabalhadores da construção civil são recorrentes em vários estudos, seja com base em dados estatísticos mais abrangentes ou em estudos com amostragem mais localizada.

Assim, é possível definir a construção civil como um segmento que emprega elevado número de trabalhadores com o seguinte perfil: i) pouca instrução formal; ii) sem treinamento adequado; iii) com alta rotatividade (baixo tempo de permanência no emprego); iv) alto percentual de trabalhadores migrantes (predominantemente da zona rural); v) baixa remuneração, e; vi) longas jornadas de trabalho. Além disso, destacam-se, ainda, altos índices de terceirização (SILVA, 2013) e o trabalho em busca de sobrevivência, implicando na aceitação de condições nocivas de trabalho (GOMES, 2003).

A grande coincidência no diagnóstico sobre o perfil da mão-de-obra do segmento da construção civil permite identificar um padrão de características dos trabalhadores dessa atividade econômica que fornece valiosas informações para a edição de uma política eficaz em saúde e segurança do trabalho.

2.3.1 Análise do perfil dos trabalhadores da construção civil

Retomando as características componentes do perfil do trabalhador da construção civil construído acima, tem-se que a primeira característica do segmento é a absorção de um elevado número de trabalhadores.

Para compreender essa característica, se faz necessário compreender o papel da Indústria da Construção Civil na história do Brasil.

É muito comum a expressão de que o Brasil é um país de dimensões continentais, o que não é um exagero já possui área semelhante a Oceania (8.516.000km² e 8.526.000km², respectivamente). A extensão continental somada à baixa população do país antes da explosão demográfica fazia com que o país apresentasse uma densidade populacional muito pequena com vastas áreas despovoadas.

O cenário começa a se transformar na década de 1950, quando o Brasil já apresentava população de 51.941.767 habitantes (IBGE, 20xx) com projeção de crescimento.

Nesse contexto, principalmente durante o governo de Juscelino Kubitschek imbuído de um forte ideal desenvolvimentista, houve forte investimento na construção pesada e em obras de infraestrutura.

Assim, grande parte do crescente contingente populacional brasileiro encontrou ocupação na Construção Civil. O segmento que empregava 263.000 trabalhadores em 1940, saltou para 1.934.000 trabalhadores em 1973 (GOMES, 2003).

Esse aumento exponencial representou significativa alteração no perfil do trabalhador da construção civil e na forma com que este se preparava para o exercício do ofício.

Se até a primeira metade do século XX os trabalhadores da construção civil no Brasil eram basicamente artesãos, formados dentro de uma lógica semelhante à das corporações de ofício, a alteração abrupta no setor e na forma de produção representou uma ruptura nos saberes dos trabalhadores sobre seu próprio ofício.

O trabalhador da construção civil deixou de ser qualificado, e os grandes ciclos de investimento transformaram o segmento da Construção no grande receptor de mão-de-obra desqualificada em momentos de crescimento econômico.

Essa tendência se verificou não só no governo de Juscelino Kubitschek, mas também durante o regime militar durante os investimentos em grandes projetos de transporte, energia, siderurgia e mineração e também, em um segundo momento, após a criação do Banco Nacional de Habitação (GOMES, 2003).

Essa tendência também se verificou mais recentemente com iniciativas governamentais como o Programa de Aceleração do Crescimento e programas

habitacionais como o “Minha Casa Minha Vida”, criado pela Lei 11.977, de 7 de julho de 2009.

Essas iniciativas mais recentes fizeram repetir o padrão de explosão do número de ocupados na Construção civil que subiu de 4.553.433 em 2000 para 6.298.431 em 2010, representando um variação de 38,3% (DIEESE, 2012, p. 9).

Importante notar que esse elevado número de trabalhadores faz da construção civil um dos principais setores de atividade econômica do país, representando 7% de todos os postos de trabalho no Brasil em 2010 (DIEESE, 2012, p. 10):

A segunda característica dos trabalhadores da construção civil no perfil descrito acima é o baixo nível de instrução formal.

Segundo dados do DIEESE (2012), em 2010, 59,9% dos trabalhadores da construção civil não tinham concluído o ensino fundamental e 19,7% tinham concluído o ensino fundamental, mas não o ensino médio.

Além da pouca escolaridade, some-se ao quadro descrito a terceira característica do trabalhador da construção civil, a ausência de treinamento adequado.

A Norma Regulamentadora nº 18, publicada originariamente através da Portaria GM n.º 3.214, de 08 de junho de 1978, que versa sobre as condições e meio ambiente de trabalho na Indústria da Construção versa sobre o treinamento mínimo para o exercício da atividade em seu item 18.28, que dispõe:

18.28 Treinamento

18.28.1 Todos os empregados devem receber treinamentos admissional e periódico, visando a garantir a execução de suas atividades com segurança.

18.28.2 O treinamento admissional deve ter carga horária mínima de 6 (seis) horas, ser ministrado dentro do horário de trabalho, antes de o trabalhador iniciar suas atividades, constando de:

- a) informações sobre as condições e meio ambiente de trabalho;
- b) riscos inerentes a sua função;
- c) uso adequado dos Equipamentos de Proteção Individual - EPI;
- d) informações sobre os Equipamentos de Proteção Coletiva - EPC, existentes no canteiro de obra.

18.28.3 O treinamento periódico deve ser ministrado:

- a) sempre que se tornar necessário;
- b) ao início de cada fase da obra.

18.28.4 Nos treinamentos, os trabalhadores devem receber cópias dos procedimentos e operações a serem realizadas com segurança

Note-se que o item 18.28.2 prevê curso admissional com uma carga horária mínima de seis horas, o que se mostra insuficiente, principalmente quando comparada

à formação de um artesão pedreiro na lógica das corporações de ofício. Na irmandade de São José, do Rio de Janeiro, um aprendiz deveria permanecer por quatro anos nessa função se preparando para ser promovido a oficial (COCKELL, 2008).

Ademais, a fixação dos treinamentos periódicos também se revela insuficiente na medida em que não há um critério satisfatório para que se defina a necessidade deste, além do fato de que os trabalhadores da construção civil tendem a ser substituídos ao final de cada fase da obra, dentro de uma dinâmica empresarial de alta fragmentação e com predominância de mão-de-obra pouco especializada mas com grande influência da terceirização, como será analisado mais abaixo.

Isso faz com que muitos dos trabalhadores aprendam seu ofício enquanto o desempenham. Tal fato aumenta, consideravelmente, o risco de ocorrência de acidentes do trabalho, na medida em que o trabalhador já desempenha suas funções sem que tenha conhecimento dos riscos a que está exposto. Sobre o tema:

No contexto atual, não existe um plano de treinamento sistematizado na maioria das empresas e, portanto, o aprendizado se faz ao longo do processo de desenvolvimento da atividade. Dessa maneira, os operários encontram-se mais suscetíveis ao erro e a ocorrência de acidentes. (SILVA, 2013, p. 26).

Levantamento sobre o perfil do Trabalhador da Construção Civil realizado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil de Florianópolis (SINDUSCON Grande Florianópolis, 2015, p. 7) aponta dado interessante.

Dentre todos entrevistados, ampla maioria respondeu ter aprendido a profissão enquanto desenvolvia o trabalho (62,8%) ou sozinho (14%). Outro percentual significativo afirmou ter aprendido a profissão com amigos e colegas (17,5%) ou com familiares (8,4%). Por fim, um pequeno percentual afirmou ter aprendido a profissão em cursos profissionalizantes (6,3%) ou curso superior (1,1%).

A ausência de treinamento adequado e o aprendizado da profissão durante a própria execução guardam relação direta com a quarta característica, a alta rotatividade dos trabalhadores ou baixo tempo de permanência no emprego.

A situação não parece ser recente. Em estudo denominado “Subsídios para a avaliação do custo da mão-de-obra na construção civil”, do início da década de 1990 é possível aferir:

A permanência de um operário em uma mesma empresa dá-se por períodos normalmente bastante curtos quando se compara com a situação de outras indústrias.

Em João Pessoa constatou-se que 55% dos operários estava há menos de 6 meses no atual emprego. (MELHADO, 1991, p. 12)

A situação se mantém. Levantamento realizado pelo DIEESE (2012) aponta queda na rotatividade, no entanto os percentuais de trabalhadores que ocupam a função há menos de 6 meses no emprego ainda é muito alto.

Outra informação que convém destacar é a diminuição, também na Construção Civil, da proporção de ocupados com até 6 meses no emprego, que passou de 58,5%, em 2000, para 44,7%, em 2011. Entre os assalariados com carteira assinada, esse percentual reduziu-se de 45,8% para 35,1% e entre os conta própria, de 72,8% para 57,5%. Apesar do declínio, essa proporção permanece bem mais elevada do que a observada para o conjunto dos ocupados da Região Metropolitana (Tabela 2.17) - 20,9%, em 2011. (DIEESE, 2012, p. 31)

Essa característica do mercado de trabalho da construção civil guarda grande relação com outras quatro características que serão analisadas em seguida, o alto percentual de trabalhadores migrantes, a baixa remuneração e as longas jornadas de trabalho, além de uma característica não mensurável, que é a aceitação de condições de trabalho nocivas uma vez que o trabalho ocorre em busca da sobrevivência.

Ainda sobre a migração, novamente não trata-se de característica recente no mercado da construção civil brasileiro. O documentário “Conterrâneos Velhos de Guerra” (CONTERRÂNEOS, 1992) produzido em 1992 por Vladimir Carvalho e que aborda a história dos “candangos” na construção de Brasília reflete a realidade, citada acima, de grande absorção de mão-de-obra pelo setor da construção civil em momentos de desenvolvimento econômico, principalmente em momentos de investimento público em determinada região.

No citado documentário, há vários relatos de trabalhadores que vieram da região nordeste do país para trabalhar em Brasília. No relato sobre os motivos da migração é recorrente a menção à fome e à ausência de oportunidades na terra de origem.

Ouvi falar em Brasília, pela primeira vez, eu me encontrava em uma cidade por nome de Pombal, no Estado da Paraíba, né? Diziam que aqui corria muito dinheiro, que Goiás era um céu aberto para se ganhar dinheiro. Brasília, no que se falava Brasília, para mim era um nome, assim, um nome estrangeiro, que a gente não ouvia falar em Brasília. A gente se adaptava rápido por causa do nome de Brasil.

(...)

Corria dinheiro mesmo. Aqui tinha vantagens do camarada viver. E eu escutava aqui com muita atenção. Eu era rapaz jovem. Vivia um cara sofrido lá, era jogado, vivia por minha conta própria, porque eu perdi minha mãe muito cedo. Então eu já tinha aquela fantasia de sair assim pelo mundo.

(...)

É, eles iam pra feira, né? E muitas das vezes o cidadão nunca tinha nem ouvido falar em Brasília, né? Mas devido a agonia que ele vivia lá, trabalhando sem fazer nada... Ele estava na feira, aí o outro amigo chegava daqui e dizia assim: “Olha, lá, realmente, eu trabalhei tantos dias e ganhei tanto. E a comida é boa, carne tem à vontade”. Enfim, ele fazia aquela fantasia para o cidadão ir. E então o que que ele fazia? “E o caminhão está de saída, você não vai não?” Ele dizia “Vou”. “Então, fulano, então ajeita aí”. Aí mandava o outro e dizia “olha, tá aqui a feira. Um cuia de farinha, cinco rapadura, um quilo de costela ou dois. E fazia uma feira, ali. Resumido, o que ele costumava fazer. E mandava para a mulher e mandava um recado: “diga a ela que eu fui para Goiás e de lá eu mando dinheiro”. E muitas vezes a família ficava esperando por ele, voltava a feira porque ele mandava, mas ele tinha vindo acompanhando... Sumia no meio do mundo. Muitos deles nunca mais voltaram também, né? Muitos deles vinham e encontrou a morte. Caía de construção, caía dentro de vala, porque muitos deles vinham para furar o chão, para fazer as tubulações em Brasília, né? Eu mesmo tenho muitos conhecidos que morreram dessa natureza. (CONTERRÂNEOS, 1992, 5-10min)

Esse cenário que conjuga fatores microssociais, macrossociais e macroeconômicas, guarda relação direta com a dinâmica desse mercado, que acaba por justificar, também, a rotatividade, a baixa remuneração e as longas jornadas de trabalho. Sobre o assunto, dispõe COCKELL:

Para Lautier e Pereira (1994, p. 148), “a estigmatização e a tentativa de escapar a um estatuto negativo é que explicam a rotatividade e os baixos salários, que o nível de desemprego ou a referência de um padrão mínimo de consumo não conseguem explicar”. Relatam que o “mercado” de trabalho na construção civil só funciona, uma vez que, na ausência de qualificação, os trabalhadores são condenados a agirem através da negação de si mesmos. (COCKELL, 2008, p. 47)

Por “negação de si mesmos” é possível compreender tanto a submissão a condições de trabalho insalubres quanto a negação de si como operário, caracterizada pela constante afirmação do “caráter transitório da situação em que se encontram”. Essa negação se demonstra pela constante depreciação do próprio ofício (afirmações do tipo “todo mundo pode fazer um trabalho desse”) ou a tentativa de se vestir de maneira que não transpareça sua profissão.

A denegação de si mesmo não reflete, necessariamente, um projeto de mobilidade; ela pode muito bem ser apenas o único jeito de suportar sua

condição "objetiva", a esquizofrenia constituindo-se em uma verdadeira estratégia de sobrevivência. (LAUTIER; PEREIRA, 1994, p. 148).

Dentro dessa “estratégia de sobrevivência”, encontra-se a submissão a jornadas de trabalho exaustivas.

Segundo levantamento do DIEESE (2012), em 2010, 27,8% dos trabalhadores ocupados na Construção Civil (representando 1.751.702 trabalhadores) tiveram jornada semanal de 49 horas ou mais.

Importante notar que a situação é, provavelmente, mais grave do que os dados indicam, na medida em que o levantamento desconsidera as duplas jornadas realizadas pelos trabalhadores que realizam “bicos”, além da situação dos trabalhadores autônomos.

A última, e uma das mais importantes, características presentes na Construção Civil é a grande influência da terceirização na dinâmica negocial do setor.

Dados do SINTRACON-SP, sindicato dos trabalhadores da construção civil de São Paulo, afirmam que a subcontratação ocorre em quase 90% dos trabalhadores do segmento na região metropolitana de São Paulo.

O levantamento, noticiado no jornal Folha de São Paulo (SUBCONTRATAÇÃO, 2006) aponta que as grandes empresas de construção não possuem mais pessoal próprio, restringindo-se a área administrativa e mestres de obra e terceirizando o restante das atividades, “só na capital e em outras sete cidades paulistas, trabalham 225 mil operários com carteira assinada na construção civil, dos quais 198 mil são registrados em empresas que prestam serviço às indústrias do setor”.

BRANDLI (1998) descreve três formas de descentralização do trabalho ou terceirização, que no setor da construção civil recebe o nome de subcontratação:

i) a subcontratação por especialidade, onde o contratante procura tecnologias e pessoal especializado; ii) por capacidade, quando o contratante não tem capacidade própria para executar o serviço; iii) por economia, nestes casos o custo do serviço é menor com a subcontratação de firmas específicas pois estas podem alcançar economia de escala e já possuem os equipamentos necessários. (BRANDLI, 1998, p. 16)

Em outro estudo (BRANDLI et al, 1997, p. 7) vai no mesmo sentido do diagnóstico realizado pelo SINTRACON-SP, as maiores empresas de construção se organizam com estrutura enxuta e se utilizam da subcontratação para desenvolver

suas atividades, além de apontar que a principal razão para a subcontratação é mesmo a redução dos custos:

Os dados obtidos no estudo de caso confirmam a acentuada tendência de tercerização e subcontratação no setor da construção. As empresas deste setor possuem estruturas flexíveis, que garantem a habilidade da firma em responder as mudanças de mercado e à produção no que diz respeito às incertezas inerentes à aquisição e às mudanças do ambiente. Em resumo, a subcontratação e a tercerização melhoram a flexibilidade funcional, de volume e financeira das empresas. Aparecem casos em que a empresa ora terceriza/subcontrata ora executa um determinado serviço. As empresas raramente externalizam serviços. Estas situações confirmam a flexibilidade destas empresas. Em geral as empresas pesquisadas possuem uma estrutura enxuta. Nota-se que todas as estratégias adotadas pelas empresas tem o único propósito de minimizar os custos.

Além da minimização dos custos, as empresas também buscam dividir os riscos de seu empreendimento ao optar pela subcontratação, “a empresa contratante espera pulverizar os riscos inerentes à execução do empreendimento com as empresas subcontratadas” (AGUIAR, 2001, p. 64).

Conclui-se, portanto, que a subcontratação na indústria da construção civil é uma realidade que por vezes é apontada como estratégia para obtenção de uma vantagem concorrencial (AGUIAR, 2001), ou mesmo como condição de manutenção da empresa no mercado (OKAMOTO; SALERNO; MELHADO, 2014).

A subcontratação na construção civil recebe tratamento mais complacente quando comparado a outros segmentos até mesmo por parte da Justiça do Trabalho, que em vários julgados afasta a aplicação de sua súmula 331 em função da aplicação da orientação jurisprudencial 191 da SDI-1, veja-se:

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

obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

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

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

191. CONTRATO DE EMPREITADA. DONO DA OBRA DE CONSTRUÇÃO CIVIL. RESPONSABILIDADE. (nova redação) - Res. 175/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

Diante da inexistência de previsão legal específica, o contrato de empreitada de construção civil entre o dono da obra e o empreiteiro não enseja responsabilidade solidária ou subsidiária nas obrigações trabalhistas contraídas pelo empreiteiro, salvo sendo o dono da obra uma empresa construtora ou incorporadora.

Note-se que o entendimento do tribunal é mais brando quanto a responsabilização do contratante quando o objeto do contrato é uma empreitada. Apesar da própria orientação jurisprudencial apresentar a ressalva de que esta não é aplicável quando a contratante é empresa construtora ou incorporadora, a exceção contribui para uma cultura de pulverização dos serviços de construção em pequenas subcontratadas.

Sem analisar o mérito desta distinção jurídica, fato é que essa forma de organização apresentará vários reflexos na saúde e segurança do trabalho, inclusive no clima de segurança, que será o objeto do próximo item.

Por fim, reafirma-se a importância da análise detida das características dos trabalhadores do segmento da construção civil como ponto fundamental na elaboração e aplicação de uma política exitosa em saúde e segurança do trabalho.

A presença de um perfil desse trabalhador de maneira recorrente na literatura especializada se mostrou justificado, diante da presença de vários indicadores e dados estatísticos confirmando as características apresentadas como predominantes no início deste capítulo.

2.3.2 Clima de segurança na construção civil

Retomando uma das premissas deste trabalho, o princípio da complexidade, afirma-se que a compreensão de um fenômeno nunca é completamente racionalizável e, menos ainda, mensurável.

No caminho da complexidade é preciso considerar a incerteza, a indeterminação, a aleatoriedade e até mesmo as contradições existentes nos fenômenos humanos (MORIN, 2003).

Assim, a compreensão sobre o cenário da saúde e segurança do trabalho na construção civil deve levar em consideração fatores psicológicos dos trabalhadores e como estes são afetados pela estrutura organizacional das empresas (SILVA, 2013).

Em dissertação denominada “Condições de trabalho e clima de segurança dos operários da construção de edificações”, Silva (2013) narra que os grandes desastres nucleares, principalmente o de Three Mile Island (ocorrido em 1979) e o de Chernobyl (ocorrido em 1986) levantaram a preocupação sobre a “influência de aspectos organizacionais, gerenciais e humanos nos acidentes” (SILVA, 2013, p. 13)

Nesse contexto, a busca pela prevenção de acidentes levou ao aprofundamento de pesquisas sobre os aspectos organizacionais, como o clima de segurança.

O clima de segurança foi uma teoria proposta, primeiramente, em estudo realizado por Keenan, Kerr e Sherman (1951). O estudo, denominado “Psychological climate and accidents in an automotive plant” apresentou dez hipóteses que relacionavam a ocorrência de acidentes com o meio ambiente e com fatores psicológicos dos trabalhadores. As hipóteses apresentadas foram:

1. Excessive variation in pressure to "get out production" induces stress and tension contributing to accidents.
2. Intensity of normal production schedules contribute to accidents.
3. High promotion probability encourages alertness which reduces accidents.
4. A comfortable shop environment reduces accidents by minimizing physical annoyances and distractions.
5. Emphasis on individual responsibility (rather than upon crew work) acts to reduce accidents.
6. A reasonable level of job prestige is required for safe behavior.
7. Heavy manual work induces stress, fatigue, and weariness, which increase probability of accident.
8. Incentive pay systems encourage alertness which in turn promotes safe behavior.

9. Relative adequacy-predictability of work space is essential for avoidance of distractionworry and safety.

10. Presence of an obvious and threatening danger has a semi-hypnotic effect upon the worker and increases accidents which are unrelated to the obvious danger. (KEENAN; KERR; SHERMAN, 1951, p. 108)⁶

Após o levantamento de dados, os autores apresentaram como conclusões as seguintes afirmações: i) a possibilidade de promoção no emprego incentiva a um comportamento seguro; ii) a ênfase na responsabilidade de todos por um meio ambiente do trabalho saudável aumenta a segurança; iii) a quantidade e intensidade do trabalho manual interfere nos índices de acidente; iv) a existência de um perigo óbvio contribui para a ocorrência de acidentes não relacionados com este perigo óbvio, e, principalmente; v) um meio ambiente do trabalho saudável e organizado reduz a possibilidade de ocorrência de acidentes. (KEENAN; KERR; SHERMAN, 1951).

A teoria do clima de segurança, nesses moldes, era ainda muito rudimentar, apesar de ser indiscutivelmente relevante. É ainda muito recorrente a concepção de que os acidentes acontecem por mero infortúnio.

Matéria publicada na revista “Caderno informativo de prevenção de acidentes” aponta pesquisa que entrevistou trabalhadores da construção civil que sofreram acidente do trabalho e todos eles apontaram que os acidentes ocorreram por força do destino ou por desígnios de deus.

Uma pesquisa realizada pela Universidade Federal do Ceará entrevistou trabalhadores do setor que estavam afastados por invalidez decorrente de acidentes. Os entrevistados foram unânimes em atribuir, em primeiro lugar, o acidente a desígnios de Deus ou do destino – ainda que tenham declarado que,

⁶ Em tradução livre:

1. A pressão excessiva por produção induz o stress e a tensão que contribuem para os acidentes.
2. A intensidade de produção cotidiana contribui para acidentes.
3. A alta probabilidade de promoção estimula o estado de alerta que reduz acidentes.
4. Um meio-ambiente do trabalho confortável reduz acidentes, minimizando incômodos físicos e distrações.
5. A ênfase na responsabilidade individual (em vez do foco no trabalho conjunto) atua para reduzir os acidentes.
6. Um nível razoável de prestígio no trabalho é necessário para um comportamento seguro.
7. Trabalho manual pesado induz estresse, fadiga e cansaço, o que aumenta a probabilidade de acidente.
8. O pagamento de prêmios incentiva o estado de alerta que por sua vez promove o comportamento seguro.
9. Relativa adequação-previsibilidade no espaço de trabalho é essencial para evitar a distração e aumentar a segurança.
10. A presença de um perigo evidente e ameaçador tem um efeito semi-hipnótico sobre o trabalhador e aumenta os acidentes que não estão relacionados com o perigo óbvio.

se houvesse medida de segurança na obra, a chance de acidente seria menor. (COSTA, 2016, p. 60)

Nesse contexto, a teoria do clima de segurança estabeleceu bases teóricas importantes afastando a inexorabilidade dos acidentes e determinando bases para a análise da interferência de fatores psicológicos na ocorrência de acidentes.

Assim, a teoria do clima de segurança continuou a ser desenvolvida ao longo das décadas seguintes e ganhou nova notoriedade com os estudos de Zohar (1980), que “contextualizou o clima de segurança dentro da literatura sobre clima organizacional, definindo-o como um resumo das principais percepções que os funcionários compartilham sobre a segurança em seu ambiente de trabalho” (SILVA, 2013, p. 14).

Trata-se de evidente evolução na medida em que, para além da consciência de que as circunstâncias psicológicas dos trabalhadores interferem na ocorrência de acidentes, a teoria começou a analisar também a influência das estruturas organizacionais em que os trabalhadores estão inseridos como fator que interfere na ocorrência dos acidentes.

No citado estudo (ZOHAR, 1980) apresentou as dimensões para determinação do fenômeno clima de segurança dentro de uma concepção organizacional:

1) importância dos programas de treinamentos em segurança; 2) atitudes gerenciais sobre segurança; 3) efeitos da conduta segura na carreira profissional; 4) nível de risco no local de trabalho; 5) efeitos do ritmo de trabalho na segurança; 6) status dos profissionais da área de segurança; 7) efeitos da conduta segura no grupo de trabalho e 8) status do comitê de segurança. Um dos achados do estudo indica que o envolvimento da gerência na segurança está relacionado a programas de maior sucesso na área e a menores índices de acidentes. (ZOHAR apud SILVA, 2013, p. 14)

Um ambiente de trabalho seguro deveria, portanto, conjugar todas essas dimensões. Importante notar que há várias características que perpassam aspectos ambientais, organizacionais, de treinamento e do próprio trabalho desenvolvido.

Assim, a partir do trabalho de Zohar (1980), vários outros estudos começaram a aplicar a teoria do clima de segurança a diferentes segmentos empresariais. Silva (2013) narra a aplicação da teoria ao ramo da construção civil:

Meliá, Mearns, Silva e Lima (2008) pesquisaram sobre a construção de edificações em três países – Inglaterra, Espanha e China. Encontraram que os

operários percebem os riscos e o comportamento deles como pouco afetado pelas ações da organização. Isso acontece porque nesse setor o espaço de trabalho é o resultado de ações imediatas dos operários e está em mudança contínua, dessa forma há um distanciamento entre as ações da organização e as mudanças no trabalho. Os riscos estão continuamente mudando e, ao contrário de muitos setores de trabalho, não existe um cenário relativamente estável e definido pela organização. Além disso, em empresas em que a terceirização é predominante, a empresa principal pode estar pouco presente no cotidiano do trabalhador e o contratado pode nunca ver um gerente ou supervisor da empresa principal em campo. (SILVA, 2013, p 18).

Sobre a percepção que os trabalhadores da construção civil tem do clima de segurança, Silva (2013) incluiu levantamento de dados obtidos em pesquisa de campo com operários da construção civil em Belo Horizonte/MG, que relatam:

Clima de segurança

A partir dos perfis descritos entende-se que na percepção dos operários não há um clima de segurança consolidado na organização. A maioria das respostas se concentra no ponto neutro, atingindo o máximo no item Concordo em parte. Esses dados indicam que falta ainda a organização uma visão em segurança mais difundida, seja no conteúdo ou na prática. Falta clareza aos operários do que é esperado deles quanto à segurança, bem como quais valores são realmente apreciados pela gerência. Entende-se então que as práticas de segurança não estão sendo associadas com a segurança. Sabendo que o clima de segurança pode ser fortemente influenciado pelas lideranças (Zohar, 1980), pode-se levantar a hipótese de que a falta de percepção de segurança seja influenciada pela falta de coerência de comportamentos em segurança por parte dos líderes do canteiro e por consequência da organização como um todo, como pode ser observado nos seguintes trechos: “Tem mestres aqui que a gente tem problemas seríssimos, é questão cultural. Trabalham há anos, mas não tem ainda a cultura de trabalhar com segurança (...)” “Querendo quebrar esse paradigma também que são os engenheiros. Só assinar por assinar e não fazer nada” (Entrevista no 1, engenheiro de segurança). Em outras palavras, fala-se em segurança mais a postura no dia a dia pode não condizer com o discurso. (SILVA, 2013, p. 61).

O levantamento realizado por Silva (2013) demonstra a insatisfação dos trabalhadores da segurança com relação à segurança. Isto é, os trabalhadores se sentem incomodados com a existência de medidas que se sabem ineficazes apenas para cumprimento de obrigações formais. “Assinar por assinar” pode ser suficiente para cumprir normas de segurança em um viés meramente formalista, mas demonstra a ausência de engajamento efetivo da gerência com questões de segurança.

Essa postura gera dissonância cognitiva nos trabalhadores e diminui a efetividade de qualquer treinamento em saúde e segurança que seja ministrado pelo empregador.

A dissonância cognitiva em um ambiente de trabalho é caracterizado por Bauer:

As dicotomias de que trata este texto são vieses da dissonância cognitiva, uma distorção do pensamento que coloca a pessoa diante de um contexto mental ambíguo, em que as premissas são opostas, informando que ou ela é justa com sua maneira de pensar ou é justa com sua maneira de agir, não sendo possível garantir uma coerência. (BAUER, 2013, p. 103)

Na construção civil, a dissonância cognitiva pode ser explicada em função da contradição vivida pelos trabalhadores. O sistema jurídico informa que a segurança é uma obrigação do empregador e que ao trabalhador cabe apenas obedecer as orientações⁷, não obstante a realidade aponta no sentido de não haver real engajamento de seu empregador com a segurança.

O trabalhador, então, tende a ignorar as mensagens que recebe sobre o tema segurança, já que essas são, por sua experiência, apenas o produto de uma necessidade de se manter as aparências, por obrigação legal. A preocupação com as aparências, mesmo quando diante da ausência de real engajamento com a questão da segurança, também é percebida nas ações governamentais:

O Estado brasileiro tem duas caras quando olha para a ST. Uma finge que enxerga. A outra é cega. Os sucessivos governos utilizam colírios que não lhes facultam a visão. Aqui, a luta é mais complexa, pois depende do enfrentamento, ora de alguns dogmas, ora de práticas enraizadas, ora de instituições conservadoras, isso para não falar do poder econômico e da lógica mercantil de condução das políticas públicas. (VASCONCELLOS, 2013, p. 181).

Conjugando essas informações com os dados expostos no item anterior, é possível apontar problemas nas duas primeiras dimensões do clima de segurança propostas por Zohar (1980), a importância dos programas de treinamentos em segurança e das atitudes gerenciais sobre segurança.

Os dados apontados no item anterior demonstram a ausência de treinamentos eficazes aos trabalhadores da construção civil e os dados levantados por Silva (2013) demonstram um descontentamento dos trabalhadores do setor com a postura

⁷ A NR-1, que estabelece as disposições gerais sobre as normas regulamentadoras relativas à segurança do trabalho, ao dispor sobre as obrigações do empregado se resume a determinar que este deve “cumprir” e “obedecer”:

1.8. Cabe ao empregado:

- a) cumprir as disposições legais e regulamentares sobre segurança e medicina do trabalho, inclusive as ordens de serviço expedidas pelo empregador;
- b) usar o EPI fornecido pelo empregador;
- c) submeter-se aos exames médicos previstos nas Normas Regulamentadoras - NR;
- d) colaborar com a empresa na aplicação das Normas Regulamentadora - NR;

gerencial dos empreendimentos de construção quanto à questão da segurança. Há, portanto, um sofrimento psíquico gerado pela identificação de duas “culturas organizacionais”, uma de aparências e uma real, fato que interfere diretamente na práxis do trabalhador.

A psicologia cognitiva apresenta um conjunto de teorias indispensáveis à análise do trabalho. Parte do princípio de que aquilo que o trabalhador pensa sobre si, seu trabalho e sobre a organização onde está inserido, dá sentido e direção a sua práxis, assim como pode ser foco de conflito (CLOY, 2007; STENBERG, 2008).

Há diferentes culturas dentro de uma organização, nem sempre elucidadas. As culturas são a raiz dos comportamentos aceitáveis pelo grupo e, mesmo que haja discordância entre elas, funcionam como elementos de integração. Contudo, geram contrastes e desalinham os objetivos da atividade (CHIAVENATO, 1990). (BAUER, 2013, p. 123)

A percepção de ausência de engajamento da gerência (entendida como a postura dos prepostos da empresa) em questões de segurança se torna ainda mais complexa no setor da construção civil em função de uma das características analisadas no item anterior, a terceirização.

O processo de terceirização muito presente no canteiro de obras também prejudica a atuação das lideranças e a percepção que os operários têm delas (Meliá et al., 2008). Se a empresa contratante não tiver a presença atuante da liderança no canteiro, os trabalhadores das empreiteiras perdem a referência do que é valorizado pela organização e podem agir pelo exemplo de outros colegas ou de acordo com suas experiências anteriores. (SILVA, 2013, p. 28).

Como a presença da empresa contratante na gestão das obras realizadas pelas empresas subcontratadas está longe de ser a regra (essa presença é apontada como um desafio às empresas contratantes em AGUIAR (2001)) o clima de segurança na construção civil se torna um obstáculo ainda maior.

Os dados expostos no item anterior também são suficientes para detectar problemas do setor da construção civil com relação à terceira dimensão do clima de segurança, os efeitos da conduta segura na carreira profissional.

Os dados apontados no item anterior prejudicam a própria ideia de uma carreira profissional na construção civil, na medida em que grande parte dos trabalhadores do setor aceitam a função como última opção e a maioria deles não permanece no trabalho por mais de um ano. Fica prejudicado, portanto, o incentivo a um comportamento seguro como condição dessa ascensão.

Os problemas continuam nas dimensões seguintes propostas por ZOHAR. A quarta dimensão, nível de risco no local de trabalho, é particularmente complexa já que a atividade da construção civil lida com transformações muito rápidas do cenário de trabalho (FONSECA, 2007) e em ambientes extremamente insalubres (COCKELL, 2008).

A quinta dimensão, efeitos do ritmo de trabalho na segurança, também aponta no sentido de uma diminuição do clima de segurança, na medida em que a atividade da construção civil envolve árduo trabalho físico e, conforme apontado no item anterior, em longos regimes de sobrejornada.

A sétima dimensão, efeitos da conduta segura no grupo de trabalho, também é afetada pela grande rotatividade dos trabalhadores, característica do setor da construção, o que prejudica a ideia de um grupo de trabalho. Outra característica que dificulta a formação de um conceito de grupo é a terceirização, na medida em que ao terminar determinada etapa da construção é comum ocorrer a desmobilização de empresa subcontratada que é substituída por outra que assumirá a etapa seguinte.

Por fim, a última dimensão proposta por Zohar, status do comitê de segurança, também resta prejudicada pela dinâmica negocial do setor. Assim como a execução das tarefas é constantemente objeto de subcontratação no setor da construção civil, o mesmo ocorre com as funções do Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (doravante, SESMT).

A terceirização do SESMT, além de importar em desprestígio do comitê de segurança no contexto da empresa, muitas vezes representa a ineficácia do serviço que acaba por se transformar em uma figura meramente formal e demagógica.

Algumas empresas optam por não manter um Sesmt (Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho) próprio e terceirizam o serviço, em especial os treinamentos relacionados ao tema. No entanto, por mais experiência que a empresa terceirizada tenha, além do conhecimento e da didática dos instrutores, é preciso que haja uma imersão na companhia onde será feito o treinamento para conhecer suas especificidades e riscos. “Algumas empresas terceirizadas têm alguns modelos de treinamento e os aplicam em qualquer caso. É mais fácil para trabalhar e custa mais barato para quem contrata, mas não funciona”, afirma Pinto Filho. (COSTA, 2016, p. 59).

Note-se, portanto, que todas as dimensões que constituem o clima de segurança propostas por Zohar (1980) restam prejudicadas no setor da construção civil em função das características descritas no item anterior. É importante, portanto,

aprofundar as discussões sobre o clima de segurança na construção civil, mantendo em mente as características do setor.

Silva (2013) aponta no mesmo sentido, ratificando ainda a premissa da complexidade adotada por esse trabalho:

Em 2000, a revista *Safety Science* (Hale, 2000) dedicou um dos seus números à publicação de artigos sobre clima e cultura de segurança, e em 2010, uma edição especial da revista *Accident Analysis and Prevention* (Huang, Chen, & Grosch, 2010) dedicou-se somente a pesquisas em clima de segurança. Portanto, tem crescido as tentativas de entender o processo multicausal que cerca as questões a respeito dos acidentes de trabalho. (SILVA, 2013, p. 18)

E justamente por tratar-se de “processo multicausal” as medidas que visem aumentar a efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho saudável e seguro na construção civil serão mais eficazes na mesma medida em que afetem o maior número possível de causas do cenário de ausência de eficácia deste direito apontado no capítulo dois.

Um estratégia possível é a aplicação da PNSST ao setor. Não obstante, para que essa aplicação seja eficaz, defende-se que algumas circunstâncias têm de ser observadas. É esse o objeto do próximo capítulo que se dedica a uma reconstrução da evolução normativa que levou à edição da Política para que nos capítulos seguintes seja possível focar nos objetivos 5 e 7 do PLANSAT.

A reconstrução do complexo normativo que levou a edição da PNSST e da PLANSAT se revela especialmente importante no que concerne à evolução normativa das convenções da OIT.

Essa reconstrução permite, por exemplo, identificar as diretrizes que levaram à edição dos diplomas analisados compreendendo, por exemplo, qual a dimensão do diálogo social proposto como fonte da PNSST e do PLANSAT ou mesmo qual a razão da edição de políticas públicas de saúde e segurança do trabalho construídas de maneira específica para cada segmento econômico.

Essa compreensão é particularmente útil para identificar quais dessas diretrizes foram, de fato, observadas na edição da PNSST e do PLANSAT e quais não foram. Verificando-se a ausência de alguma dessas diretrizes ou seu cumprimento de forma não satisfatória, é possível corrigir esse desvio quando da edição de um novo plano, seguindo a determinação da OIT de reexaminar periodicamente as políticas nacionais sobre saúde e segurança do trabalho.

3 Políticas públicas de saúde e segurança do trabalhador no Brasil – o caminho até a edição da PNSST

O atual complexo normativo sobre saúde e segurança do trabalho no Brasil é objeto de diversas análises. Não é objetivo do presente trabalho arrombar portas que já estão abertas mas, justamente pela quantidade de material produzido sobre o assunto, se faz necessário organizar o terreno para concatenar a narrativa.

Ao dispor sobre a evolução do direito à saúde do trabalhador, Sebastião Geraldo de Oliveira (2011) narra a evolução da “etapa da saúde ocupacional” em âmbito internacional para posteriormente afirmar sobre o Brasil:

A concepção da saúde ocupacional somente chegou ao Brasil na década de 70 do século passado, mormente com a publicação da Portaria n. 3.214/1978, que estabeleceu a obrigatoriedade da participação nos Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho – SESMT, dos médicos, engenheiros, enfermeiros, técnicos de segurança no trabalho e auxiliares de enfermagem no trabalho. Foram também instituídas normas de ergonomia por intermédio da NR-17 da referida portaria. Adaptando-se a essa nova mentalidade, surgiram no Brasil os cursos de especialização e pós-graduação em segurança e medicina do trabalho, principalmente na Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. (OLIVEIRA, 2011, p. 55)

Desde a consolidação dessa etapa, as políticas públicas em Saúde e Segurança do Trabalho brasileiras se basearam principalmente, em “práticas cartoriais e rituais burocráticos” (NOBRE, 2013, p. 191) o que é ainda muito usual e ocupa papel central no sistema brasileiro. Atualmente, essa concepção se mantém sem grandes mudanças.

No Brasil, no que se refere aos setores Trabalho e Previdência Social, desde os anos 1970, em plena ditadura militar, quando o país foi considerado campeão mundial de acidentes de trabalho, ocorre a formulação e a implantação das Portarias do Ministério do Trabalho, datadas de 1975, que regulamentaram a criação e a implantação de todo o aparato de controle da força de trabalho representado pelos Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho (SESMT), tarefa esta delegada às empresas e que vigora até hoje. Na sequência, em 1978, foi publicada a Portaria nº 3.214, que culminava a estratégia desenvolvida pelo governo militar nestes anos (LACAZ, 1996). Pode-se dizer que a política de Estado constituída naquele período prevalece até hoje sem grandes mudanças substantivas. (COSTA et al, 2013, p. 15)

O foco das políticas públicas em torno do SESMT pode ser extremamente prejudicial quando se atenta para a questão da terceirização do serviço, já

mencionada acima (COSTA, 2016, p. 59), o que faz com que este atue sem a necessária autonomia já que “as equipes dos SESMT estão subordinadas à vontade e ao mando do empregador para exercer suas funções” (COSTA et al, 2013, p. 15), o que desfavorece a consolidação do clima de segurança que tem entre suas dimensões justamente o status da equipe de segurança.

Apesar de terem havido algumas alterações legais sobre a tutela da saúde dos trabalhadores sob a égide da CRFB/88, principalmente com a criação do Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional (doravante, PCMSO) e do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (doravante, PPRA) o sistema manteve-se sob uma matriz “burocrática-legal”.

Essas alterações, no entanto, não apresentaram resultados satisfatórios, conforme aponta Costa et al (2013, p. 16):

Em 1994, durante o governo Collor, acompanhando a mesma estratégia tuteladora da saúde dos trabalhadores representada pelos SESMT da época da ditadura militar, implanta-se outro aparato burocrático-legal, que se expressa no Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional (PCMSO) e no Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA), com pequeno impacto na real minimização e controle dos riscos (MIRANDA; DIAS, 2004). A investigação realizada por Miranda e Dias (2004) revela que menos de 1% das empresas analisadas tinha dados do PPRA em conformidade com as normas. Esta artificialidade se verifica também nas Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (Cipa), que, desprovidas de autonomia e poder de ação, na sua maioria transformam-se em comissões de fachada, realizando papel meramente protocolar, desprovido de qualquer conteúdo preventivo (LACAZ, 1983, 1996).

Os problemas existentes nessas alterações (principalmente em função da ausência de resultados efetivos) não passaram despercebidos, mas, quase sempre, qualquer proposta de alteração mais significativa encontrou obstáculo no lobby empresarial.

As reflexões acerca dos modelos de regulação do estado e de participação e controle social das políticas públicas são bastante pertinentes. Assistimos ao longo da década de 1990 à morosidade, quando não o engavetamento, de diversas propostas inovadoras, como é o caso da Cipa totalmente eleita pelos trabalhadores. Por outro lado, à criação de comissões tripartites, funcionando somente mediante consensos, evitando que propostas contrárias aos interesses empresariais sejam arrastadas por décadas. (...)

Precisamos questionar essa lógica de que sempre é melhor produzir consensos e rever a forma de funcionamento de alguns fóruns tripartites. Esperar pelo consenso frequentemente é a não tomada de posição do Estado perante uma situação de conflito em que a balança pesa para os interesses mais poderosos,

que, em nosso caso, são quase sempre do capital. É a política da omissão. (NOBRE, 2013, p. 188).

A última alteração significativa na área da tutela de saúde e segurança do trabalhador ocorreu, justamente, com a aprovação da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho através do Decreto nº 7.602 de 7 de novembro de 2011.

Apesar de não faltarem motivos para uma mudança espontânea, a aprovação da PNSST foi consequência de uma determinação contida na Convenção n. 155 da OIT, que foi ratificada pelo Brasil em 1992.

Note-se, portanto, que desde a ratificação da convenção até a aprovação da Política Nacional passaram-se quase 20 anos. Esse fato levou, inclusive, à apresentação de algumas denúncias à OIT.

O cumprimento da convenção n. 155 foi objeto de reclamação por parte de entidades sindicais brasileiras, valendo citar a que foi enviada pelo SINDIMARMORE, do Espírito Santo, apontando uma grande quantidade de trabalhadores com doenças profissionais provocadas pelas condições de trabalho. O Governo brasileiro, diante dessa reclamação à Comissão de Peritos da OIT, relacionou diversas medidas adotadas pelos Agentes da Inspeção para erradicação dos acidentes do trabalho nas indústrias localizadas no Espírito Santo. (OLIVEIRA, 2011 p. 75)

A aprovação da Política Nacional foi, portanto, resultado de pressão internacional e buscou evitar a exposição do Brasil em posição de desonra na OIT como, por exemplo, inclusão em “lista de faltosos” pela não criação da Política, conforme determina a Convenção n. 155 em seu artigo 4 item 1.

A criação da Política Nacional, no entanto, não alterou o cenário de ausência de vontade política e de engajamento do Estado na questão da saúde e segurança do trabalhador.

A própria redação do Decreto 7.602/2011 reflete a ausência de efetivo engajamento interinstitucional em busca de uma política pública, transparecendo em seu texto ecos de antigas disputas entre os ministérios da saúde e do trabalho por competências.

Dentre as várias inconsistências do decreto, chama atenção sua omissão no tocante ao fornecimento e à disponibilização dos dados e das informações epidemiológicas dos bancos de benefícios da Previdência Social, até hoje tratados como segredo fiscal por aquela instituição. No corpo do texto ainda se encontra materializada a manutenção da “queda de braço” entre Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Saúde no tocante às ações de Vigilância

dos processos de trabalho, com claro favorecimento do setor Trabalho neste aspecto, enquanto ao setor Saúde restou a tímida posição de “fortalecimento das ações de vigilância”. (COSTA et al, 2013, p. 17).

A passagem acima se refere às competências de cada um dos ministérios previstas nos incisos VI e VII da PNSST, que dispõem:

VI -Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego: a)formular e propor as diretrizes da inspeção do trabalho, bem como supervisionar e coordenar a execução das atividades relacionadas com a inspeção dos ambientes de trabalho e respectivas condições de trabalho; (...)

VII -Compete ao Ministério da Saúde: a)fomentar a estruturação da atenção integral à saúde dos trabalhadores, envolvendo a promoção de ambientes e processos de trabalho saudáveis, o fortalecimento da vigilância de ambientes, processos e agravos relacionados ao trabalho, a assistência integral à saúde dos trabalhadores, reabilitação física e psicossocial e a adequação e ampliação da capacidade institucional;

Essa situação de desencontro (ou, no mínimo, de ausência de engajamento) entre os ministérios do trabalho e da saúde ainda se mantém e dificulta um trabalho interinstitucional, fundamental para uma política pública exitosa.

Vale ressaltar que durante esta conferência, a proposta de Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador (PNSST), que havia sido construída pelo Grupo Executivo Interministerial de Saúde do Trabalhador (Geisat) desde 2003, foi apresentada oficialmente pelos três ministros e colocada em consulta pública (BRASIL, 2005).

Apesar de apresentar ambiguidades em relação aos conceitos, conforme explícito no próprio nome proposto para a política, indefinição quanto às competências comuns e cooperadas entre os três ministérios, além de insuficiente explicitação das responsabilidades, necessidades de financiamento e dos mecanismos de participação e controle social, esta proposta foi avaliada como tendo apresentado um elenco razoável de possibilidades para a atuação dos três ministérios, expresso nas estratégias propostas para cada diretriz (NOBRE, 2011). Não foi a melhor, mas era a política possível para seu momento histórico. Tinha um propósito que ainda hoje se faz necessário: avançar na integração e na redução da fragmentação das políticas de interesse à Saúde do Trabalhador.

E hoje? Como entender a persistência de disputas, conflitos e discrepâncias, inclusive de valorização social do trabalho de cada um? É fato que o exercício da intersetorialidade, com raras exceções, continua sendo difícil. Então, cabe perguntar-nos: a quem mesmo interessa a persistência da fragmentação e dos conflitos institucionais? Como analisar as dificuldades, os nós críticos e os resultados também da Previdência Social e do MTE? Como avançar em relações solidárias e compartilhadas, com propósitos comuns de promoção e proteção da saúde dos trabalhadores? (NOBRE, 2013, p. 187)

A “vitória” do Ministério do Trabalho na “queda de braço” com o Ministério da Saúde na edição da PNSST não foi aceita sem questionamento. A “resposta” do

Ministério da Saúde foi a edição da Política Nacional de Saúde do Trabalho e da Trabalhadora, através da Portaria nº 1.8253, de 23 de agosto de 2012.

Esse cenário foi objeto de críticas severas por Vasconcellos (2013) que apontou a existência de “duas políticas, duas vigilâncias, duas caras” no sistema brasileiro de tutela de saúde e segurança do trabalhador. Sobre as duas políticas, assinala:

Ao erigir duas políticas de saúde do trabalhador, o Estado brasileiro assumiu sua intenção de ter NENHUMA política de Estado para a área. Quem tem duas não tem uma. Demonstra-se que se cria uma coisa com o SUS e outra coisa no SUS. É nenhuma política de Estado porquanto fragmenta, titubeia, virtualiza, mostra um Estado partido e envergonhado de assumir uma direcionalidade una de suas estruturas. Como resposta contra-hegemônica a este “buraco” político do Estado, existe uma política de fato (mais propriamente um conjunto de ações de fato) no âmbito do SUS, mas compreensivelmente débil, frágil, pontual e pouco resolutiva, a despeito do esforço feito pela Coordenação Nacional de Saúde do Trabalhador do SUS e por uma parcela expressiva da Renast. (VASCONCELLOS, 2013, p. 180)

A crítica é dura e não é sem fundamento. De fato, a existência de duas políticas apontando para princípios e diretrizes distintos (mesmo que não contraditórios) acaba por revelar a ausência de comprometimento com qualquer uma delas.

Sobre as duas vigilâncias, afirma:

Existem duas vigilâncias em ST: a da intenção e a do gesto. A da intenção frequenta o discurso da Renast, os textos acadêmicos e muito da expectativa do “fazer alguma coisa”. Já a vigilância do gesto, valendo-me do que foi debatido, é aquela que depende de iniciativas pontuais, muitas vezes voluntaristas, de pessoas engajadas, comprometidas e abnegadas: o “povo da ST”. Mas essas iniciativas tendem a ser aleatórias, muitas vezes redundantes e dispersivas, interrompíveis, pouco resolutivas e muito pouco transformadoras. Por outro lado, aqui, na vigilância do gesto, reside a exceção à regra da ST, ou seja, é onde efetivamente se consegue “fazer alguma coisa”. Entendo que a vigilância da intenção depende da política de Estado, no caso NENHUMA, e a vigilância do gesto na política de fato (ou do fato), aquela que faz alguma coisa. Nossa luta, inclusive na produção acadêmica de conhecimentos, é por fazer valer as duas, mas a do gesto já está posta, resta implementá-la enquanto trincheira de resistência. (VASCONCELLOS, 2013, p. 181)

Arrematando sua construção, ao discorrer sobre o que chama de “duas caras”, o autor apresenta uma possível explicação para as ações desencontradas do Estado brasileiro sobre saúde e segurança do trabalhador.

O Estado brasileiro tem duas caras quando olha para a ST. Uma finge que enxerga. A outra é cega. Os sucessivos governos utilizam colírios que não lhes facultam a visão. Aqui, a luta é mais complexa, pois depende do enfrentamento, ora de alguns dogmas, ora de práticas enraizadas, ora de instituições conservadoras, isso para não falar do poder econômico e da lógica mercantil de condução das políticas públicas. Algumas delas: a não inserção da categoria trabalho como determinante social central da saúde pública; a cultura da insalubridade como um direito inquestionável; a desfocalização do trabalho na ideologia da sustentabilidade, em suas formulações teóricas e nas suas práticas; a cooptação da classe trabalhadora pela “lógica” internacional do tripartismo; a desvinculação política, institucional e simbólica da violência social com o trabalho; a exclusão da ST da agenda de prioridades da luta sindical; a representação legislativa maciça de aliados aos setores empresariais conservadores, como o do agronegócio, por exemplo; a visão jurídica distorcida da ST no SUS e sua missão de vigilância da saúde; a formação dos distintos profissionais que atuam nas relações saúde-trabalho voltados para um mercado em que defender a saúde é desprezado e mesmo um contrassenso à sua lógica; a inexistência de uma pedagogia de inclusão do trabalho como símbolo positivo no imaginário infantil; uma “ética” do mercado sobrepujante a uma ética da vida no trabalho. Cada uma dessas variáveis mereceria uma discussão que ainda está por ser aprofundada na produção de conhecimentos do campo. Esses são alguns dos desafios de um debate sobre a verdadeira face do Estado brasileiro nesta questão. (VASCONCELLOS, 2013, p. 181)

Novamente, uma crítica pesada e contundente ao cenário político de falta de engajamento e, em suma, vontade política para encarar uma realidade. Alguns dos pontos levantados pelo autor serão abordados no presente trabalho, apesar de não haver pretensão de exaurir o assunto, já que trata-se de cenário extremamente complexo.

Aceitar as premissas propostas por Vasconcellos (2013) poderia impor a conclusão de que é necessário voltar à estaca zero e começar a traçar as linhas de uma política totalmente nova. No entanto, apesar de alguns dos pontos levantados pelo autor serem indiscutíveis, é possível traçar rumo distinto, buscando a concreção dos direitos sociais dos trabalhadores com o conjunto normativo vigente.

Para tanto, seria necessária uma interpretação sistemática, harmonizando os dispositivos de cada uma das políticas e buscando o maior engajamento possível. Nobre (2013) vai no mesmo sentido.

Desse modo, considero que a PNSTT, mesmo tendo sido aprovada e publicada em 2012, após a PNSST, não pode com ela se confundir. Os princípios, os objetos, os processos de construção, as participações sociais, as pactuações foram bastante diversas. Poderão e deverão se articular, complementar-se e ser compartilhadas? É claro que sim. Desde que tenhamos claras suas histórias, seus propósitos e seus alcances. (NOBRE, 2013, p. 189).

E é essa a estratégia que será adotada por esse trabalho. Evitar o ceticismo político e não defender uma política de terra arrasada, mas sim analisar o caminho percorrido até a edição da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho para que seja possível compreender os motivos de sua edição, quais os princípios que a orientam (mesmo que estes não estejam explícitos em seu texto) e analisar suas possibilidades.

Raquel Randi (2014) em obra sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho descreveu os passos que levaram até a edição do Decreto nº 7.602/2011 com início na Portaria Interministerial n. 18/93, que criou o Grupo Executivo Interinstitucional de Saúde do Trabalhador (GEISAT), que integrava esforços nas áreas do trabalho, previdência e saúde.

Posteriormente, através da Portaria Interministerial n. 7 de 1997, o GEISAT se tornou permanente com o intuito de propor ações integradas e sinérgicas entre os Ministério do Trabalho, da Saúde e da Previdência e Assistência Social (conforme artigo 2º da Portaria e denominação dos ministérios à época).

Os esforços se tornaram mais concretos no sentido de criação de uma política nacional no ano de 2004:

No ano de 2004, a Portaria Interministerial n. 153 criou o Grupo de Trabalho Interministerial com os objetivos de elaborar uma proposta de Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador, bem como de analisar medidas e propor ações de caráter intersetorial referentes ao exercício da garantia do direito à segurança e à saúde do trabalhador. Como resposta às ações designadas ao mencionado Grupo de Trabalho, em 2005 foi publicado o texto-base da minuta da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, sem prosseguimento no âmbito legislativo. (RANDI, 2014, p. 96)

Após um período de latência no Congresso e a impossibilidade de se ratificar a Convenção n. 187, por ausência de uma política nacional editada cumprindo as determinações da Convenção n. 155, foi editada a Portaria Interministerial n. 152 de 2008 com a atribuição específica de atender as diretrizes da OIT. Dispõe o artigo 2º da citada portaria.

Art. 2º Compete à Comissão:

I - revisar e ampliar a proposta da Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador - PNSST, elaborada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Interministerial n.º 1.253, de 13 de fevereiro de 2004, de forma a atender às Diretrizes da OIT e ao Plano de Ação Global em Saúde do Trabalhador,

aprovado na 60ª Assembléia Mundial da Saúde ocorrida em 23 de maio de 2007;

II - propor o aperfeiçoamento do sistema nacional de segurança e saúde no trabalho por meio da definição de papéis e de mecanismos de interlocução permanente entre seus componentes; e

III - elaborar um Programa Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho, com definição de estratégias e planos de ação para sua implementação, monitoramento, avaliação e revisão periódica, no âmbito das competências do Trabalho, da Saúde e da Previdência Social. (MPS, 2008)

A PNSST é, portanto, o produto de um linha de pensamento que permeia as Convenções da OIT sobre saúde do trabalhador.

Necessário, portanto, compreender a linha evolutiva das convenções da OIT sobre políticas públicas em saúde e segurança do trabalho, como essas convenções interferem na ordem jurídica de seus Estados-membros e quais são as convenções mais relevantes sobre saúde do trabalhador.

3.1 A eficácia jurídica das convenções da OIT

A Organização Internacional do Trabalho foi constituída através do tratado de paz de 1919 (Tratado de Versailles), que determinou o final da Primeira Grande Guerra. A OIT foi idealizada como instituição permanente da antiga “Liga das Nações” para tratar de questões laborais, apesar de possuir total autonomia (MAZZUOLLI, 2011, p. 1013).

Em 1944, durante a 26ª Conferência Internacional do Trabalho, anexou-se à constituição da OIT a Declaração Referente aos fins e Objetivos da Organização, mais conhecida como Declaração da Filadélfia, que reafirma os princípios sobre os quais repousa a Organização, destacando-se:

- a) o trabalho não é uma mercadoria;
- b) a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável a um progresso ininterrupto;
- c) a penúria, seja onde for, constitui um perigo para a prosperidade geral;
- d) a luta contra a carência, em qualquer nação, deve ser conduzida com infatigável energia, e por um esforço internacional contínuo e conjugado, no qual os representantes dos empregadores e dos empregados discutam, em igualdade, com os dos Governos, e tomem com eles decisões de caráter democrático, visando o bem comum. (FABRE, 2013, p 503)

Note-se que o princípio elencado na alínea “d” já previa, em 1944, a necessidade de conjugar esforços entre representantes dos empregadores, dos empregados e dos governos.

Essa característica da OIT (aceita também como premissa do presente trabalho) é uma das razões que fazem da instituição uma das mais exitosas organizações internacionais.

Numa época em que o Direito Internacional sofre serias crises, notadamente em decorrência do colapso porque passa a Organização das Nações Unidas, a OIT se mantém firme em seus propósitos, podendo ser considerada a organização mais promissora e bem sucedida dentro do cenário atual do direito das gentes. Além de ser um centro de referência mundial em matéria de emprego e trabalho, a OIT é também exemplo de organização produtiva. Isto porque as suas Convenções não são diretamente votadas por Estados, e sim por uma assembleia, não sendo lícito a nenhum país fazer ressalvas ao texto aprovado, pois a vontade nacional, na OIT, também se compõe de forças sociais externas ao poder do Estado e sobre as quais este mesmo Estado se assenta. Assim, não obstante a crise que enfrenta o Direito Internacional em alguns setores, pode-se dizer que a OIT, desde a sua criação, tem honrado o compromisso de bem regular as relações entre capital e trabalho. (MAZZUOLI, 2011, p. 1014)

A principal forma de atuação da OIT se dá através da edição de Convenções e Recomendações. Até 2016, a OIT já aprovou 189 convenções e 204 recomendações sobre os mais variados temas da realidade laboral. Ressalte-se que a diferença entre as Convenções e as Recomendações é meramente formal, na medida em que ambos os instrumentos podem versar sobre as mesmas matérias.

Como bem pontua Mazzuoli, muito do sucesso da OIT está na forma como são editadas suas normas, forte em consenso e vedando ressalvas. Essa fórmula é fundamental em função do âmbito de aplicação dessas normas, o Direito do Trabalho, ambiente naturalmente refratário a alterações.

E, certamente, a proteção do trabalhador contra enfermidades e contra os acidentes do trabalho sempre consistiram em uma das principais preocupações da OIT. Essa preocupação encontra-se prevista no preâmbulo de sua constituição e foi reafirmada na Declaração da Filadélfia na qual se proclama “solenemente que a Organização Internacional do Trabalho tem a obrigação de auxiliar as Nações do Mundo na execução de programas que visem” dentre outros objetivos “assegurar uma proteção adequada da vida e da saúde dos trabalhadores em todas as ocupações” (FABRE, 2013, p. 503).

Por isso, cerca de 50% (cinquenta por cento) dos instrumentos normativos editados pela OIT estão relacionados ao tema da saúde e segurança do trabalho (OIT, 2002).

Esses instrumentos normativos podem ser divididos em quatro grupos específicos, de acordo com o seu conteúdo, a saber: a) o primeiro grupo contém normas que visam guiar as políticas públicas em direção a um meio ambiente do trabalho mais saudável; b) o segundo grupo de normas dispõe sobre a proteção do trabalhador em ramos específicos de atividade econômica; c) o terceiro grupo prevê normas que versam sobre medidas de proteção de caráter mais prático, como limitações de peso e mecanismos de proteção de maquinário, e; d) o quarto grupo dispõe sobre a proteção contra agente insalubres e perigosos e os mecanismos de proteção contra estes (OIT, 2002).

O presente trabalho foca sua análise no primeiro grupo, ou seja, nas normas internacionais que visam guiar as políticas públicas de saúde e segurança do trabalho, razão pela qual não será objeto de análise específica a Convenção nº 167 que dispõe sobre a Segurança e Saúde na Construção.

No grupo das convenções que versam sobre políticas públicas de saúde e segurança do trabalho destacam-se a Convenção n. 148, que dispõe sobre “Contaminação do Ar, Ruído e Vibrações”, ratificada pelo Brasil em 14/01/1982; a Convenção n. 155, que dispõe sobre “Segurança e Saúde dos Trabalhadores”, ratificada pelo Brasil em 18/05/1992; a Convenção n. 161, que dispõe sobre “Serviços de Saúde do Trabalho”, ratificada pelo Brasil em 18/05/1990, e; a Convenção n. 187, que dispõe sobre “Estrutura de Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho”, ainda não ratificada pelo Brasil.

Estabelecidas as convenções que guardam maior relação com o objeto do presente trabalho, resta questionar sobre quais são os efeitos jurídicos dessas convenções no ordenamento jurídico brasileiro.

De início, cabe ressaltar que as convenções ratificadas constituem fonte formal de direito e que geram direitos subjetivos imediatamente aplicáveis aos cidadãos dos países signatários. Não se trata, portanto, de norma com conteúdo meramente programático (MAZZUOLI, 2011, p. 1015).

No que tange à hierarquia dessas convenções, a doutrina e a jurisprudência já travaram grande disputa que, aparentemente, encontra-se superada. De acordo com

a CRFB/88 (art. 5º, §2º) “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Assim, segundo defende Flávia Piovesan (2008), ao dispor de tal forma sobre os direitos e garantias fundamentais, a CRFB/88, *a contrario sensu*, “inclui no catálogo de direitos constitucionalmente protegidos os direitos enunciados nos tratados internacionais em que o Brasil seja parte” (p. 52).

Essa interpretação leva a autora, inclusive, a propor nova classificação dos direitos previstos pela Constituição, organizando-os em três grupos distintos:

a) o dos direitos expressos na Constituição (por exemplo, os direitos elencados pelo Texto nos incisos I a LXXVII do art. 5º); b) o dos direitos expressos em tratados internacionais de que o Brasil seja parte; e, finalmente, c) o dos direitos implícitos (direitos que estão subentendidos nas regras e garantias, bem como os decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição). (PIOVESAN, 2008, p. 58)

A Emenda Constitucional n. 45 de 30 de dezembro de 2004 seguiu essa interpretação e incluiu no artigo 5º da CRFB/88 o §3º, que dispõe:

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”:

Diante da alteração constitucional, o STF alterou sua jurisprudência dominante que, até então, definia que os tratados assinados pelo Brasil eram incorporados ao ordenamento jurídico com status de Lei Ordinária (independentemente de sua matéria) para adotar a teoria da supralegalidade dos tratados internacionais sobre direitos humanos⁸.

Segundo o citado entendimento, os tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil e ainda não submetidos ao procedimento previsto no artigo 5º, §3º, citado acima, ocupariam uma posição supralegal, ou seja, em um ponto de interseção superior à legislação ordinária e inferior à Constituição.

⁸ Veja-se o julgamento do HC 87585/TO e do RE 466343/SP, indicados no informativo 531 do Supremo Tribunal Federal, disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo531.htm>>. Acesso em 07.09.2016.

E é esse o caso das convenções da OIT sobre saúde e segurança do trabalho, conforme também aponta Sebastião Geraldo de Oliveira:

A Declaração de Seul sobre segurança e saúde no trabalho, adotada em julho de 2008, por ocasião do “XVIII Congresso Mundial sobre segurança e saúde no trabalho” organizado pela OIT, anotou no preâmbulo: “Recordando que o direito a um ambiente de trabalho seguro e saudável deve ser reconhecido como um direito humano fundamental e que a globalização deve ser acompanhada de medidas preventivas que garantam a segurança e saúde de todos no trabalho...”. Nessa mesma linha de entendimento, em 28 de abril de 2009, por ocasião do Dia Mundial da Segurança e Saúde no Trabalho, a OIT lançou publicação intitulada: “Saúde e vida no trabalho: um direito humano fundamental”. (OLIVEIRA, 2011, p. 74)

E é essa a concepção adotada por este trabalho, reafirmando a força normativa desses diplomas, que não podem ser considerados apenas como norma programática.

Feitas essas considerações, importantes analisar as convenções citadas acima.

3.2 Convenções mais relevantes sobre políticas públicas de saúde e segurança do trabalho

Conforme explicitado acima, as principais convenções sobre políticas públicas de saúde e segurança do trabalho são as de número 148, 155, 161 e 187, que serão objeto de apertada análise neste item.

A Convenção número 148 tem como objetivo central “prevenir e limitar os riscos profissionais no local de trabalho, provenientes da contaminação do ar, do ruído e vibrações” (OLIVEIRA, 2011, p. 77).

Trata-se, sem sombra de dúvida, de importante instrumento normativo que versa sobre assunto de interesse que não se restringe às empresas, já que a poluição afeta, também, toda a população que reside em locais próximos às empresas (OLIVEIRA, 2011), principalmente em regiões que não se desenvolveram seguindo as diretrizes de planejamento urbano, fato muito comum no Brasil.

Ponto relevante sobre a citada Convenção 148 é a estrutura de responsabilização pela ação prevista no instrumento normativo. Dispõe a convenção em seus artigos 6º e 7º:

Art. 6 — 1. Os empregadores serão responsáveis pela aplicação das medidas prescritas.

2. Sempre que vários empregadores realizem simultaneamente atividades no mesmo local de trabalho, terão o dever de colaborar para aplicar as medidas prescritas, sem prejuízo da responsabilidade de cada empregador quanto à saúde e à segurança dos trabalhadores que emprega. Nos casos apropriados, a autoridade competente deverá prescrever os procedimentos gerais para efetivar esta colaboração.

Art. 7 — 1. Deverá obrigar-se aos trabalhadores a observância das normas de segurança destinadas a prevenir e a limitar os riscos profissionais devidos à contaminação do ar, ao ruído e às vibrações no local de trabalho, a assegurar a proteção contra tais riscos.

2. Os trabalhadores ou seus representantes terão direito a apresentar propostas, receber informações e orientação, e a recorrer a instâncias apropriadas, a fim de assegurar a proteção contra riscos profissionais devidos à contaminação do ar, ao ruído e às vibrações no local de trabalho. (FABRE, 2013, p. 105)

Nota-se, portanto, que apesar de estabelecer a colaboração “mais estreita possível” entre os representantes dos empregados e dos empregadores (art. 5º, 3), a responsabilidade por qualquer ação, por qualquer aplicação de medidas, fica restrita à figura do empregador.

Com a devida vênia, esta não é a construção mais adequada, importando em graves consequências, até mesmo psicológicas, no trabalhador, conforme analisado no item que versava sobre clima de segurança. O engajamento do trabalhador nas questões de segurança é fundamental para a consolidação de uma cultura institucional de prevenção e de preocupação coletiva com a saúde e a segurança.

Não obstante, um ponto positivo da convenção é a inovadora possibilidade de os representantes dos empregados e empregadores acompanharem as ações de fiscalização realizadas pelos órgãos públicos.

A Convenção nº 155 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil em 18 de maio de 1992 e promulgada pelo Decreto n. 1.254/1994, “estabelece as normas e princípios a respeito da segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente do trabalho” (OLIVEIRA, 2011, p. 80).

A citada convenção determina que os Estados-Membros que a ratificarem elaborem uma política nacional em matéria de saúde e segurança dos trabalhadores, conforme os princípios estabelecidos em seus artigos 4º e 5º, veja-se:

Art. 4 — 1. Todo Membro deverá, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, e levando em conta as condições e as práticas nacionais, formular, pôr em prática e reexaminar

periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio-ambiente de trabalho.

2. Essa política terá como objetivo prevenir os acidentes e os danos à saúde que forem consequência do trabalho tenham relação com a atividade de trabalho, ou se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio-ambiente de trabalho.

Art. 5 — A política à qual se faz referência no artigo 4 da presente Convenção deverá levar em consideração as grandes esferas de ação que se seguem, na medida em que possam afetar a segurança e a saúde dos trabalhadores e o meio-ambiente de trabalho:

- a) projeto, teste, escolha, substituição, instalação, arranjo, utilização e manutenção dos componentes materiais do trabalho (locais de trabalho, meio-ambiente de trabalho, ferramentas, maquinário e equipamentos; substâncias e agentes químicos, biológicos e físicos; operações e processos);
- b) relações existentes entre os componentes materiais do trabalho e as pessoas que o executam ou supervisionam, e adaptação do maquinário, dos equipamentos, do tempo de trabalho, da organização do trabalho e das operações e processos às capacidades físicas e mentais dos trabalhadores;
- c) treinamento, incluindo o treinamento complementar necessário, qualificações e motivação das pessoas que intervenham, de uma ou outra maneira, para que sejam atingidos níveis adequados de segurança e higiene;
- d) comunicação e cooperação a níveis de grupo de trabalho e de empresa e em todos os níveis apropriados, inclusive até o nível nacional;
- e) a proteção dos trabalhadores e de seus representantes contra toda medida disciplinar por eles justificadamente empreendida de acordo com a política referida no artigo 4 da presente Convenção. (FABRE, 2013, p. 108)

Conforme disposto acima, a Convenção determina que o Estado-Membro signatário deve a) formular; b) pôr em prática, e; c) reexaminar periodicamente uma política nacional sobre o tema.

Sebastião Geraldo de Oliveira dispõe sobre a segunda exigência:

Pode parecer óbvio demais a norma estabelecer a obrigatoriedade de “pôr em prática”. Não é. A luta dos dias atuais, no campo jurídico, é pela efetividade do direito, havendo mesmo certo cansaço diante de muito consenso e pouca ação. Como bem acentuou o atual Diretor-Geral da OIT, Juan Somavía, “Las personas hoy e día no buscan retórica, buscan resultados”. (OLIVEIRA, 2011, p.80)

Apesar de a Convenção n. 148 ter sido adotada na 63ª Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 1977, e a Convenção n. 155 ter sido adotada na 67ª Conferência Internacional do Trabalho, ocorrida em 1981, é possível notar uma grande alteração na abordagem que se dá sobre a atribuição de responsabilidade por um meio ambiente do trabalho saudável.

Dispõe o artigo 6º da Convenção n. 155:

Art. 6 — A formulação da política referida no artigo 4 da presente Convenção deveria determinar as funções e responsabilidades respectivas, em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e meio-ambiente de trabalho, das autoridades públicas, dos empregadores, dos trabalhadores e de outras pessoas interessadas, **levando em conta o caráter complementar dessas responsabilidades**, assim como as condições e a prática nacionais.

Note-se, portanto, que enquanto os artigos 6º e 7º da Convenção n. 148 estabelecem que “os empregadores serão responsáveis pela aplicação das medidas prescritas” e que “deverá obrigar-se aos trabalhadores a observância das normas de segurança” a Convenção n. 155 fala em responsabilidades complementares.

Não obstante, deve-se ter em mente que essa alteração não retira do empregador a responsabilidade civil da empresa, já que, como prevê a Consolidação das Leis do Trabalho em seu artigo 2º, o empregador assume os riscos de sua atividade econômica.

A alteração não deixa de ser significativa, na medida em que ao reconhecer a existência de responsabilidades complementares, mesmo que o empregador mantenha-se o responsável civil (e até mesmo penal) no caso de infortúnio, a Convenção n. 155 aponta para o necessário engajamento de todos os atores relacionados, direta ou indiretamente, com o meio ambiente do trabalho. Novamente, faz-se ressalva à importância dessa concepção para o clima de segurança, analisado anteriormente.

Outra previsão digna de nota encontra-se no artigo 7º, veja-se:

Art. 7 — A situação em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e meio-ambiente de trabalho deverá ser examinada, a intervalos adequados, globalmente ou com relação a setores determinados, com a finalidade de se identificar os principais problemas, elaborar meios eficazes para resolvê-los, definir a ordem de prioridade das medidas que forem necessário adotar, e avaliar os resultados.

O artigo prevê uma abordagem setorial na edição da política nacional de saúde e segurança do trabalho a ser desenvolvida pelos Estados-Membros signatários. Essa abordagem é fundamental, na medida em que cada setor apresenta especificidades que demandam atuações distintas. Esse é, também, um dos motivos pelos quais a presente dissertação optou por focar sua abordagem no segmento da construção civil.

Por fim, vale destacar o artigo 11 da Convenção n. 155, que prevê:

Art. 11 — Com a finalidade de tornar efetiva a política referida no artigo 4 da presente Convenção, a autoridade ou as autoridades competentes deverá garantir a realização progressiva das seguintes tarefas:

- a) a determinação, quando a natureza e o grau de risco assim o requererem, das condições que regem a concepção, a construção e o acondicionamento das empresas, sua colocação em funcionamento, as transformações mais importantes que forem necessárias e toda modificação dos seus fins iniciais, assim como a segurança do equipamento técnico utilizado no trabalho e a aplicação de procedimentos definidos pelas autoridades competentes;
- b) a determinação das operações e processos que serão proibidos, limitados ou sujeitos à autorização ou ao controle da autoridade ou autoridades competentes, assim como a determinação das substâncias e agentes aos quais estará proibida a exposição no trabalho, ou bem limitada ou sujeita à autorização ou ao controle da autoridade ou autoridades competentes; deverão ser levados em consideração os riscos para a saúde decorrentes da exposição simultânea a diversas substâncias ou agentes;
- c) o estabelecimento e a aplicação de procedimentos para a declaração de acidentes do trabalho e doenças profissionais por parte dos empregadores e, quando for pertinente, das instituições seguradoras ou outros organismos ou pessoas diretamente interessados, e a elaboração de estatísticas anuais sobre acidentes do trabalho e doenças profissionais;
- d) a realização de sindicâncias cada vez que um acidente do trabalho, um caso de doença profissional ou qualquer outro dano à saúde ocorrido durante o trabalho ou com relação com o mesmo possa indicar uma situação grave;
- e) a publicação anual de informações sobre as medidas adotadas para a aplicação da política referida no artigo 4 da presente Convenção e sobre os acidentes de trabalho, os casos de doenças profissionais ou outros danos à saúde ocorridos durante o trabalho ou com relação com o mesmo;
- f) levando em consideração as condições e possibilidades nacionais, a introdução ou desenvolvimento de sistemas de pesquisa dos agentes químicos, físicos ou biológicos no que diz respeito aos riscos que eles representaram para a saúde dos trabalhadores.

Medidas muito importantes estão previstas nas alíneas *d*, *e* e *f*. Note-se que a Convenção determina a realização de sindicância sempre que ocorrer algum incidente com relação ao trabalho que cause dano à saúde do trabalhador. Sobre essa determinação, dispõe Sebastião Oliveira:

Partir da experiência do caso concreto para evitar a repetição de evento danoso tem sido uma forma eficaz de prevenção. Assim, a Convenção estabelece a realização de sindicância sempre que ocorrer acidente do trabalho, doença profissional ou qualquer dano à saúde, indicando uma situação grave. (OLIVEIRA, 2011, p. 81)

A Convenção n. 155 determina, portanto, pilares muito importantes para guiar a ação no sentido de um meio ambiente do trabalho saudável e seguro. Esses pilares podem ser enumerados da seguinte forma: I) política coerente; II) efetivamente colocada em prática; III) constantemente revista; IV) reconhecimento de responsabilidades complementares; V) abordagem setorial de políticas, e; VI)

utilização de casos práticos na qualificação dos trabalhadores evitando o desperdício da experiência e a repetição de eventos danosos.

Sendo esse o diploma que deu origem à Política Nacional de Saúde e Segurança do Trabalho criada pelo Decreto nº 7.602/2011, ao analisar a PNSST deve-se estabelecer comparação com os pilares citados acima.

A Convenção n. 161 foi adotada na 71ª Conferência Internacional do Trabalho, em 1985. Foi aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 86/1989.

A Convenção versa sobre os “serviços de saúde no trabalho”, criados com intuito claramente preventivo. Dispõe seu artigo 5º:

Art. 5 — Sem prejuízo da responsabilidade de cada empregador a respeito da saúde e da segurança dos trabalhadores que emprega, e tendo na devida conta a necessidade de participação dos trabalhadores em matéria de segurança e saúde no trabalho, os serviços de saúde no trabalho devem assegurar as funções, dentre as seguintes, que sejam adequadas e ajustadas aos riscos da empresa com relação à saúde no trabalho:

- a) identificar e avaliar os riscos para a saúde, presentes nos locais de trabalho;
 - b) vigiar os fatores do meio de trabalho e as práticas de trabalho que possam afetar a saúde dos trabalhadores, inclusive as instalações sanitárias, as cantinas e as áreas de habitação, sempre que esses equipamentos sejam fornecidos pelo empregador;
 - c) prestar assessoria quanto ao planejamento e à organização do trabalho, inclusive sobre a concepção dos locais de trabalho, a escolha, a manutenção e o estado das máquinas e dos equipamentos, bem como, sobre o material utilizado no trabalho;
 - d) participar da elaboração de programas de melhoria das práticas de trabalho, bem como dos testes e da avaliação de novos equipamentos no que concerne aos aspectos da saúde;
 - e) prestar assessoria nas áreas da saúde, da segurança e da higiene no trabalho, da ergonomia e, também, no que concerne aos equipamentos de proteção individual e coletiva;
 - f) acompanhar a saúde dos trabalhadores em relação com o trabalho;
 - g) promover a adaptação do trabalho aos trabalhadores;
 - h) contribuir para as medidas de readaptação profissional;
 - i) colaborar na difusão da informação, na formação e na educação nas áreas da saúde e da higiene no trabalho, bem como na da ergonomia;
 - j) organizar serviços de primeiros socorros e de emergência;
 - k) participar da análise de acidentes de trabalho e das doenças profissionais.
- (FABRE, 2013, p. 112)

É de se notar a redação do *caput*, que prevê a criação dos serviços de saúde no trabalho, **sem prejuízo da responsabilidade de cada empregador**. Mantém-se, portanto, a lógica prevista na Convenção n. 155 de responsabilidade complementares com protagonismo do empregador, que assume o risco de sua atividade.

Nesse sentido, prevê também o artigo 8º da Convenção que os serviços de saúde devem ser organizados em bases equitativas entre o empregador, os trabalhadores e seus representantes.

Novamente fica claro, portanto, a importância de ações conjuntas que considerem as responsabilidades concorrentes de todos os atores que interfiram no ambiente de trabalho.

Por fim, a Convenção n. 187 foi adotada na 95ª Conferência Internacional do Trabalho, ocorrida em 2006. A Convenção ainda não foi ratificada pelo Brasil e dispõe sobre o quadro promocional para a segurança e saúde no trabalho.

Segundo Sebastião Oliveira:

A ideia central da Convenção é “promover a melhoria contínua da segurança e da saúde no trabalho”, com o propósito de prevenir os acidentes, as doenças e as mortes. Deve ser instituída uma cultura permanente, que estabeleça uma vigilância ininterrupta para alcançar reduções sistemáticas nas estatísticas acidentárias. O progresso alcançado em um período, em vez de gerar acomodação, deve incentivar a busca de novos patamares de melhorias, continuamente.

Note-se, portanto, a forte presença do princípio da melhoria contínua na Convenção n. 187. O princípio da melhoria contínua guarda forte relação com a característica de projeção positiva⁹ dos direitos fundamentais.

Essa características dos direitos fundamentais dispõe que estes passaram a reclamar prestações positivas do Estado desde o surgimento da segunda dimensão de direitos (PIOVESAN, 2008) e estes devem estar em constante avanço.

Essa característica dos direitos fundamentais encontra resistência principalmente nas teorias da reserva do possível e dos custos dos direitos que tem em Richard Posner um grande expoente.

A reserva do possível é inerente à própria racionalidade, os recursos são escassos e não podem satisfazer todas as necessidades de todos. Não obstante, deve-se diferenciar entre a reserva jurídica do possível (inexistência de rubrica orçamentária) e a reserva do possível fática, que ocorre quando o poder público ou o

⁹ Aula proferida pelo Professor Luiz Fabre, sobre direito fundamental do trabalho. Disponível em <www.fabrejus.com.br>. Acesso em 07.09.2016

empregador conseguem demonstrar, de forma efetiva, a inexistência de recursos para o cumprimento de uma política pública ou comando normativo¹⁰.

A reserva jurídica do possível não é um óbice intransponível e, ao menos que haja reserva do possível fática, não é concebível impor óbices ao contínuo melhoramento das políticas públicas e das condições de trabalho.

Ainda segundo Sebastião Oliveira:

Para alcançar os objetivos da Convenção n. 187, o país deverá adotar três linhas básicas de atuação:

- a) elaborar uma política nacional sobre segurança e saúde no trabalho e no meio ambiente do trabalho (art. 3º);
- b) estabelecer, manter e desenvolver de forma progressiva, com reexame periódico, um sistema nacional de segurança e saúde no trabalho (art. 4);
- c) elaborar, aplicar, controlar e reexaminar periodicamente um programa nacional de segurança e saúde no trabalho (art. 5). (OLIVEIRA, 2011, p. 87)

Note-se que assim como a PNSST foi criada por imposição da Convenção nº 155 da OIT, a criação do PLANSAT é uma imposição para que o Brasil ratifique a Convenção n. 187, o que ainda não ocorreu.

Não obstante, conforme mencionado anteriormente, essa informação é de fundamental importância para compreender a PNSST e como deve se dar a interpretação do PLANSAT, seja de maneira histórica seja de maneira teleológica, já que muitos das diretrizes previstas nas Convenções da OIT não se verificam no PLANSAT ou tem redação confusa.

Vencida essa etapa, passa-se à análise propriamente dita da PNSST e do PLANSAT, desde sua edição aos pontos mais importantes para o presente trabalho, ou seja, seus objetivos 5 e 7.

3.3 A PNSST e o PLANSAT

Conforme exposto acima, após longo tempo da assinatura da Convenção n. 155 da OIT, ratificada em 1992, foi publicado o Decreto 7.602/2011 que instituiu a PNSST.

¹⁰ Aula proferida pelo orientador, Antônio Gomes de Vasconcelos, na disciplina Temas de Direito Constitucional – Constituição e economia: Direitos fundamentais sociais, desenvolvimento econômico e poder judiciário primeiro semestre de 2016.

Justamente por ser baseado nas Convenções n. 155 e n. 187 da OIT, a PNSST prevê a elaboração de um Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, que é editado para determinar as “estratégias e ações a serem desenvolvidas para cada uma das diretrizes da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho”.

Ou seja, o PLANSAT é uma tentativa de cumprir o disposto no art. 5 da Convenção n. 187 da OIT que determina a elaboração, aplicação, controle e reexame periódico de um programa nacional de segurança e saúde do trabalho (OLIVEIRA, 2011, p. 87) e do artigo 4º da Convenção n. 145 da OIT que determina, além da edição de uma política, que esta seja posta em prática.

Essa relação entre as normas da PNSST e do PLANSAT também pode ser encontrada na cartilha do Plano Nacional de Segurança e Saúde do Trabalho, disponível na internet, na seção que versa sobre o histórico do plano. No citado documento, ao versar sobre a atuação da Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho (doravante, CTSST), é possível encontrar:

Em sua 9ª reunião, a Comissão aprovou, por consenso, o texto básico da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, que foi submetido à apreciação dos Ministros do Trabalho e Emprego, da Previdência Social e da Saúde, e oportunamente à decisão da Presidência da República. Este movimento culminou com a publicação do Decreto n.º 7.602 de 7 de novembro de 2011.

É importante destacar a experiência de construção coletiva do documento, bem como do próprio funcionamento da Comissão, tendo como base o exercício e a concretização do princípio do diálogo social, explicitado inclusive como um dos princípios da Política.

A partir de sua 13ª reunião, a CTSST passou a discutir a formulação do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, propondo as estratégias e ações a serem desenvolvidas para cada uma das diretrizes da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho. (PLANSAT, 2012, p. 10)

Tendo se estabelecido a natureza e função da PNSST e do PLANSAT e sua relação com as Convenções da OIT, passa-se a análise mais detida de seus dispositivos.

O Decreto 7.602/2011 dispôs sobre a Política Nacional que se organizou em torno de quatro eixos: I) objetivos e princípios; II) diretrizes; III) responsabilidades no âmbito da PNSST, e; IV) gestão.

Como objetivo, a PNSST apontou a “promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador e a prevenção de acidentes e de danos à saúde” relacionados ao trabalho. A Política engloba, portanto, as etapas da “saúde do

trabalhador” e da “qualidade de vida do trabalhador” dentro da divisão proposta por Sebastião Geraldo de Oliveira (2011), demonstrando novamente a influência dos diplomas da OIT em sua edição.

São apontados como princípios da PNSST:

- a) universalidade;
- b) prevenção;
- c) precedência das ações de promoção, proteção e prevenção sobre as de assistência, reabilitação e reparação;
- d) diálogo social; e
- e) integralidade;

Ponto importante para o presente trabalho é a inclusão do diálogo social como princípio norteador da PNSST.

Ademais, note-se que o vocábulo “prevenção” aparece por duas vezes dentre os princípios da PNSST, nas alíneas b e c transcritas acima.

Possível perceber, portanto, a influência das Convenções da OIT que engendraram a edição da PNSST com o objetivo de superar o sistema “burocrático-legal” e predominantemente reparatório no qual as políticas públicas sobre saúde e segurança do trabalhador estão baseadas no Brasil.

Para tanto, vale notar que a prevenção e o diálogo social funcionam de maneira conjugada.

Sabe-se que as ações de prevenção se valem de abordagens distintas do ponto de vista teórico e metodológico, com maior ou menor impacto sobre os determinantes dos agravos presentes nas situações de trabalho. Nesse sentido, como parte integrante da Saúde Coletiva, o campo da ST constitui-se como espaço interdisciplinar e pluri-institucional que apreende o trabalho como um dos principais determinantes sociais da saúde. Considerando a complexidade de seu objeto, o campo da ST preconiza um modo de agir integrador que inclui a promoção, a prevenção e a assistência, tendo o trabalhador, individual e coletivo, como sujeito de um processo de mudanças (LACAZ, 1996). Dessa forma, os atores do campo da ST agem coletivamente na busca de mudanças nos processos de trabalho a fim de melhorar as condições e os ambientes de trabalho. Para isso, defendem uma abordagem inter(trans)disciplinar e intersetorial na perspectiva da totalidade, com a participação dos trabalhadores enquanto sujeitos e parceiros capazes de contribuir com o seu saber para o avanço da compreensão do impacto do trabalho sobre o processo de saúde-doença e de intervir efetivamente para a transformação da realidade (DIAS, 1994; MINAYO-GOMEZ; THEDIM-COSTA, 1997, 2003). (COSTA et al, 2013, p. 12).

Também é possível observar essa tendência nas diretrizes da PNSST, que foram editadas para direcionar as ações no âmbito dessa Política, devendo constar do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho. As diretrizes são:

- a) inclusão de todos trabalhadores brasileiros no sistema nacional de promoção e proteção da saúde;
- b) harmonização da legislação e a articulação das ações de promoção, proteção, prevenção, assistência, reabilitação e reparação da saúde do trabalhador;
- c) adoção de medidas especiais para atividades laborais de alto risco;
- d) estruturação de rede integrada de informações em saúde do trabalhador;
- e) promoção da implantação de sistemas e programas de gestão da segurança e saúde nos locais de trabalho;
- f) reestruturação da formação em saúde do trabalhador e em segurança no trabalho e o estímulo à capacitação e à educação continuada de trabalhadores;
- e
- g) promoção de agenda integrada de estudos e pesquisas em segurança e saúde no trabalho;

Importante notar que, apesar da “queda de braço” entre o Ministério da Saúde e o Ministério do Trabalho mencionada acima (COSTA et al, 2013), é possível verificar um esforço na redação das diretrizes para contemplar medidas coordenadas com a inclusão de termos como “harmonização da legislação e a articulação das ações”, “estruturação de rede integrada de informações” e “promoção de agenda integrada”

Também é interessante notar o disposto na diretriz prevista na alínea *c* que prevê a “adoção de medidas especiais para atividades laborais de alto risco”. Apesar de a alínea mencionar apenas as atividades laborais de alto risco, é possível perceber a influência do artigo 7º da Convenção 155, já citado anteriormente, que versa sobre a edição de medidas específicas em políticas de saúde e segurança do trabalho para segmentos econômicos específicos.

O Decreto 7.602/2011 ainda versa sobre as responsabilidades no âmbito da PNSST e sobre as responsabilidades de gestão. Embora sejam assuntos de inegável importância, extrapolam os objetivos do presente trabalho, merecendo estudo específico.

Para o presente trabalho, destacam-se as diretrizes previstas nas alíneas *c*, *d* e *f*, que preveem a adoção de medidas especiais para atividades de risco, a criação de uma rede integrada de informações (conforme prevê a Convenção n. 155 da OIT) e ações com vistas à capacitação e educação continuada de trabalhadores.

A questão a ser respondida passa a ser como esses dispositivos podem resultar em aumento de efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho seguro no ramo da construção civil, considerando a técnica do diálogo social.

O PLANSAT foi editado em abril de 2012, em uma cartilha que contemplou todas as diretrizes da PNSST em objetivos.

O objetivo cinco contemplou a diretriz prevista na alínea *d* do item IV da PNSST, e apresentou duas estratégias, veja-se:

OBJETIVO 5
ESTRUTURAÇÃO DE UMA REDE INTEGRADA DE INFORMAÇÕES EM SST

Estratégia 5.1 // Compatibilização e Aperfeiçoamento dos Atuais e Novos Instrumentos de Coleta de Dados e Fluxos de Informações a serem Partilhados pelos Órgãos de Governo

Estratégia 5.2 // Disponibilização de Acesso da Sociedade às Informações em SST

O objetivo sete do PLANSAT contemplou a diretriz prevista na alínea *f* do item IV da PNSST, e foi dividido em quatro estratégias, veja-se:

OBJETIVO 7
CAPACITAÇÃO E EDUCAÇÃO CONTINUADA EM SST

Estratégia 7.1 // Inclusão de Conhecimentos Básicos em Prevenção de Acidentes e SST no Currículo do Ensino Fundamental e Médio da Rede Pública e Privada.

Estratégia 7.2 // Inclusão de Conhecimentos Básicos em SST no Currículo dos Programas de Aprendizagem, do Ensino Técnico, Profissionalizante e Superior, assim como nos Cursos para Empreendedores.

Estratégia 7.3 // Revisão de Referências Curriculares para a Formação de Profissionais em SST, de Nível Técnico, Superior e Pós-Graduação.

Estratégia 7.4 // Capacitação em SST para os Representantes de Trabalhadores e Empregadores, bem como para os Profissionais que Atuam na Área.

Note-se que a diretriz da PNSST que dispunha sobre formação, capacitação e educação continuada de trabalhadores sobre saúde e segurança no trabalho, no PLANSAT, foi reduzida a uma proposta de inclusão de conhecimentos básicos em SST nos currículos dos ensinos fundamental e médio, programas de aprendizagem, ensino técnico e formação de profissionais em SST, bem como capacitação para os **representantes** de trabalhadores e empregadores.

Verifica-se, portanto, o alijamento dos destinatários/afetados pela ação pública reduzindo em demasia o potencial da política e indo de encontro às determinações da Convenção n. 155 da OIT.

Ao contrário do que deveria se esperar com base nos pilares que orientam as convenções que engendraram a edição da PNSST e do PLANSAT, nestes dois diplomas fica clara a prevalência de políticas públicas verticais, que ignoram a participação direta dos trabalhadores ou mesmo das empresas na busca por saúde e segurança no trabalho.

Há, portanto, um distanciamento entre os princípios instituidores do diálogo social, que permeiam todas as Convenções da OIT que engendraram a edição dessas políticas e o efetivo produto normativo, o Decreto 7.602/2011 e o PLANSAT.

A adoção de uma política vertical que considera a sociedade apenas como destinatária passiva, importa no desperdício de todo o conhecimento acumulado pelos trabalhadores no ambiente laboral, que possui grande poder transformador, além de deixar à margem de qualquer ação pública todo o contingente de trabalhadores que já estão no mercado de trabalho.

Ademais, necessário retornar ao alerta previsto na Convenção n. 155 da OIT da necessidade de se “pôr em prática” o plano editado. Conforme alerta de Sebastião Oliveira (2011, p. 80) não se tratava de alerta óbvio. As únicas informações disponíveis sobre o PLANSAT na internet se resumem a citada cartilha, que está disponível nos sites da FUNDACENTRO¹¹, Ministério da Previdência Social¹² e Ministério do Trabalho e Emprego¹³. Não há qualquer outra informação sobre execução do plano ou mesmo qualquer outra ação que vá para além da edição da cartilha disponível.

Não obstante, retomando a fala de Nobre (2013), esse é o complexo normativo posto e, se não é o ideal, é a política possível para seu momento histórico. Cabe aos atores envolvidos na saúde e segurança do trabalho fazer o máximo possível para, dentro desse cenário, dar concreção aos direitos sociais previstos na CRFB/88.

Assim, tendo se estabelecido as premissas do presente trabalho e o cenário no qual este se desenvolve, retorna-se ao seu problema original. De que forma a

¹¹ Disponível em <<http://www.fundacentro.gov.br/institucional/plansat>>. Acesso em 13/09/2016.

¹² Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/saude-e-seguranca-do-trabalhador/politicas-de-prevencao/o-plano-nacional-de-seguranca-e-saude-no-trabalho-plansat/>>. Acesso em 13/09/2016.

¹³ Disponível em <http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A38CF493C0138E890073A4B99/PLANSAT_2012.pdf>. Acesso em 13.09.2016.

execução do objetivo 5 (Estruturação de uma rede integrada de informações em SST) e do objetivo 7 (capacitação e educação continuada em SST) do PLANSAT importaria em aumento de efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho seguro no ramo da construção civil, considerando a técnica do diálogo social?

Para tanto, o próximo capítulo propõe uma análise dos grandes “gargalos” da saúde e segurança no segmento da construção civil, apresentando dados e circunstâncias características desse setor para que então seja possível entender como tratar tais situações de acordo com a PNSST e, mais especificamente, com os objetivos 5 e 7 do PLANSAT, objeto de análise do capítulo imediatamente seguinte.

4 A realidade da saúde e segurança do trabalho na construção civil brasileira

Tendo se estabelecido quais são as principais políticas públicas de saúde e segurança do trabalhador no Brasil e analisado o caminho até a edição da PNSST, cabe investigar quais são os grandes gargalos ou obstáculos que impedem a implementação dessas políticas, com foco no segmento da construção civil. Isso porque, antes de se pensar na solução, é preciso conhecer o problema.

É esse o objetivo do presente capítulo, que tem como proposta uma análise mais aprofundada sobre a realidade da saúde e segurança do trabalho na construção civil brasileira. Essa análise se dará em três pontos principais, a eficácia das normas jurídicas de proteção à saúde do trabalhador no segmento da construção civil, o padrão de acidentes na construção civil e, conjugando estes dois pontos, como o uso das informações obtidas através da análise do padrão de acidentes pode aumentar a eficácia das normas de proteção à saúde do trabalhador.

Se no capítulo 2 se apresentou justificativa metodológica à escolha do segmento econômica da construção civil como objeto de estudo, o presente capítulo apresenta um levantamento do “estado da arte” sobre saúde e segurança do trabalho no segmento da construção civil.

Durante a justificativa para a escolha metodológica foram apresentados dados que apontam a construção civil como segmento econômica responsável pelo maior número absoluto de acidentes de trabalho no setor industrial¹⁴, cabe agora analisar as estatísticas de acidentes desse segmento em busca de um padrão, para que seja possível extrair informações úteis dessas estatísticas.

Assim, pretende-se maior aprofundamento no diagnóstico do problema que é sabidamente multicausal e possibilita diversas abordagens.

4.1 Eficácia das normas jurídicas de proteção à saúde do trabalhador no segmento da construção civil

Conforme apontam os dados apresentados no capítulo 2, o direito do trabalhador da construção civil a um meio ambiente do trabalho saudável e seguro apresenta baixa efetividade, o que pode ser demonstrado pelo número absoluto de

¹⁴ Em < <http://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/dados-nacionais>>, com acesso em 09/04/2016.

acidentes presente nas estatísticas oficiais, mesmo diante da subnotificação e do alto índice de informalidade presente no setor.

Cabe investigar, portanto, qual a causa para que, mesmo diante de um moderno conjunto normativo de proteção à saúde do trabalhador, os índices de acidentes e adoecimento continuem tão elevados. Trata-se, portanto, de se questionar qual o motivo para a baixa eficácia dessas normas jurídicas.

Em obra sobre a proteção jurídica à saúde do trabalhador, Sebastião Geraldo de Oliveira também se questiona a respeito da eficácia da norma jurídica, destacando que “transformar em realidade concreta aquilo que o Direito já consagrou é o desafio da era presente, cuja vitória está condicionada à iniciativa de agir e regair contra o imobilismo” (OLIVEIRA, 2011, p. 44).

Sobre a concreção do Direito, Oliveira destaca três aspectos importantes, sua realização espontânea, a realização coativa e a tutela jurisdicional.

Quanto ao primeiro aspecto, o autor destaca que “o normal é a realização espontânea do direito, com adesão voluntária do grupo social”. (OLIVEIRA, 2011, p. 39), apontando ainda que esse atendimento espontâneo se dá em maior número e de forma melhor de acordo com o grau de civilização.

Essa constatação é mesmo intuitiva, bastando para tanto imaginar o incomensurável número de atos jurídicos que ocorrem a todo o tempo, mesmo à míngua de qualquer fiscalização.

No entanto, mesmo que o cumprimento espontâneo do Direito seja a regra, várias são as ocasiões em que o descumprimento acaba por se verificar, até mesmo em grande escala, invocando intervenção estatal para que se garanta a imperatividade do ordenamento jurídico e a própria sobrevivência do Estado de Direito. É essa a realização coativa do direito, representando o “ato político de uso do poder na execução forçada da sanção” (OLIVEIRA, 2011, p. 40).

É justamente essa a principal característica que distingue a norma jurídica da norma moral, “ambas vinculam-se ao gênero das normas éticas e, de alguma forma, têm o atributo da sanção; entretanto, só a norma jurídica é coativa, só ela conta com o respaldo institucionalizado do Poder Público para o emprego da força” (OLIVEIRA, 2011, p. 42).

Por fim, sobre as formas de concreção do direito, Sebastião Oliveira (2011) destaca a tutela jurisdicional esclarecendo que o “exercício da coação não está

adstrito ao exclusivo critério do lesado, como ocorria na antiguidade, pela aplicação privada da justiça”, cabendo ao Estado “solucionar os conflitos, garantir a tutela dos direitos e assegurar a paz”. (OLIVEIRA, 2011, p. 43).

Dessa digressão sobre a eficácia das normas jurídicas a conclusão que se impõe é a de que no caso em que não ocorre a realização espontânea do Direito, cabe ao Estado impor, mesmo que através de coerção, sua aplicação.

Tendo se estabelecido essa premissa, cabe investigar quais são as ferramentas estatais para realizar essa imposição e se essas ferramentas realmente detêm a capacidade de impor o cumprimento das normas jurídicas.

No que concerne à aplicação das normas sobre saúde e segurança do trabalho, é importante destacar que há dois tipos principais de demandas, as promocionais e as reparatórias, e que estas demandas exigem ferramentas distintas para seu atendimento.

São demandas promocionais aquelas que visam a concreção de um direito. No caso em tela, a efetivação do direito a um meio ambiente do trabalho saudável e seguro é uma função estatal, evitando-se a ocorrência de agressões à saúde dos trabalhadores.

Já as demandas reparatórias visam reestabelecer o *status quo ante* na hipótese de uma agressão à saúde do trabalhador já ter ocorrido. São, em suma, as demandas indenizatórias.

Conforme mencionado no capítulo 2, as obras jurídicas que versam sobre a questão do meio ambiente do trabalho orbitam, prioritariamente, em torno da responsabilidade civil do empregador nos casos em que as agressões à saúde do trabalhador já ocorreram. Essas obras se questionam sobre quais os requisitos para que se configure a responsabilidade do empregador, quais os critérios para fixar os valores adequados de indenização e como devem ser pagas essas indenizações.

Possível justificativa para essa predominância de livros sobre a função reparadora, levando a uma “lacuna da escassa literatura técnica sobre Segurança e Saúde do Trabalho na Indústria da Construção existente no mercado” (FELIX, 2011, p. 7), é o fato de que ao lidar com demandas que envolvem a função reparadora toda a situação é muito mais concreta e premente.

Com o dano à saúde do trabalhador já consolidado, atender às necessidades desse e de sua família é, muitas vezes, uma questão clara e concreta de vida ou morte, impostergável.

Assim, todo um sistema acaba absorvido pelas urgências enquanto se percebe incômoda morbidade perante a função promocional.

Essa situação engendra outro problema, a monetização do direito à saúde, na medida em que as agressões à saúde do trabalhador, quando coibidas pelo instrumental jurídico de proteção, acabam por focar suas discussões no dever de indenizar.

A função promocional do direito, que cuida justamente da concreção dos direitos, acaba sendo relegada a segundo plano (GEMIGNANI, GEMIGNANI, 2012, p. 264). As empresas, por sua vez, acabam por priorizar a “produção em detrimento da prevenção” (INOUE, VILELA, 2014, p. 136), uma vez que dentro da lógica de monetização do direito à saúde, é preferível garantir um caixa saudável, já provisionando os valores para pagamento de indenizações no caso de ocorrer algum infortúnio, que é considerado como “custo do negócio”.

Feita essa distinção entre as duas principais demandas sobre saúde e segurança do trabalho, as demandas promocionais e as demandas reparatorias, passa-se à análise do instrumental estatal utilizado para satisfazer essas demandas e, em última análise, impor o cumprimento das normas jurídicas.

Retornando à análise proposta por Sebastião Geraldo de Oliveira, no caso de não haver realização espontânea do Direito, essa deve se dar de forma coativa. Não obstante, assevera que “a norma jurídica simplesmente autoriza a coação, cuja execução será promovida pelo lesado, com os instrumentos que a ordem jurídica coloca à sua disposição” (OLIVEIRA, 2011, p. 42).

É essa uma das prováveis explicações para o funcionamento mais azeitado do instrumental estatal voltado às demandas reparatorias. O lesado naturalmente buscará a recomposição pelos danos sofridos.

Por outro lado, para a execução da função promocional do direito é necessário alterar essa lógica reparatorista. Sobre o tema, apontam Gemignani e Gemignani:

Assim sendo, em relação ao meio ambiente de trabalho, o direito contemporâneo não pode esgotar sua capacidade de atuação apenas na apresentação de resposta às situações de ameaça concreta, ou na função reparatoria da lesão já ocorrida. A intensificação da função promocional do

Direito e o estímulo à atuação preventiva mais abrangente se tornam cada vez mais importantes. (GEMIGNANI, GEMIGNANI, 2012, p. 264)

A mudança proposta por GEMIGNANI e GEMIGNANI, alinhada com as convenções 155 e 187 da OIT (e com a PNSST, por via de consequência) consiste em evitar a ocorrência de lesão. Nesse sentido, “enquanto a Administração Pública age prioritariamente no aspecto preventivo, exigindo o cumprimento da lei, a jurisdição atua de forma repressiva e sancionatória” (OLIVEIRA, 2011, p. 472).

Dentro de uma perspectiva preventiva, a principal ferramenta da Administração Pública é a inspeção do trabalho, tema que encontra-se em “zona intermediária entre o Direito do Trabalho e o Direito Administrativo” (OLIVEIRA, 2011, p. 466) e, segundo dispõe o artigo 3º da Convenção nº 81 da OIT, tem como principais atribuições:

Artigo 3º

1 - O sistema de inspeção de trabalho será encarregado:

- a) de assegurar a aplicação das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão, tais como as disposições relativas à duração do trabalho, aos salários, à segurança, à higiene e ao bem estar, ao emprêgo das crianças e dos adolescentes e a outras matérias conexas, na medida em que os inspetores são encarregados de assegurar a aplicação das ditas disposições;
- b) de fornecer informações e conselhos técnicos aos empregadores e trabalhadores sobre os meios mais eficazes de observar as disposições legais;
- c) de levar ao conhecimento da autoridade competente as deficiências ou os abusos que não estão especificamente compreendidos nas disposições legais existente.

2 - se fôrem confiadas outras funções aos inspetores de trabalho, estas não deverão ser obstáculo ao exercício de suas funções principais, nem prejudicar de qualquer maneira a autoridade ou a imparcialidade necessárias aos inspetores nas suas relações com os empregadores.

No Brasil, o citado “Sistema de Inspeção do Trabalho” é regulamentado pelo Decreto n. 4.552, de 27 de dezembro de 2002, que dispõe:

Art. 1º 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.

Assim, em última análise, a principal ferramenta preventiva (e também promocional) do Direito a um meio ambiente do trabalho seguro e saudável é a inspeção do trabalho, que fica a cargo do Ministério do Trabalho.

A Inspeção do Trabalho, no entanto, não tem apresentado resultados satisfatórios. “A maior dificuldade”, segundo Sebastião Geraldo de Oliveira, “é que raramente as empresas são visitadas pela fiscalização trabalhista especializada em segurança, higiene e saúde do trabalhador, sobretudo pela quantidade insuficiente de inspetores qualificados” (OLIVEIRA, 2011, p, 473). A afirmação é embasada, como passa-se a analisar.

Relatório da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Minas Gerais¹⁵ indica, com base em dados de janeiro de 2016, que das 10.671 vagas de servidores autorizadas para o Ministério do Trabalho, apenas 819 encontram-se ocupadas. O relatório ainda aponta:

Pode-se dizer que o MTE tem passado por um momento de força de trabalho escassa, não apenas pela pouca realização de concursos públicos, como também, pelo alto índice de rotatividade existente. Nessa perspectiva, além de realização de concurso público, é necessário que o Governo Federal estude a possibilidade de equacionar a discrepância das tabelas remuneratórias vigentes no âmbito dos três Poderes, de forma a conceder remuneração equivalente para os cargos de atribuição e nível de escolaridade correspondente. Isso porque, no cenário atual, muitas vezes atestamos que as ocorrências de vacância são motivadas por posse em outro cargo inacumulável, muitas vezes para assumir posto de trabalho equivalente em outro órgão, com remuneração superior à da nossa carreira administrativa. (SRTE/MG, 2016, p. 168)

Assim, mesmo que haja planejamento para a execução das atribuições do órgão, este logo se desmantela perante a desarticulação. As demandas burocráticas e a atuação em situações prementes acabam por superar o planejamento.

Esclareça-se que o planejamento realizado pela SIT se dá, prioritariamente, através da fixação de metas de fiscalização. Sobre a execução dessas metas, dispõe o relatório de gestão da SRTE/MG.

No entanto, observamos que esta distribuição não foi condizente com a real capacidade de intervenção da SRTE/MG, em razão da diminuição acelerada no número de Auditores Fiscais do Trabalho em atividade (aposentadorias, óbito, requisições da SIT, etc.) sem reposição por meio de provimento por concurso público, e das constantes dificuldades estruturais enfrentadas no dia a dia da fiscalização, citando como exemplos o contingenciamento de recursos, a falta de motoristas para condução de veículos oficiais, insuficiência dos valores pagos para custeio de diárias, a recusa motivada dos auditores em conduzir estes veículos para fiscalização, a crescente dificuldade de se obter

¹⁵ Disponível em <<ftp://ftp.mtps.gov.br/portal/aceso-a-informacao/auditorias/2015/somente-relatorio/srte-mg-relatorio-gestao.pdf>>. Acesso em 26.12.2016

acompanhamento policial nas ações fiscais e a falha operacional nos sistemas utilizados para fiscalização do FGTS.

Importante observar que as Seções de Fiscalização responsáveis por executar o planejamento proposto não possuem qualquer tipo de governabilidade sobre as restrições acima descritas, não tendo capacidade para propor soluções que somente podem ser efetivadas pela Secretaria de Inspeção do Trabalho.

Uma especial atenção deve ser dada à contínua diminuição do número de Auditores-Fiscais em Minas Gerais, reflexo do que ocorre em todo o país, nos últimos anos. Esta redução, sem a necessária reposição dos cargos vagos por meio de realização de concurso público, vem prejudicando a execução de todos os projetos e a distribuição de auditores em todas as atividades e, conseqüentemente, o objetivo principal da Fiscalização do Trabalho – proteção dos direitos do trabalhador. A SRTE/MG iniciou o ano de 2012 com 315 AFTs em exercício e terminou o ano de 2015 com 262 Auditores, o que significa uma perda de quase 20% de contingente humano, durante a execução do PPA. (SRTE/MG, 2016, p. 42)

O relatório é alarmante no que tange à descoordenação entre planejamento e execução, apontando muitas vezes para a impotência do agente público que encontra-se em contato direto com a realidade para a execução de suas funções.

Ressaltamos, inclusive para a área de saúde e segurança do trabalho, que as metas – essencialmente quantitativas - determinadas pela SIT estão muito acima da real capacidade de consecução, fato que tem como conseqüência a redução da qualidade das ações, já que empresas de grande porte e empresas com maiores riscos à segurança e saúde dos trabalhadores demandam período de fiscalização muito maior, isto se o intuito for a realização de uma ação fiscal que promova uma real modificação do ambiente ou das condições de trabalho em benefício dos trabalhadores – objetivo que acreditamos deva ser, especialmente, considerado como “meta” da inspeção do trabalho em SST. (SRTE/MG, 2016, p. 45)

A passagem do relatório de gestão da SRTE/MG vai ao encontro dos diagnósticos feitos por Gemignani e Gemignani (2012) e Oliveira (2011), na medida em que a Superintendência reconhece o papel do órgão numa mudança de mentalidade da sociedade em direção à atuação preventiva e, ao mesmo tempo, reconhece a impossibilidade de executar essa atribuição com o quadro estrutural disponível.

Forçosa a conclusão de que no atual contexto de baixa efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho saudável e seguro na construção civil o instrumental estatal de realização coativa do direito é insuficiente.

Novamente, deve-se evitar a interpretação dessa conclusão no sentido da incredulidade política, entendendo o problema ora enfrentado como insolúvel até que o Estado brasileiro quintuple seu quadro de servidores. Isso não irá acontecer, o

que faz com que seja necessário enxergar soluções diversas das conclusões recorrentes.

No presente trabalho, adota-se como solução a atuação interinstitucional no sentido de aumentar o percentual de realização espontânea do Direito, sem no entanto descuidar do alerta de Vasconcelos:

Embora não se admita que o direito seja mero resultado de práticas sociais reiteradas e aceitas como regras gerais, não se pode deixar de reconhecer que a falta generalizada de aceitação de qualquer norma jurídica constitui aspecto determinante da patologia de um sistema jurídico que tem, nesse caso, sua efetividade absolutamente comprometida. (VASCONCELOS, 2014b, p. 151).

Apostar na realização espontânea do Direito não significa, portanto, acreditar que as práticas sociais reiteradas acabariam por se harmonizar também espontaneamente, da mesma forma que o sistema de preços nos mercados, como acreditava Hayek (ZYWICKI, SANDERS, 2008).

Cabe ao cientista do Direito investigar as causas da “insuficiência e obsolescência do modelo de racionalidade e a incompatibilidade operacional do sistema jurídico-trabalhista no estabelecimento da equação norma *versus* realidade” (VASCONCELOS, 2014b, p. 151) para que então seja possível combater essas causas de forma a garantir a realização do projeto de sociedade previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Essa investigação passa pela análise de um padrão de acidentes e doenças do trabalho ocorridas com maior frequência no segmento da construção civil, objeto de estudo do presente trabalho.

4.2 Padrões de acidentes na construção civil

Ainda com base em dados do relatório de gestão da SRTE/MG (2016), é possível aferir que a Secretaria de Inspeção do Trabalho (doravante SIT), adotou a metodologia de organização das ações fiscais por projetos.

Segundo essa metodologia, as Secretarias Regionais deveria executar alguns projetos definidos como obrigatórios pela SIT, podendo ainda apontar alguns projetos facultativos.

Os projetos obrigatórios estabelecidos pela SIT foram i) fiscalização rural; ii) fiscalização urbana; iii) combate ao trabalho infantil; iv) inserção de aprendizes; v) inserção de PCD; vi) combate à informalidade; vii) análise de acidentes e doenças do trabalho; viii) fiscalização do PAT, e; ix) análise e encerramento de processos.

O projetos facultativos, propostos pela própria SRTE/MG, eram os de i) indústria da construção; ii) intervenções coletivas – estabelecimentos comerciais de todos os portes; iii) FGTS; iv) comércio varejista, e; v) combate ao trabalho análogo ao de escravo.

Dois projetos merecem destaque, o de “análise de acidentes e doenças do trabalho” e o de “indústria da construção”.

O projeto “análise de acidentes e doenças do trabalho” aponta a necessidade de se extrair conhecimento das ocorrências graves para evitar que incidentes semelhantes voltem a ocorrer.

O projeto “indústria da construção”, projeto facultativo sugerido pela SRTE/MG apesar da clara insuficiência de estrutura para cumprir mesmo os projetos obrigatórios, leva a conclusão de que a SRTE/MG percebe a necessidade de medidas específicas para o segmento da indústria da construção, objeto de investigação do presente trabalho.

Essa percepção está alinhada ao artigo 7º da Convenção n. 155 da OIT, que prevê a edição de medidas específicas para setores determinados, já citado anteriormente.

Já o projeto obrigatório determinado pela SIT de análise de acidentes e doenças do trabalho representa fonte vital de informações para que a inspeção do trabalho se dê de forma mais eficiente. Essa análise de acidentes e doenças do trabalho já é tarefa desempenhada há mais de 15 anos, apresentando resultados expressivos.

Entre junho de 2001 e outubro de 2014, os auditores Fiscais do Trabalho concluíram 22.796 análises de acidentes e doenças do trabalho, visando identificar condições e fatores de risco que levam à ocorrência de agravos à saúde do trabalhador, bem como verificando a ocorrência de infrações às normas trabalhistas de proteção à segurança e saúde no trabalho. 16

¹⁶ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/12/ministerio-divulga-analises-de-acidentes-de-trabalho>

Dentre os mais de 20.000 acidentes analisados, alguns relatórios de análise de acidentes encontram-se disponíveis no site oficial do Ministério do Trabalho¹⁷, em milhares de páginas de informações sobre acidentes.

Apesar de não haver a categorização dos acidentes por segmento, termo visivelmente recorrente nos relatórios disponibilizados é a titulação “morte... durante obra”, o que não é de se estranhar quando se atenta para o posto de segmento econômico com maior número absoluto de acidentes ocupado pela construção civil.

Certo, portanto, que há nesse banco de dados informações valiosíssimas sobre os fatores que comumente originam agressões à saúde do trabalhador, razão mesma da elaboração e da fixação do projeto “análise de acidentes e doenças do trabalho” como obrigatório pela SIT.

No entanto, é recorrente na literatura especializada a constatação de uma “lacuna da escassa literatura técnica sobre Segurança e Saúde do Trabalho na Indústria da Construção existente no mercado” (FELIX, 2011, p. 7).

Essa lacuna de obras técnicas, no entanto, não se dá em função de insuficiência de informações sobre o tema. Há informações em grande quantidade, disponibilizadas pela própria FUNDACENTRO (que edita a obra Engenharia de segurança do trabalho na indústria da construção, citada no parágrafo anterior), pelo Ministério do Trabalho, pelo Comitê Permanente Nacional sobre Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção, pelo Ministério Público do Trabalho, pelo Grupo Móvel de Auditoria de Condições de Trabalho em Obras de Infraestrutura, entre outros.

O que ocorre é que as informações são desconstruídas e não possibilitam um diagnóstico preciso da realidade do segmento econômico da construção civil demonstrando ausência de coordenação entre as entidades citadas acima.

Provável causa dessa ausência de engajamento interinstitucional em torno da organização das informações sobre a questão da saúde e segurança do trabalhador da construção civil e efetiva atuação para aumentar reside na forma prioritariamente reparatória com que funciona o instrumental jurídico de proteção da saúde do trabalhador e na insuficiência estrutural do Ministério do Trabalho, analisadas no item anterior.

¹⁷ Disponível em <http://acesso.mte.gov.br/seg_sau/analise-de-acidentes-e-doencas-do-trabalho.htm>. Acesso em 26.12.2016.

Não obstante, pontuar insuficiências não é o bastante. É preciso evitar o ceticismo político e buscar a forma mais eficiente de garantir a concreção dos direitos dos trabalhadores. As informações disponíveis, tanto nos relatórios disponibilizados pelo Ministério do Trabalho quanto em diversos trabalhos acadêmicos possibilitam a elaboração de um padrão de acidentes na construção civil, o que será objeto deste item.

Em dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação da Escola de Enfermagem desta Universidade, denominado “Análise dos acidentes de trabalho fatais inseridos no sistema de informação de agravos de notificação (SINAN) ocorridos em Belo Horizonte” (2012), a autora destaca, indo de encontro aos primeiros capítulos do presente trabalho, que o “número de acidentes de trabalho fatais revela uma triste realidade no quadro de saúde ocupacional. Ao analisar esses acidentes é possível quantificar, construir indicadores e apontar medidas preventivas.” (TAKESHITA, 2012, p. 7).

O citado trabalho teve como objetivo “analisar as características dos acidentes de trabalho fatais inseridos no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), ocorridos no município de Belo Horizonte entre 2008 e 2011” (TAKESHITA, 2012, p. 7) e os dados apresentados serão objeto de análise a seguir.

Sem maiores surpresas, o trabalho aponta “o predomínio de acidentes nas ocupações relacionadas à construção civil” (TAKESHITA, 2012, p. 63). A discussão sobre os dados também vai ao encontro dos dados analisados nos capítulos anteriores, principalmente sobre o perfil do trabalhador da construção civil:

Atualmente, Belo Horizonte está passando por um período de aquecimento no setor da construção civil, este fato faz crescer a necessidade de trabalhadores no setor e conseqüentemente reduz a exigência de qualificação e experiência para alguns cargos. Estes são fatores que elevam os riscos ocupacionais. Há tempos, a indústria da construção é reconhecida como a de maior risco em muitos lugares do mundo (SOROCK *et al.*, 1993). Em Salvador, Brasil, estudo revelou alguns aspectos que condizem com os encontrados na pesquisa atual: a maioria dos trabalhadores da construção civil referiu ser da raça negra, ter a ocupação de pedreiro, ter iniciado o trabalho na infância ou adolescência, ter baixo nível de educação formal e menor tempo de experiência de trabalho. Associado a isso, destaca-se a falta de informação e de acesso a equipamentos de proteção (SANTANA; OLIVEIRA, 2004), fatos que somados, justificam um maior número de acidentes nessa categoria ocupacional. (TAKESHITA, 2012, p. 63)

No que concerne ao padrão (circunstâncias e causas mais comuns e que se presume repetíveis) de acidentes ocorridos em Belo Horizonte, a autora aponta dados interessantes e alarmantes.

A causa mais comum de óbitos relacionados ao trabalho em Belo Horizonte, no período analisado pela autora, foi o acidente de trânsito. Essa predominância se explica pelos riscos presentes no trânsito das grandes cidades e, principalmente, por serem riscos aos quais todos os moradores da cidade estão expostos.

A segunda causa mais comum de óbitos relacionados ao trabalho foram as “quedas e impactos causados por objetos em movimento”, novamente com destaque negativo para o segmento da construção civil.

O impacto causado por objeto lançado ou projetado foi o principal fator de acidentes de trabalho. O segundo fator de morbidade mais frequente foram as quedas. Estas situações são mais comuns na construção e no setor elétrico, o que caracteriza os ramos econômicos como aqueles em que mais ocorrem acidentes de trabalho (GONÇALVES-FILHO; RAMOS, 2010). (...)

Os trabalhadores da construção são mais vulneráveis do que outros trabalhadores para choques elétricos e quedas de altura, sendo que esta segunda ocorrência apresentou 52,7% de todos os casos de morte por acidente de trabalho na construção civil em estudo realizado em Taiwan (IM *et al.*, 2009). (TAKESHITA, 2012, p. 78)

A terceira causa mais comum de óbitos relacionados ao trabalho foi a categoria que engloba “agressão, violência ou intervenção legal”. Trata-se, novamente, de fator de risco ao qual todos os trabalhadores das grandes cidades estão expostos, sem relação direta com a relação empregatícia

A violência urbana é fator desencadeante de acidentes de trabalho nas grandes cidades brasileiras. Além de ser causa básica para os acidentes de trajeto e de alguns acidentes de trabalho típicos (tais como os dos vigias, seguranças privados e policiais civis e militares mortos em confrontos com assaltantes), a violência está configurando outras formas e acidente de trabalho nas ruas, são as balas perdidas, os assaltos, os estupros e outros tipos de violência que atingem o trabalhador no trajeto e sua casa até o trabalho (HENNINGTON *et al.*, 2004).

Constata-se, novamente, que os tipos de morte mais frequentes são os ocorridos no espaço público, e não aqueles característicos das diversas atividades profissionais tradicionalmente mais expostos aos riscos de acidentes no espaço de trabalho habitual. Este resultado tem implicações diretas nas estratégias e medidas de segurança ocupacional, extrapolando para toda a sociedade e para o poder público, em geral, o planejamento de ações mais globais que atuem na segurança das condições urbanas mais amplas (WALDVOGEL, 1999). (TAKESHITA, 2012, p. 79)

Por fim, a quarta causa de a quarta causa mais comum de óbitos relacionados ao trabalho foi a “exposição à corrente elétrica, explosão ou combustão” e representa, novamente, destaque negativo ao segmento da construção civil.

Nos Estados Unidos, a indústria da construção, quando comparada com outras indústrias, é a principal responsável por uma alta proporção de mortes causadas por acidentes elétricos. O contato com linhas aéreas de transporte de energia é o acidente mais comum, geralmente ocorre por meio do contato de guindastes e escadas com as linhas de energia, mais frequente entre os trabalhadores mais jovens. Por outro lado, os trabalhadores mais velhos (acima de 45 anos) acidentam-se mais em contato com fios de energia, com transformadores e com outros componentes elétricos. (...)

As causas da maioria dos acidentes elétricos fatais ocorrem nas seguintes situações: instalação e manutenção não envolvendo linhas de energia; contato acidental com linha aérea de energia com objetos sendo segurados; contato acidental de linha aérea de energia com equipamentos móveis; contato acidental com outros circuitos energizados que não são as linhas elétricas aéreas ou enterradas; e instalação e manutenção de linhas de energia (CAWLEY; HOMCE, 2003). (TAKESHITA, 2012, p. 80).

A análise traçada por TAKESHITA (2012) se alinha às estatísticas realizadas em nível nacional, principalmente no que importa ao presente trabalho, o padrão de acidentes no segmento da construção civil.

Em livro editado pela FUNDACENTRO que versa justamente sobre a segurança e saúde do trabalho na indústria da construção (FELIX, 2011), os temas escolhidos para serem abordados são os acessos temporários, as quedas e os acidentes elétricos referendando a importância desses acidentes no segmento da construção.

Sobre as quedas de altura, estas são apontadas como “causa principal de elevado número de acidentes fatais, vitimando centenas de trabalhadores a cada ano” (p. 27), o mesmo se dá com os acidentes elétricos, referendando o diagnóstico de Takeshita. Sobre o assunto, dispõe artigo publicado na Revista Caderno Informativo de Prevenção de Acidentes:

Descaso com a eletricidade é o que mais mata na construção civil

A construção civil é o setor com maior índice de acidentes. No ranking de lesões, as quedas e ferimentos nos membros superiores são os mais frequentes entre os trabalhadores. Já nos casos de óbitos, os registros mostram a eletricidade como um dos principais motivos, segundo o Ministério Público do Trabalho. Em geral, são 450 mortes todos os anos, de acordo com o CNAES/INSS. (CIPA, 2016, p. 36)

Fechando os pontos de destaque eleitos por Felix (2011), os acessos temporários de madeira representam a exposição do trabalhador a um espaço que não é o seu habitual, aumentando a possibilidade de ocorrência de acidentes.

Essas circunstâncias, muito comum na dinâmica produtiva da construção civil, também foi analisada por TAKESHITA, que afirma:

Com relação ao tempo de experiência, estudo realizado na Coréia destacou que 50% dos acidentes da construção civil ocorreram entre trabalhadores com apenas um mês de contrato de trabalho, trazendo esta característica peculiar da construção civil, que apresenta um alto número de contratos de trabalho com períodos curtos (IM et al., 2009), os quais, indiretamente, associam-se ao maior risco de acidentar-se. (...)

Por fim, os acidentes ocorrem quando o trabalhador precisa trabalhar num local que não é seu espaço habitual, fato que ressalta a necessidade de aprimorar o treinamento sobre os riscos e medidas de prevenção, para que os trabalhadores carreguem consigo essas noções (ARQUILLOS et al., 2012), independente de onde venham a atuar. (TAKESHITA, 2012, p. 64)

Outra importante dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Engenharia de Produção desta universidade, denominada “Inovação e acidentes na construção civil – novas tecnologias construtivas e ruptura dos saberes de prudência” (FONSECA, 2007), também analisa o impacto da alteração dos ambientes produtivos na ocorrência de acidentes.

A citada dissertação, que inclusive é indicada como material de referência no site do Comitê Permanente Nacional sobre Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção, o autor analisa “em que medida o (des)compasso da introdução de novas tecnologias no processo produtivo da construção civil contribui para a ocorrência de acidentes no setor” (FONSECA, 2007, p. 7).

No citado trabalho, o autor analisou especificamente a introdução de um novo sistema de escoramento para lajes nervuradas e como essa alteração no processo produtivo representou uma ruptura com os saberes de prudência, que são “formas de cultura profissional coletiva (...) que constituem a competência individual” (FONSECA, 2007, p. 40), o que gera a exposição do trabalhador ao erro e, conseqüentemente, ao acidente.

O trabalho expõe, ainda, como a utilização do novo sistema (que foi implementado com a intenção de tornar o serviço mais rápido) fez com que a cobrança por resultados fosse ainda mais rígida, o que fez com que o primeiro contato com o novo sistema fosse ainda mais arriscado.

Nesta pesquisa torna-se visível que a raiz de alguns acidentes se encontra nas inadequações originadas na forma como acontece a introdução de uma nova tecnologia construtiva. Introduz-se um novo sistema de escoramento para fôrmas pré-fabricadas que melhora as condições de trabalho (melhor acessibilidade, menos entulho, economia de tempo e material, fácil manuseio, etc.), mas que traz novos riscos para os quais os trabalhadores não dispõem de experiências anteriores, o que inicialmente leva à ocorrência de acidentes. (FONSECA, 2007, p. 126)

FONSECA ainda expõe como a evolução tecnológica expôs algo que até então era imperceptível. Determinar *a priori* as competências necessárias para uma determinada tarefa é uma ilusão. “Trabalhar é desenvolver habilidades singulares e coletivas para fazer face às variabilidades integrantes do meio, procurando encontrar o melhor compromisso entre os objetivos, a tarefa, os meios de trabalho, sem elevar a carga de trabalho” (FONSECA, 2007, p. 42).

Dentro dessa visão, o erro ao desempenhar qualquer função que seja é inato e “os sujeitos competentes são, assim, aqueles que mais rapidamente aprendem com o retorno dos erros” (FONSECA, 2007, p. 42).

Possível, portanto, traçar um padrão dos acidentes ocorridos no segmento na construção civil como sendo marcados, predominantemente, por quedas de altura, acidentes elétricos e alterações em tarefas e ambientes aos quais os trabalhadores já estavam habituados.

Diante dessa constatação se justifica a análise detida e minuciosa desse padrão para que seja possível maximizar o aprendizado com erros já ocorridos, aumentando assim a eficácia do direito a um meio ambiente do trabalho seguro e saudável no segmento da construção civil.

É esse o objeto do próximo item que objetiva analisar a utilização dos dados colhidos através de acidentes do trabalho.

4.3 Métodos de retorno, diálogo social e aumento da eficácia das normas de saúde e segurança do trabalho na construção civil

Seguindo a análise proposta por Silva (2013) e também por Fonseca (2007), as teorias mais modernas de análise de acidentes propõe a superação das teorias “que conduzem a medidas de prevenção no sentido de recomendar mudanças de

comportamento das vítimas” (FONSECA, 2007, p. 26) por teorias com foco nos aspectos organizacionais.

Isso porque a consciência sobre os riscos de acidentes presentes em um ambiente de trabalho não significa que estes serão evitados.

a consciência é apenas um elemento na determinação do comportamento das pessoas, não significando que, tendo a pessoa consciência do risco, ela irá se preocupar mais com a segurança. É evidentemente importante ter consciência dos riscos, porém, a conscientização é limitada para produzir comportamento, este depende do contexto, da situação em que a atividade se desenvolve (FONSECA, 2007, p. 26)

Ressalte-se que a reflexão proposta por Fonseca vai ao encontro da característica de resignação ao trabalho perigoso apontada por Lautier e Pereira (1994) no capítulo 2 e também às dimensões do clima de segurança propostas por Zohar (1980).

Diante desse quadro, Fonseca narra uma alteração na abordagem de acidentes.

A partir dos anos 70, o progresso da segurança tem se orientado por dois caminhos, sob o credo da técnica: a) aperfeiçoamentos técnicos para diminuir panes e impedir erros humanos (*fool proof systems*), b) desenvolvimento do retorno de experiências que proporcionem uma melhor avaliação do risco de falhas e a adoção de medidas para impedi-las (FONSECA, 2007, p. 31)

Assim, as principais técnicas para se evitar a ocorrência de acidentes passam pela inovação tecnológica e pelo uso de experiências na adoção de medidas para impedir a ocorrência de acidentes. Sobre a primeira técnica (inovação tecnológica nos processos produtivos), dispõe:

É inegável a contribuição da técnica na evolução dos níveis de segurança, mas as escolhas técnicas são ambivalentes: contribuem para reduzir a frequência dos acidentes, mas, ao mesmo tempo, geram outros acidentes (FONSECA, 2007, p. 31)

É justamente essa a conclusão atingida por FONSECA em seu trabalho, apontando que a introdução de novas técnicas produtivas expõe os trabalhadores a maiores riscos de acidentes em função de uma ruptura nos saberes de prudência.

Assim, a segunda técnica (utilização de experiências para determinar medidas que impeçam a ocorrência de danos à saúde do trabalhador em situações semelhantes) ganha em importância.

Uma dificuldade dessa técnica, no entanto, se dá na “retroalimentação ou “feedback” do sistema com atualização baseada nos ensinamentos aprendidos na análise” (FONSECA, 2007, p. 31).

Porém, todos esses esforços, que deveriam beneficiar a segurança dos sistemas técnicos, dificilmente têm êxito. Os “métodos de retorno” (a realimentação dos resultados ou feedback), por exemplo, até o presente momento produzem resultados decepcionantes: a título de prevenção pouco contribuem, servindo mais para uma análise após a ocorrência do acidente (AMALBERTI, 1996). Nas análises de acidentes constata-se que fatos similares precedentes eram desconhecidos pelos especialistas. (FONSECA, 2007, p. 32)

Apesar de recorrentes conclusões pela importância dos “métodos de retorno” este método apresenta poucos resultados. Possível explicação encontra-se nas estruturas organizacionais que tendem a determinar a elaboração de normas através de uma perspectiva vertical, desconsiderando os destinatários da norma no momento de sua elaboração.

Isso porque são raras as ocasiões em que a elaboração de regras se dá de maneira efetivamente democrática e atenta ao princípio da subsidiariedade ativa (VASCONCELOS, 2014a), além da aplicação da técnica do diálogo social.

Um dos raros exemplos de experiência que considera o diálogo social na elaboração de normas sobre saúde e segurança do trabalho é narrado por Vasconcelos (2007) ao dispor sobre o “Programa de prevenção de riscos ambientais da cafeicultura de Patrocínio”, concebido sob a égide do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista (doravante, NINTER), que será objeto de abordagem mais detida no capítulo 6.

Narra o autor que, após decorridos quatro anos da instalação do NINTER em Patrocínio, “tornou-se possível o desenvolvimento de programas de gestão concertada da organização do trabalho rural local, de abrangência coletiva e de longa duração” (VASCONCELOS, 2007, p. 747).

Narra, ainda, que tudo somente foi possível em função de um contexto de aplicação da técnica do diálogo social e de democratização das relações sociais de trabalho. Nesse contexto, foi firmado, juntamente com a Subdelegacia Regional do

Trabalho de Patos de Minas, “Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA – da cafeicultura”.

O programa, que foi elaborado para ser implementado em 666 propriedades rurais dedicadas à cafeicultura na região do município de Patrocínio/MG apresentava o grande mérito de contemplar “medidas de segurança à integridade e à saúde de trabalhadores determinadas em lei, mais adequadas à realidade” (VASCONCELOS, 2007, p. 748).

O PPRA foi elaborado participativamente e com metodologia apropriada, de modo a conferir-lhe credibilidade, racionalidade e aceitação por parte de todos os participantes. Do grupo de planejamento fizeram parte pessoas, “com amplos conhecimentos das etapas e processos envolvidas na cafeicultura”, o que possibilitou o levantamento qualitativo e a análise das instalações, métodos e processos de trabalho, com a identificação dos riscos aos quais o trabalhador estava efetivamente exposto. Referência textual do PPRA aponta que “foram consultados materiais didáticos disponíveis, estatísticas de acidentes do trabalho nos anos de 1996 e 1997 para identificar os pontos mais críticos e estabelecer as prioridades”. Coerentemente com o paradigma epistemológico aqui propugnado, os levantamentos de realidade foram realizados cooperativamente e com a participação de todos os envolvidos. O reconhecimento da complexidade dos contextos conduziu à realização de escolhas racionais. Do ponto de vista da autoridade pública, a adesão a tais escolhas significou o abandono da aplicação incondicionada, “mecânica e matemática”, das normas de segurança e a adoção de posição seletiva e racional, com assunção conjunta da responsabilidade pelas escolhas efetuadas. Escolhas pautadas, portanto, por uma ética de responsabilidade. (VASCONCELOS, 2007, p. 748)

Através de uma interpretação coletiva do conjunto normativo de proteção à saúde do trabalhador foram atingidos altos índices de adesão, já que os próprios atores sociais participaram do processo mediante a aplicação da técnica do diálogo social. Essa alteração representa, portanto, uma melhora significativa no conteúdo da norma e, por via de consequência, da realização espontânea das normas sobre saúde e segurança do trabalho pelos atores sociais (OLIVEIRA, 2011).

A melhora qualitativa obtida pelo PPRA da cafeicultura é ilustrada pelo autor com um exemplo esclarecedor. Antes da elaboração do PPRA da cafeicultura, as normas de proteção à saúde do trabalhador, que são elaboradas para contemplar diversos segmentos econômicos sem considerar suas peculiaridades, impunham a “fixação de extintores de incêndio nas lavouras cafeeiras, enquanto o trabalhador ingere água insalubre, aloja-se em condições degradantes e se expõe às mais

comezinhas e triviais ameaças à sua integridade física” (VASCONCELOS, 2007, p.748).

Analisando-se a situação deste ponto é possível compreender que a norma que exige a fixação de extintores de incêndio é justificável e necessária, mas não para todos os contextos e que, em alguns casos, há pontos muito mais sensíveis a clamar pela atenção de empregados e empregadores.

Adequar-se à realidade específica de cada segmento é, portanto, um caminho para a aplicação mais eficiente de recursos, o que leva, por consequência, a um maior índice de efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho saudável.

Se através dos dados apresentados no item anterior foi possível aferir que os acidentes na construção civil têm forte relação com quedas de altura, descargas elétricas e alterações no processo produtivo, é preciso utilizar as informações que decorrem do erro (que é inerente ao trabalho, como estabelecido no item anterior) e da experiência de alguns para diminuir o índice de ocorrência de acidentes para todos os demais.

Tome-se por exemplo a investigação de acidente ocorrida na “Inspeção nº: 109427173” realizada pelo Ministério do Trabalho e desencadeada por um acidente fatal na construção civil. Narra o “resumo de acidente analisado” elaborado pela inspeção do trabalho:

Resumo da análise:

Por volta das 17:15 do dia 25/10/2012, o empregado acidentado ao iniciar o acabamento da solda do pescoço, utilizando para tanto uma ferramenta elétrica portátil (retificadora), sofreu uma descarga elétrica. (...)

A Auditoria realizou uma vistoria visual na máquina portátil que fora utilizada no momento da ocorrência do acidente e constatou que sobre ela havia uma placa metálica fixada por arrebites. Essa placa servia para a identificação patrimonial da máquina.(...)

Verificou-se ainda que os arrebites da placa de identificação atravessavam a carcaça da máquina portátil, deixando uma ponta metálica voltada para a parte interna. (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2012a)

O acidente ocorreu, portanto, em função do uso de arrebites na fixação de uma placa de identificação de patrimônio. Os arrebites são fabricados de material metálico condutor e atravessaram a carcaça da máquina, inutilizando a proteção desta contra descargas metálicas.

Verificando essa situação, o Auditor Fiscal do Trabalho lavrou auto de infração (AI nº 025111183) por descumprimento do item 12.115 da Norma Regulamentadora

12, que apresenta como capitulação “Deixar de reparar defeito e/ou substituir imediatamente peça por outra original ou equivalente, na manutenção de máquina e/ou equipamento de forma a garantir as mesmas características e condições seguras de uso”.

A subsunção encontra-se correta e não há erro algum no enquadramento legal realizado pelo Auditor. Não obstante, justamente pela impossibilidade da norma de descer às incontáveis minúcias que compõe a realidade, é ululante que do ponto de vista do destinatário da norma não é possível extrair do item 12.115 a conclusão de que o uso de arrebites para fixação de placas de identificação de patrimônio é prática que pode causar um acidente fatal.

Pensando como um membro do SESMT que analisa relatório de acidentes ocorridos em empresas de um mesmo segmento econômico, pouca ou nenhuma informação útil para evitar o acidentes descrito poderia ser obtida da afirmação que “deixar de reparar defeito e/ou substituir imediatamente peça por outra original ou equivalente, na manutenção de máquina e/ou equipamento de forma a garantir as mesmas características e condições seguras de uso”.

A situação muda de figura quando a informação é categorizada para alertar que “o uso de rebites para fixação de placas de identificação de patrimônio pode inutilizar o sistema de segurança de uma máquina contra choques elétricos”.

Da mesma forma, a “Inspeção nº: 108321207” apresenta informações importantes sobre quedas durante a concretagem de vigas, atividade muito comum na construção civil.

Resumo da Análise

Acidente ocorrido em viga de sustentação da arquibancada da Raia 57, setor 2 do Estádio Nacional Mané Garrincha em uma estrutura a 25 m de altura do solo. No momento do acidente a equipe de concretagem, composta na ocasião por 9 funcionários, encontrava-se a 25m de altura do solo, sobre a fôrma recém concretada da terceira e última etapa da viga de sustentação localizada na Raia 57, setor 2, da arquibancada do estádio Nacional de Brasília, enquanto o vibrador era utilizado para homogeneização do concreto. O encarregado da equipe havia descido ao nível do solo para solicitar a interrupção do bombeamento de concreto. As vigas, também chamadas pela equipe do canteiro de pórticos e identificadas em projeto desta forma, são concretadas em três etapas, sendo utilizadas fôrmas do tipo jacaré, escoramento com projeto de montagem elaborado especificamente para tal e andaimes alugados da empresa ULMA. Segundo o Engenheiro de Produção, cerca de 80 vigas do mesmo tipo já haviam sido concretadas sem contratemplos. De acordo com o Engenheiro de Produção, o Engenheiro Responsável pelas atividades no setor não se encontrava no local no momento do acidente. A empresa foi autuada por esta infração. Fora constatado que o conjunto cedeu tendo sido amparado pela

laje do corredor de entrada do estádio e por parte da própria estrutura de escoramento. A composição colapsou cerca de 13 m pendendo a 12 m do chão. Nenhum dos entrevistados soube informar a sequência de desmoronamento das estruturas envolvidas. Todos os trabalhadores estavam utilizando cinto tipo paraquedista atracado a cabo guia preso à estrutura, equipamentos de proteção individual adequados à atividade, os quais impediram sua queda livre ao solo. No entanto, por estarem ancorados à própria estrutura, sofreram queda juntamente a esta. Muito embora fosse possível a execução de cabo guia aportado a vigas diversas daquela em concretagem, trata-se de solução com previsão incomum e raramente empregada, tendo sido, portanto, considerada pela fiscalização, escusável. (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2012b)

Novamente, não há qualquer erro no enquadramento realizado pelo Auditor Fiscal do Trabalho quanto ao Auto de Infração lavrado (AI nº 02424637-9), que aponta descumprimento ao Item 18.36.4, alínea “d” da NR-18, “Deixar de providenciar a inspeção do escoramento e da resistência das fôrmas durante os trabalhos de lançamento e vibração de concreto, por profissional qualificado”.

Não obstante, percebe-se que o próprio relatório de fiscalização desconsidera a informação de que a fixação do cabo guia em vigas diversas daquela em concretagem teria sido mais eficiente na proteção ao trabalhador. A utilização da própria viga em concretagem foi considerada “escusável” por ser a fixação em viga diversa “raramente empregada”.

Ora, considerando-se a possibilidade de que novo acidente com as mesmas características volte a ocorrer, a postura de desconsiderar a citada informação não serve ao intuito de evitar a ocorrência de novos danos à saúde de trabalhadores.

Tais exemplos indicam que o sistema de inspeção do trabalho é organizado de forma que desconsidera o potencial de utilização das informações obtidas durante as fiscalizações para obtenção de informações para determinar medidas que impeçam a ocorrência de danos à saúde do trabalhador em situações semelhantes.

Além da questão da subnotificação (já analisada anteriormente), os sistemas de informações disponíveis são baseados em um modelo quantitativo (e não qualitativo) de informações e os diversos bancos de dados existentes sobre o tema não são interativos, demonstrando “problemas relativos à captura dos dados, à compatibilidade interbases e à geração de conhecimentos” (CHAGAS, SALIM, SERVO, 2011, p. 331).

Possível concluir, portanto, que a forma como os sistemas de informações sobre saúde e segurança do trabalho são organizados desconsideram o conhecimento acumulado pelos auditores do trabalho durante a realização de

inspeções do trabalho e mesmo dos trabalhadores, que são aqueles que detêm o conhecimento que compõe os saberes de prudência.

Para que essas informações possam ser utilizadas de forma efetiva na prevenção de acidentes e doenças do trabalho, se faz necessária uma mudança metodológica e estrutural das redes de informações disponíveis.

A questão da melhor abordagem metodológica para a obtenção de conhecimento científico no que tange a acidentes do trabalho, especialmente no segmento da construção civil, foi analisada por Fonseca:

Como compreender um fenômeno complexo como o acidente, em um processo dinâmico como a construção civil, subsetor de edificações, um setor que com sua característica semi-artesanal emprega elevada mão-de-obra? Certamente não poderá ser utilizada a metodologia predominante, que, adotando técnicas convencionais, procura explicar o que acontece no mundo social por resultados numéricos ou dados estatísticos. (FONSECA, 2007, p. 46)

Necessário, portanto, abandonar as análises meramente quantitativas para que os próprios atores sociais de cada segmento econômico possam apontar quais os pontos mais sensíveis de sua atividade a merecer mais atenção.

Quanto às redes de informações sobre saúde e segurança do trabalho existentes no Brasil, o caminho a ser percorrido é ainda maior. Além de serem redes alimentadas exclusivamente por servidores públicos, as informações disponíveis nessas redes não são acessíveis ao público em geral.

Desde 2009 está em fase de implantação um Sistema de Referência em Análise e Prevenção de Acidentes de Trabalho (Sirena), dotado de um banco de dados com muitas análises realizadas pelos AFTs e disponíveis para consulta, embora inicialmente apenas para os que têm acesso à área restrita da rede do MTE. É fundamental ampliar o quantitativo destas análises, vinculando-as ao módulo específico do SFIT, ou a um sistema que vier a substituí-lo. Há também a necessidade de disponibilizá-las para consulta pública a todos os interessados na questão (empresas, empregados, pesquisadores e público em geral). Longe de ser uma novidade, isso já está ocorrendo, e há muitos anos, em alguns países com sistemas de inspeção e vigilância em SST bem estruturados. Um bom exemplo são as análises disponibilizadas, via *Web*, pelo *Health and Safety Executive*, do Reino Unido. (CHAGAS, SALIM, SERVO, 2011, p. 194).

A estruturação de uma rede integrada de informações em SST, conforme determina o objetivo 5 do PLANSAT deve representar uma ruptura com essa concepção, objeto de estudo do próximo capítulo.

5 Os objetivos 5 e 7 do PLANSAT e a construção dialógica de uma cultura de saúde e segurança no trabalho

O presente capítulo se destina a uma análise mais detida dos objetivos 5 e 7 do PLANSAT para, ao final, apresentar propostas para sua aplicação com vistas a aumentar a efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho seguro no ramo da construção civil.

De início, cabe recordar que os objetivos 5 e 7 do PLANSAT são, respectivamente, a estruturação de uma rede integrada de informações em SST e a capacitação e educação continuada em SST. Dispõe o objetivo 5 do PLANSAT:

OBJETIVO 5 ESTRUTURAÇÃO DE UMA REDE INTEGRADA DE INFORMAÇÕES EM SST

Estratégia 5.1 // Compatibilização e Aperfeiçoamento dos Atuais e Novos Instrumentos de Coleta de Dados e Fluxos de Informações a serem Partilhados pelos Órgãos de Governo

Ações	Responsáveis	Prazo
5.1.1: padronização dos critérios quanto à caracterização de riscos e agravos relacionados aos processos de trabalho	Bancada de governo da CTSST Parceiros institucionais: CTSST	Médio
5.1.2: definição de ferramentas de integração digital de informações em SST	Bancada de governo da CTSST Parceiros institucionais: CTSST	Médio

Estratégia 5.2 // Disponibilização de Acesso da Sociedade às Informações em SST

Ações	Responsáveis	Prazo
5.2.1: estabelecer critérios para diferenciados níveis de acesso às informações	Bancada de governo da CTSST Parceiros institucionais: CTSST	Curto

Já de início, salta aos olhos que os responsáveis eleitos pelo PLANSAT para a implementação do objetivo cinco, diferentemente dos demais objetivos que envolvem diversas instituições, se restringem à Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho (CTSST) e sua bancada no governo.

Assim, o intuito de criação de uma “rede integrada” já fica comprometida pela própria designação dos órgãos responsáveis pela execução das ações idealizadas.

O objetivo 7 do PLANSAT é mais longo e prevê mais estratégias, veja-se:

OBJETIVO 7
CAPACITAÇÃO E EDUCAÇÃO CONTINUADA EM SST

Estratégia 7.1 // Inclusão de Conhecimentos Básicos em Prevenção de Acidentes e SST no Currículo do Ensino Fundamental e Médio da Rede Pública e Privada

Ações	Responsáveis	Prazo
7.1.1: Articulação com o Ministério da Educação para regulamentar e viabilizar a inclusão	Coordenação da CTSST Parceiros institucionais: CTSST, MEC, TST, AGU	Curto
7.1.2: Constituição de grupo de trabalho tripartite para definição dos conhecimentos básicos em prevenção de acidentes e SST a serem incluídos	Fundacentro Parceiros institucionais: CTSST, TST, AGU, entidades do Sistema S	Curto
7.1.3: Cooperação técnica para capacitação dos professores do ensino fundamental e médio da rede pública e privada	CTSST Parceiros institucionais: MEC, TST, AGU, DIEESE, DIESAT, entidades do Sistema S	Médio

Estratégia 7.2 // Inclusão de Conhecimentos Básicos em SST no Currículo dos Programas de Aprendizagem, do Ensino Técnico, Profissionalizante e Superior, assim como nos Cursos para Empreendedores

Ações	Responsáveis	Prazo
7.2.1: Articulação com o Ministério da Educação para regulamentar e viabilizar a inclusão	Coordenação da CTSST Parceiros institucionais: CTSST, MEC, TST, AGU	Curto
7.2.2: Constituição de grupo de trabalho tripartite para definição dos conhecimentos básicos em SST a serem incluídos	Fundacentro Parceiros institucionais: CTSST, MEC, TST, AGU, entidades do Sistema S	Médio
7.2.3: Cooperação técnica para capacitação dos professores do ensino técnico, profissionalizante e superior da rede pública e privada	CTSST Parceiros institucionais: MEC, TST, AGU, entidades do Sistema S, DIEESE, DIESAT	Médio
7.2.4: Cooperação técnica para capacitação em SST para os pequenos empreendedores	CTSST Parceiros institucionais: SEBRAE, MEC, TST, AGU, entidades do Sistema S, DIEESE, DIESAT	Médio

Estratégia 7.3 // Revisão de Referências Curriculares para a Formação de Profissionais em SST, de Nível Técnico, Superior e Pós Graduação

Ações	Responsáveis	Prazo
7.3.1: Articulação com o Ministério da Educação, com o MCT, por meio da CAPES e CNPq, e outras instituições no âmbito federal, estadual e municipal	Coordenação da CTSST <i>Parceiros institucionais: MEC, MCT, TST, AGU</i>	Médio
7.3.2: Constituição de grupo de trabalho tripartite para revisão de referências curriculares em SST	Fundacentro <i>Parceiros institucionais: CTSST, MEC, TST, AGU, entidades do Sistema S</i>	Curto
7.3.3: Aprimoramento dos conceitos mínimos de SST nos cursos de qualificação dos Planos Nacionais (PNQ / PRONATEC / UNA-SUS e outros)	coordenação da CTSST <i>Parceiros institucionais: CTSST, MEC, TST, AGU, entidades do Sistema S</i>	Médio

Estratégia 7.4 // Capacitação em SST para os Representantes de Trabalhadores e Empregadores, bem como para os Profissionais que Atuam na Área

Ações	Responsáveis	Prazo
7.4.1: Levantamento de iniciativas de capacitação em SST existentes	Coordenação da CTSST <i>Parceiros institucionais: CTSST, MEC, entidades do Sistema S</i>	Curto
7.4.2: Articulação com instituições de ensino, nacionais e internacionais, público e privado e sistema S para a realização de capacitações para trabalhadores e empregadores	Coordenação da CTSST <i>Parceiros institucionais: CTSST, MEC, entidades do Sistema S, instituições de ensino e pesquisa</i>	Curto

A designação dos responsáveis pelas ações previstas no objetivo 7 demonstram esforço mais engajado e interinstitucional, envolvendo o Ministério da Educação, o Sistema S e o Tribunal Superior do Trabalho, por exemplo.

Não obstante, outros problemas podem ser apontados. No que tange aos prazos previstos para a execução das ações, o PLANSAT determina:

Definição dos Prazos
Curto: 6 a 18 meses
Médio: 19 a 48 meses
Longo: 49 a 96 meses

Permanente

Como o Plano foi publicado em abril de 2012, todas as ações determinadas com prazos curtos e médios para execução deveriam estar concluídas. Não é o que se verifica. Conforme citado acima, as únicas informações disponíveis para consulta nos sites oficiais do Ministério do Trabalho, FUNDACENTRO e Ministério da Previdência na internet se resumem a curtos parágrafos introdutórios (que se repetem em todos os sites) e a cartilha do plano para download.

Não obstante, a iniciativa não deve ser abandonada, razão pela qual o presente trabalho apresenta propostas tanto para a implementação de algumas das ações transcritas acima, como para a aplicação conjugada destes objetivos pautada pela técnica do diálogo social.

A aplicação conjugada desses objetivos possibilitaria a produção e a disponibilização de conhecimento sobre saúde e segurança do trabalho em rede possibilitando maior abertura aos métodos de retorno na estruturação de informações para eleger as prioridades no aumento da eficácia do direito a um meio ambiente do trabalho seguro e saudável.

Tendo como base as diretrizes previstas nas alíneas *c*, *d* e *f* da PNSST, bem como as diretrizes das convenções mais relevantes em saúde e segurança do trabalho da OIT (especialmente a Convenção nº. 155), analisadas no capítulo anterior, é possível idealizar uma rede de capacitação em saúde e segurança no trabalho com conteúdo produzido através da participação dos próprios atores sociais (principalmente os trabalhadores e especialistas em SST) e direcionado para a capacitação de sua própria categoria.

Não obstante, para que seja possível formular as propostas de maneira adequada, é necessário apresentar algumas premissas.

5.1 A razão é dialógica

Retomando as reflexões do capítulo 2, restou demonstrado que a norma, por sua própria natureza geral e abstrata, possui estrutura da qual não é possível depreender as condutas necessárias para evitar a ocorrência de acidentes, que são fenômenos multicausais, muitas vezes desencadeados por pequenos detalhes.

Da mesma forma, as reflexões de FONSECA (2007) trazidas no capítulo 4 demonstram que os saberes de prudência (formas de cultura profissional coletiva que constituem a competência individual) decorrem da práxis e da comunicação entre os membros de determinada categoria profissional que aprendem com os erros um do outro, na medida em que o erro é inerente ao exercício de qualquer nova função.

Essas duas reflexões apontam para o que Vasconcelos chama de uma “insustentável cisão entre a lei (geral e abstrata) e realidade na sociedade contemporânea” (VASCONCELOS, 2014b, p. 149). Ao dispor sobre a prevalência do modelo de racionalidade cientificista no Direito, afirma:

Esse modelo exauriu. O saber e a prática jurídicas não são capazes de alterar efetivamente e de melhorar as formas concretas de existência de nossas sociedades, de forma coerente com as promessas do Estado Democrático de Direito.

Um novo modelo de racionalidade que promova a inclusão da subjetividade, da realidade e do tempo (substituição de uma concepção estática por uma concepção dinâmica da realidade) nos processos cognitivos e que substitua a ética de intenção por uma ética de responsabilidade parece ser o próximo passo na evolução da consciência humana e no seu modo de resolver os problemas existenciais. (VASCONCELOS, 2014b, p. 149)

Um modelo de racionalidade que inclua a subjetividade pressupõe a aceitação da premissa que a razão é dialógica e, apesar de o presente trabalho não ter como objetivo a investigação filosófica, é necessário um aparte para compreender quais são as implicações dessa afirmação.

A Professora Mônica Sette Lopes (2010) afirma que retornar aos gregos é um lugar comum na escrita acadêmica. Para não fugir do protocolo, mesmo que a relação entre os objetivos 5 e 7 do PLANSAT com os gregos pareça distante, um retorno à filosofia clássica grega se faz necessária.

O pensamento grego, seja em Platão ou em Aristóteles, baseavam-se na contemplação. Mesmo que os pensamentos de ambos tenham se separado em diversos aspectos, partilhavam uma visão cosmológica da realidade. Em ambas as formas de pensamento é possível identificar a noção de que a verdade encontrava-se no cosmos, compreendido como um universo finito e ordenado.

Além de possuir data e local de nascimento e de possuir seu primeiro autor, a Filosofia também possui um conteúdo preciso ao nascer: é uma cosmologia. A palavra cosmologia é composta de duas outras: cosmos, que significa mundo ordenado e organizado, e logia, que vem da palavra logos, que significa

pensamento racional, discurso racional, conhecimento. Assim, a Filosofia nasce como conhecimento racional da ordem do mundo ou da Natureza, donde, cosmologia. (CHAUÍ, 2000, p. 28)

As descobertas científicas da modernidade jogaram por terra o próprio fundamento dessa forma de pensar, na medida em que defendiam que o universo não era nem finito nem tampouco ordenado.

Carecendo de uma ordem cósmica a dar fundamento para a realidade ou a um conhecimento último, várias foram as escolas de pensamento que tentaram assentar o conhecimento em algum terreno sólido.

Desenvolvendo a ideia de que os sentidos podem nos enganar e buscando um conhecimento inquestionável, René Descartes (1596-1650) é o representante mais célebre do racionalismo.

Como Descartes quer dar à Filosofia o mesmo rigor científico da Matemática e chegar a ideias claras e distintas sobre todas as realidades existentes, considera que os sentidos não podem nos dar a certeza do conhecimento que eles produzem. Daí que coloca como início da filosofia a dúvida quanto a tudo que conhecemos através dos sentidos. E o meio de se conhecer o que realmente existe seria a dúvida metódica, ou seja, institui a dúvida como método filosófico.

Através da dúvida metódica, Descartes vai renegando todas as coisas, como não passíveis de serem conhecidas com certeza, até chegar à única coisa da qual poderia ter certeza, ou seja, o fato de estar duvidando de tudo. Assim, deduz a sua existência a partir do seu pensamento. (MARTINS FILHO, 2010, p. 50)

Outra famosa corrente de pensamento é o idealismo, que tem em Emanuel Kant (1724-1804) seu representante de obra mais famosa.

(...) seguindo na ruptura cartesiana, sustenta que não conhecemos as coisas como são, mas apenas suas aparências, ou seja, as impressões que nos deixam. Não conheceríamos as coisas em si (o noumeno), mas apenas aquilo que nos aparece (o fenômeno). Por exemplo, não saberíamos dizer o que esta cadeira na qual estamos sentados é em si (no que consiste essencialmente), mas apenas o “como” ela nos aparece (qual a impressão subjetiva que temos dela).

A realidade objetiva não seria alcançável pela mente humana, pois a essência das coisas não poderia ser captada pelos sentidos. Todo conhecimento seria sempre algo de subjetivo. Assim, Kant irá promover a “Crítica da Razão Pura” (1781), estabelecendo as condições subjetivas do conhecimento, fazendo com que todo o conhecimento seja gerado pelo sujeito cognoscente e não como adequação ao objeto conhecido. Nesse sentido segue o seu célebre postulado: “Até agora se admitia que todo o nosso conhecimento se devia regular pelos objetos (...) Não seríamos mais afortunados nos problemas de metafísica

formulando a hipótese de que os objetos devem se regular pelo nosso conhecimento?”. (MARTINS FILHO, 2010, p. 52)

A constatação kantiana de “incognoscibilidade do mundo em si” é fundamental e engendra uma série de reflexões que desaguam na chamada “virada linguística”, que leva à afirmação de que a razão é dialógica. Ensina o Professor Antônio Gomes de Vasconcelos:

Se fatores extrínsecos à linguagem são determinantes do seu sentido, não há um saber absoluto que a determina. Esse saber é dependente dos usos que dela se faz. Mais que um instrumento de comunicação, a própria linguagem então é constitutiva do ser. A razão é dialógica. (VASCONCELOS, 2014a, p. 105)

Adotando-se essa premissa como verdadeira, a forma como se dá a comunicação é, ao mesmo tempo, condição e causa do conhecimento humano.

Não há, portanto, uma razão pura, mas uma “razão situada”, contextualizada. O reconhecimento da inacessibilidade da realidade anunciada por Kant é agora complementada pelo reconhecimento da inacessibilidade a um mundo ideal universal racionalmente construído, uma vez que, quer se considere a linguagem como mero instrumento ou como constitutiva do conhecimento, ela é sempre relativa aos contextos (VASCONCELOS, 2014a, p. 107).

Nesse contexto, acentua-se a distância entre a descrição dos acidentes em uma linguagem acessível ao destinatário da norma (apto a desenvolver os saberes de prudência) e o texto legal ao qual o fato se subsume (que no contexto da prevenção de acidentes funciona sempre à reboque).

Segundo Manuel Hespánha (2007), essa discrepância aponta a existência de dois mundos de contato do cidadão comum (destinatário da norma) com o fenômeno jurídico. Um mundo de oralidade (da comunicação cotidiana) e um mundo de comunicação escrita-erudita.

Sem maiores surpresas, o autor aponta que o direito chega às pessoas através de sua quotidianização. As principais fontes de informação jurídica apontadas pelos cidadãos foram a conversa, a experiência e a televisão (HESPANHA, 2007).

Esse fato indica que é através de sua transformação em matéria do trato diário, com a participação do próprio cidadão, que o Direito cumpre sua função social de elemento racionalizador da interação social (HESPANHA, 2007).

Retornando as reflexões de Oliveira (2011), se a maior realização espontânea do Direito é indicativo de um ordenamento jurídico são e de um elevado grau de civilização, cabe ao operador do Direito manter-se atento a essa transformação do Direito em matéria do trato diário, compreendendo de que forma isso ocorre e qual o tipo de conhecimento está sendo “internalizado” pelo destinatário da norma.

É esse o objeto do próximo item, que investiga brevemente os efeitos da multimedialidade interativa nos processos comunicacionais.

5.2 Revoluções comunicacionais – da palavra escrita à multimedialidade interativa

Para compreender como as informações se apresentam ao trabalhador e de que forma essas informações se inserem em seu cotidiano, é necessário estar atento às mudanças ocorridas nos processos comunicacionais.

Nessa tarefa, são de grande ajuda as obras de Marshall McLuhan (2005) e de Manuel Castells (2005), que apontam para uma “revolução comunicacional” ocorrida com o advento dos processos de multimedialidade interativa, que podem representar reviravolta na forma como o conhecimento é organizado.

Obedecendo a ordem cronológica de análise dos eventos, na década de 1960, dizia McLuhan:

Hoje, no entanto, na era da eletrônica, a classificação dos dados cede ao reconhecimento de estruturas e padrões. A frase-chave da IBM. Quando os dados se alteram rapidamente, a classificação é por demais fragmentária. Para dar conta dos dados em velocidade elétrica e em situações características de “sobrecarga da informação”, os homens recorrem ao estudo das configurações, como o marinheiro do Maesltrom, de Edgar Allan Poe. (MCLUHAN, 2005, p. 10)

Note-se que já na década de 1960 McLuhan identificava uma alteração do “conhecimento” através da classificação de dados para o reconhecimentos de estruturas e padrões, fato que se encontra, hoje, no cerne das discussões sobre inteligência artificial.

Já com o advento da internet, a transformação a que McLuhan se referia toma contornos mais claros e sobre o assunto, afirma Castells:

Uma transformação tecnológica de dimensões históricas similares está ocorrendo 2.700 anos depois, ou seja, a integração de vários modos de comunicação em uma rede interativa. Ou, em outras palavras, a formação de um hipertexto em uma metalinguagem que, pela primeira vez na história, integra no mesmo sistema as modalidades escrita, oral e audiovisual da comunicação humana. (CASTELLS, 2005, p. 414)

Esse sistema de comunicação que integra modalidades escrita, oral e audiovisual pode ser denominado como “multimedialidade”. Esse conceito é definido pela Professora Fabiana de Menezes:

Multimedialidade: capacidade de disponibilizar num só computador vários recursos simultâneos de multimídia, suas aplicações: imagens (fotográficas, filmes, desenhos, símbolos); sons (alertas, músicas, notícias, vozes), a uso dos jornais, telefone, vídeo, televisão; construção e impressão de textos; que podem enviar o leitor ao correio eletrônico; a outros arquivos (hipertexto) ou liga-los (link) a sites (...) da internet; permitem o recebimento e envio de correspondência eletrônica (intertemporal, com vozes e imagens), possibilitam a construção e acesso aos sítios virtuais (sites). (SOARES, 2002, p. 68)

O surgimento da tecnologia que permite a comunicação através de processos de multimedialidade interativa representa alteração fundamental na comunicação humana. Retornando à premissa de que a razão é dialógica, a linguagem é tanto condição como causa do conhecimento humano e, portanto, é alterada fundamentalmente pelos meios de comunicação.

A integração potencial de texto, imagens e sons no mesmo sistema – interagindo a partir de pontos múltiplos, no tempo escolhido (real ou atrasado) em uma rede global, em condições de acesso aberto e de preço acessível – muda de forma fundamental o caráter da comunicação. E a comunicação, decididamente, molda a cultura porque, como afirma Postman “nós não vemos... a realidade ... como ‘ela’ é, mas como são nossas linguagens. E nossas linguagens são nossos meios de comunicação. Nossos meios de comunicação são nossas metáforas. Nossas metáforas criam o conteúdo de nossa cultura”. (CASTELLS, 2005, p. 414)

Nesse sentido, o surgimento dos processos de comunicação utilizando-se de multimedialidade interativa representam tanto uma alteração do meio de comunicação (relembrando a máxima de McLuhan, “o meio é a mensagem”), do conteúdo transmitido por esse meio e do contexto em que se situa a comunicação.

O fenômeno não deve ser subestimado. Dados da Fundação Getúlio Vargas indicam a existência de 168 milhões de smartphones em uso no Brasil em 2016¹⁸. Se os aparelhos de comunicação através de meios de multimedialidade são tão presentes na vida do brasileiro, fazem parte de seu cotidiano e devem ser considerados como parte importante nos meios de informação sobre Direito (HESPANHA, 2007).

Assim, mesmo que a exclusão digital seja ainda uma realidade no segmento da construção civil, a consolidação dos processos comunicacionais através de meios de multimedialidade interativa parece um processo inevitável, devendo ser considerada na melhor forma de aplicação dos objetivos 5 e 7 do PLANSAT.

É justamente o objetivo 5 do PLANSAT o objeto de análise do próximo item.

5.3 Redes de informação sobre saúde e segurança do trabalho na Construção Civil

O objetivo 5 do PLANSAT prevê a estruturação de uma rede integrada de informações em saúde e segurança do trabalho. Cabe, portanto, perquirir qual seria o tipo de rede mais adequado ao propósito do PLANSAT que é, em suma, melhorar a eficácia do direito a um meio ambiente do trabalho seguro e saudável.

Castells conceitua redes da seguinte forma:

Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada; para o trabalho, trabalhadores e empresas voltadas para a flexibilidade e adaptabilidade; para uma cultura de desconstrução e reconstrução contínuas; para uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores e humores públicos; e para uma organização social que vise a suplantação do espaço e invalidação do tempo. (CASTELLS, 2005, p. 566)

¹⁸ Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/04/1761310-numero-de-smartphones-em-uso-no-brasil-chega-a-168-milhoes-diz-estudo.shtml>

Note-se, portanto, que as redes são estruturas de organização tão eficazes e eficientes no contexto atual justamente por sua abertura e por sua adequação ao poder dos fluxos de informação.

O PLANSAT estabeleceu como estratégias para implementação do objetivo 5 a “Compatibilização e Aperfeiçoamento dos Atuais e Novos Instrumentos de Coleta de Dados e Fluxos de Informações a serem Partilhados pelos Órgãos de Governo” e a “Disponibilização de Acesso da Sociedade às Informações em SST”.

As estratégias são claramente insuficientes.

A teoria elaborada por CASTELLS sobre a estrutura de redes não foi elaborada com base no fenômeno das redes sociais (o Orkut e o Facebook, por exemplo, foram criados no ano de 2004) mas apresenta as características que fizeram essas plataformas prosperarem. A dinâmica de processamento instantâneo de informações de maneira extremamente acessível se verificam nas redes sociais e nas demais redes de organização social.

Dados do Facebook apontam que, em 2016, 102 milhões de brasileiros utilizaram a rede social constantemente. Desses, 93 milhões utilizaram a plataforma através de dispositivos móveis.¹⁹

A dinâmica do incomensurável fluxo de informação é o grande trunfo dessa estrutura na sociedade atual e o motivo de sua imensa popularidade.

As ações previstas no PLANSAT para a realização das estratégias são:

- 5.1.1: padronização dos critérios quanto à caracterização de riscos e agravos relacionados aos processos de trabalho
- 5.1.2: definição de ferramentas de integração digital de informações em SST
- 5.2.1: estabelecer critérios para diferenciados níveis de acesso às informações

Note-se que as ações elencadas no PLANSAT não se adapta ao conceito de rede proposto por Castells (2005) e transcrito acima. As redes mencionadas no PLANSAT são, em verdade, um bancos de dados, com o grave problema de ser inacessível à sociedade. Sobre o tema.

A versão atual da PNSST, aprovada em fevereiro de 2010 pela Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho (CTSST), manteve como diretriz a estruturação de uma Rede Integrada de Informações em Saúde do Trabalhador. Contudo, as estratégias ainda não foram apresentadas, embora

¹⁹ <https://www.facebook.com/business/news/102-milhes-de-brasileiros-compartilham-seus-momentos-no-facebook-todos-os-meses>

devam ser incorporadas como atividades no Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho. Assim, por ora, cabe discuti-la a partir das estratégias previstas na versão da PNSST de 2004. Na realidade, tais estratégias foram postas porque, conjuntamente, as informações disponíveis – sejam qualitativas e quantitativas ou, hierarquicamente, nos níveis institucional, intermediário e operacional – de interesse da área de SST, geradas em contextos organizacionais distintos, a par dos problemas que lhes são peculiares, ainda não são devidamente exploradas em termos de suas possibilidades cognitivas ou em face das condições técnicas de sua disseminação sob dois aspectos: primeiro, de forma seletiva, para fins de gerenciamento de ações; segundo, de forma ampla, para fins de informação aos diversos segmentos da sociedade. (CHAGAS, SALIM, SERVO, 2011, p. 331).

Essa forma de organização desconsidera a sociedade em sua relação com o Estado, em dissonância com o princípio da subsidiariedade ativa e demonstrando a inserção do PLANSAT no modelo de racionalidade cientificista no Direito criticado no item 5.1, desconsiderando a razão dialógica e a importância da participação dos destinatários das políticas públicas em sua elaboração/execução.

Assim, o objetivo do próximo item é apontar propostas que objetivam suprir esse descompasso entre os princípios que orientaram a criação da PNSST e do PLANSAT e as normas efetivamente aprovadas.

5.4 Propostas para a aplicação conjugada dos objetivos 5 e 7 na Construção Civil

Para este ponto convergem todos os pontos discutidos neste trabalho até agora.

Considerando-se a eleição da construção civil como objeto de estudo, segmento econômico com perfil de trabalhadores bem delimitado e altos índices de acidente e a evolução da concepção esposada pela OIT entre as Convenções 148 e 155 quanto ao envolvimento do trabalhador nas políticas públicas de saúde e segurança do trabalho.

Considerando-se as dimensões do clima de segurança, extremamente desfavoráveis no segmento econômico da construção civil e a necessária alteração do cenário de baixa efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho saudável e seguro neste segmento.

Considerando-se as diretrizes da PNSST previstas nas alíneas *c*, *d* e *f*, que preveem a adoção de medidas especiais para atividades de risco, a criação de uma

rede integrada de informações (conforme prevê a Convenção n. 155 da OIT) e ações com vistas à capacitação e educação continuada de trabalhadores.

Considerando os saberes de prudência como formas de cultura profissional coletiva que constituem a competência individual dos trabalhadores (FONSECA, 2007) através da comunicação entre os membros de determinada categoria profissional (que são influenciados pelos processos de multimedialidade interativa em rede).

Afirma-se que a implementação dos objetivos 5 e 7 do PLANSAT é medida que se impõe por disposição constitucional e, além disso, esta deve se dar de forma conjugada.

Não obstante, é preciso esclarecer que a rede a ser estruturada deve ultrapassar aquelas já existentes e que se resumem a um banco de dados.

De início, para cumprir todas os requisitos mencionados acima, a rede a ser implementada precisa estar disponível na internet e possibilitar a interação do público de forma irrestrita. Utilizando-se a terminologia prevista na Lei 12.965, de 23 de abril de 2014, o marco civil da internet, a rede precisaria ser idealizada de forma a ser uma aplicação de internet. Por aplicação de internet entende-se “o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet”, de forma que essas funcionalidades devam permitir o acesso e a disponibilização de informações a todos os usuários dessa aplicação.

Assim, essa rede possibilitaria a todos os usuários, bastando para tanto identificar-se, o armazenamento de informações sobre saúde e segurança do trabalho que entenda valiosas.

O usuário poderia, portanto, armazenar informações sobre ocorrências, registrar experiências, protocolar denúncias, tudo com registros de texto, imagem, áudio e vídeo.

Partindo-se da identificação do usuário que acessa a aplicação, a indexação de todo esse conhecimento fica muito mais simples e é possível categorizar informações importantes para determinadas profissões, possibilitando o compartilhamento de saberes de prudência através de processos comunicativos de multimedialidade na internet.

Tome-se como exemplo os acidentes analisados pelos auditores do trabalho e descritos no capítulo quatro. Ao possibilitar a participação dos trabalhadores nas redes

de informações sobre SST, os próprios trabalhadores poderiam elaborar alertas sobre os perigos que engendraram os acidentes em linguagem familiar aos trabalhadores que estão expostos a estes riscos.

Se um soldador toma conhecimento do ocorrido no acidente investigado na Inspeção nº: 109427173 (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2012a), assimila o conhecimento de que o uso de rebites na fixação de placas de identificação de patrimônio podem causar acidentes fatais e este trabalhador tem à sua disposição uma plataforma na qual possa alertar outros trabalhadores deste risco, diminui-se o risco de ocorrência de situação análoga.

Estabelecida essa rede, é possível defender a aplicação de forma conjugada dos objetivos 5 e 7 do PLANSAT.

Por “aplicação de forma conjugada”, deve-se compreender a utilização dos conteúdos produzidos pelos próprios trabalhadores como forma de complementar a qualificação destes mesmos trabalhadores em saúde e segurança do trabalho.

Essa possibilidade representa grande avanço na qualificação dos trabalhadores, na medida em que aumenta a consciência de si próprio e dos contextos nos quais o indivíduo se insere. É essa a educação libertadora à qual Paulo Freire (2015) se referia. Aquela que se dá através da dialogicidade.

O diálogo fenomeniza e historiciza a essencial intersubjetividade humana; ele é relacional e, nele ninguém tem iniciativa absoluta. Os dialogantes “admiram” um mesmo mundo; afastam-se dele e com ele coincidem; nele põem-se e opõem-se. Vimos que, assim, a consciência se existência e busca perfazer-se. O diálogo não é um produto histórico, é a própria historicização. É ele, pois, o movimento constitutivo da consciência que, abrindo-se para a infinitude, vence intencionalmente as fronteiras da finitude e, incessantemente, busca reencontrar-se além de si mesma. Consciência do mundo, busca-se ela a si mesma num mundo que é comum; porque é comum esse mundo, buscar-se a si mesma é comunicar-se com o outro. O isolamento não personaliza porque não socializa. Intersubjetivando-se mais, mais densidade subjetiva ganha o sujeito. (FREIRE, 2015, p. 22)

Retornando ao tema objeto de análise, a importância do diálogo e da participação dos destinatários na formulação das políticas públicas é fundamental para seu êxito.

Já foi demonstrado no capítulo 4 que o aparato estatal para impor a realização do Direito de forma coativa é insuficiente e que o único caminho disponível é o

aumento dos índices de realização espontânea das normas sobre saúde e segurança do trabalho.

Assim, a implementação de qualquer política pública deve se dar de forma participativa, considerando todos os destinatários afetados pela implementação da política, de forma a aumentar a realização espontânea do Direito.

A utilização da técnica do diálogo social, que representa a participação da sociedade e do poder público na busca por pontos de consenso em questões de interesse comum, é fundamental nesse processo, na medida em que através da participação o destinatário da norma ou da política pública se sente representado pela decisão aderindo a ela com maior facilidade.

A utilização de um meio de comunicação participativo na estruturação de uma rede integrada de informações em SST representa caminhar no sentido de um maior envolvimento de todos os atores sociais do segmento da construção em uma cultura de prevenção, em uma compreensão de responsabilidades compartilhadas, alinhada às mais recentes convenções da OIT.

Portanto, entende-se essa aplicação conjugada como uma maneira de executar os objetivos 5 e 7 do PLANSAT de forma a aumentar a efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho seguro e saudável no ramo da construção civil.

Ressalte-se, no entanto, a existência de um contraponto importante sobre os efeitos da tecnologia e da nova ordem econômica nas relações de trabalho, que merece atenção.

Por um lado, dispõe-se de tecnologias para a prevenção, crescentemente acessível e de domínio público. Por outro, no polo social das relações humanas, da cultura e da ideologia, observa-se uma deterioração das relações de trabalho e conseqüente agravamento dos riscos de adoecer e de acidentar (DRUCK; FRANCO, 2007). (COSTA et al, 2013, p. 14)

Assim, se por um lado a internet possibilita um potencial ganho efetivo em produção de conteúdo para capacitação e educação continuada em SST e nos instrumentos de engajamento político dos trabalhadores de determinada categoria, o advento das tecnologias também está acompanhado a ruína de estruturas de relacionamento humano fundamentais para o equilíbrio das tensões entre capital e trabalho.

Não se defende que a instrumentalização dos trabalhadores por si só seja suficiente para alterar o quadro complexo e multicausal de baixa efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho saudável, afinal de contas, trata-se apenas de uma ferramenta que por melhor que seja só trará resultados através da forma como essa será utilizada.

Por mais que a internet tenha alterado a forma como os processos comunicacionais se desenvolvem, no final das contas são as estruturas de organização social que pautam as relações sociais e decisões políticas.

Posto isso, se faz necessário responder a seguinte questão, nas mãos de quem essa ferramenta traria mais resultados na resposta ao problema enfrentado no presente trabalho.

6 O diálogo social e sua adequada instrumentalização – o conselho Tripartite do Sistema NINTER

Desde o início do presente trabalho, busca-se apresentar respostas a uma questão complexa: de que forma a execução do objetivo 5 (Estruturação de uma rede integrada de informações em SST) e do objetivo 7 (capacitação e educação continuada em SST) do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (doravante, PLANSAT) importaria em aumento de efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho seguro no ramo da construção civil, considerando a técnica do diálogo social?

No capítulo anterior, foram apresentadas propostas de aplicação conjugada dos objetivos 5 e 7 do PLANSAT de forma a contemplar, em determinado grau, todos os sensíveis aspectos analisados ao longo da dissertação que contribuem para o baixo cenário de efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho saudável no ramo da construção.

Não obstante, a proposta de aplicação conjugada consiste em uma ferramenta e, como tal, não pode ser suficiente para responder ao problema proposto.

O desenvolvimento de ferramentas, por melhores que sejam, não representa a “resolução de um problema”, o que significaria dar as costas para a realidade. No mundo do trabalho o embate é constante e a realidade é, por essência, conflituosa.

Crer na solução do problema pela criação de uma ferramenta seria cair no mesmo erro metodológico apontado por Fonseca (2007) na análise dos acidentes ocorridos na construção civil. Novas ferramentas trazem novos problemas.

Nós sabemos que a tecnologia não determina a sociedade. A sociedade é que dá forma à tecnologia de acordo com as necessidades, valores e interesses das pessoas que utilizam as tecnologias. Além disso, as tecnologias de comunicação e informação são particularmente sensíveis aos efeitos dos usos sociais da própria tecnologia. A história da Internet fornece-nos amplas evidências de que os utilizadores, particularmente os primeiros milhares, foram, em grande medida, os produtores dessa tecnologia. (CASTELLS; CARDOSO, 2006, p. 17)

É a sociedade que dá forma à tecnologia e aos usos que se dão dela. Assim, se fazem necessárias instituições aptas a garantir a realização do projeto de sociedade previsto na constituição. Quem detém esse conhecimento são aqueles que

têm relação direta e diária com a realidade de cada segmento econômico, em especial os sindicatos e instituições do trabalho.

Esse engajamento entre instituições do trabalho, poder público e os trabalhadores representa uma poderosa conjugação capaz de resultar em efetiva transformação das relações de trabalho. Veja-se o exemplo trazido por Nobre.

As reflexões acerca dos modelos de regulação do estado e de participação e controle social das políticas públicas são bastante pertinentes. Assistimos ao longo da década de 1990 à morosidade, quando não o engavetamento, de diversas propostas inovadoras, como é o caso da Cipa totalmente eleita pelos trabalhadores. Por outro lado, à criação de comissões tripartites, funcionando somente mediante consensos, evitando que propostas contrárias aos interesses empresariais sejam arrastadas por décadas. Vejamos o exemplo ímpar do acordo e legislação sobre o benzeno, que até hoje sofre pressões empresariais em direção a seu retrocesso e somente resiste pelo compromisso e propósitos comuns compartilhados entre auditores fiscais do trabalho e técnicos do SUS, em aliança com os trabalhadores. (NOBRE, 2013, p. 188)

Ademais, e utilizando-se da divisão feita por Vasconcellos (2013), a vigilância de intenções é importante e representa grande contribuição da academia, mas a vigilância de gestos possui potencial transformador imensamente maior.

Existem duas vigilâncias em ST: a da intenção e a do gesto. A da intenção frequenta o discurso da Renast, os textos acadêmicos e muito da expectativa do “fazer alguma coisa”. Já a vigilância do gesto, valendo-me do que foi debatido, é aquela que depende de iniciativas pontuais, muitas vezes voluntaristas, de pessoas engajadas, comprometidas e abnegadas: o “povo da ST”. Mas essas iniciativas tendem a ser aleatórias, muitas vezes redundantes e dispersivas, interrompíveis, pouco resolutivas e muito pouco transformadoras. Por outro lado, aqui, na vigilância do gesto, reside a exceção à regra da ST, ou seja, é onde efetivamente se consegue “fazer alguma coisa”. Entendo que a vigilância da intenção depende da política de Estado, no caso NENHUMA, e a vigilância do gesto na política de fato (ou do fato), aquela que faz alguma coisa. Nossa luta, inclusive na produção acadêmica de conhecimentos, é por fazer valer as duas, mas a do gesto já está posta, resta implementá-la enquanto trincheira de resistência. (VASCONCELLOS, 2013, p. 181)

Portanto, mesmo que a citada aplicação de internet seja uma ferramenta proveitosa, esta deve ser utilizada pelas instituições legítimas e de acordo com a técnica adequada, sob pena de se tornar mais uma iniciativa “redundante e dispersiva”.

A instituição legítima para zelar pelo direito dos trabalhadores a um meio ambiente do trabalho seguro e saudável, até mesmo por determinação constitucional (artigo 8º, III, da CRFB/88), é o sindicato dos trabalhadores.

A técnica adequada já está presente nas próprias diretrizes da PNSST, o diálogo social. Não obstante, é mister esclarecer que o conceito de diálogo social adotado por este trabalho é aquele proposto por Vasconcelos:

O diálogo social é técnica de interação cognitiva entre agentes sociais considerados entre si e entre estes e Poder Público, com objetivo de localizar pontos convergentes e de proceder à troca de informações, idéias e opiniões entre os participantes, com a intenção de alcançar posições convergentes sobre questões de interesse comum. A técnica do diálogo social adquire centralidade nas ações públicas e coletivas a partir da aceitação da natureza dialógica da razão e intersubjetiva de todo conhecimento e do princípio da complexidade da realidade. (VASCONCELOS, 2007, p. 842).

Se nos capítulos anteriores buscou-se estabelecer qual seria a ferramenta apropriada, no presente capítulo apontou-se a instituição legítima e a técnica adequada. Não obstante, essas definições impõe novas reflexões.

Quanto aos sindicatos, é indispensável uma reflexão sobre sua estrutura e forma de organização para a utilização da técnica do diálogo social.

Por estrutura e forma de organização refere-se aos desenhos institucionais do sindicalismo brasileiro, fortemente influenciado pelo pensamento corporativista.

O pensamento corporativista se organizava através de analogias com as “leis biológicas, que mantêm interligadas as partes do organismo vivo” (VASCONCELOS, 2007, p. 87). O Estado seria, portanto, o cérebro e deveria não só controlar as decisões dos atores sociais, mas também determinar um caminho no qual toda a nação deveria seguir.

Ao discorrer sobre a crise de racionalidade da organização do trabalho no Brasil, Vasconcelos (2007) aponta para os efeitos da idealização de todo um sistema de organização do trabalho com base no corporativismo. Especificamente quanto aos sindicalismo:

A legislação sindical, amparada no espírito “corporativista” implantado pelo Estado Novo, conduziu os sindicatos para dentro do aparato estatal, o que, para Werneck Vianna, não passou de disfarce de um sistema excludente, no qual se abriram canais de participação controlados e manipulados pelo Estado, procedendo-se, ao mesmo tempo, ao cerceio da livre movimentação dos grupos sociais na sociedade civil. (VASCONCELOS, 2007, p. 98)

Assim, a “legislação sindical tornou-se instrumento de controle das classes operárias com o sentido de possibilitar a implementação do projeto de industrialização nacional do Estado Novo” (VASCONCELOS, 2007, p. 103).

A teoria corporativista serviu muito bem aos ideais de Vargas que tentava transformar o Brasil em uma potência industrial, o que justificava o “princípio do rendimento” que, durante o período do Estado Novo, era compreendido como a obrigação de que empregador e empregado unissem esforços com o objetivo de aumentar a produção nacional. Essa união de esforços era justificativa, até mesmo, para o sacrifício de direitos dos trabalhadores.

Dentro dessa lógica, os sindicatos não se organizavam de forma a melhor defender os interesses de seus representados, mas sim de endereçar reivindicações ao Estado que decidiria pela conveniência destas.

Essa forma de organização pode ser percebida nos artigos 3º e 4º do Decreto-Lei nº 1.402, de 5 de julho de 1939, diploma normativo do auge do Estado Novo e que vigora até hoje:

Art. 3º São prerrogativas dos sindicatos:

- a) representar, **perante as autoridades administrativas e judiciárias**, os interesses da profissão e os interesses individuais dos associados, relativos à atividade profissional;
- b) fundar e manter agências de colocação;
- c) firmar contratos coletivos de trabalho;
- d) eleger ou designar os representantes da profissão;
- e) colaborar com o Estado, com órgãos técnicos e consultivos no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a profissão;
- f) impor contribuições a todos aqueles que participam das profissões ou categorias representadas.

Parágrafo único. As associações profissionais, registradas nos termos do art. 48, poderão representar, **perante as autoridades administrativas e judiciárias**, os interesses individuais dos associados relativos à sua atividade profissional, sendo-lhes também extensivas as prerrogativas contidas nas alíneas b e e deste artigo.

Art. 4º São deveres dos sindicatos

a) colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade das profissões;

- b) promover a fundação de cooperativas de consumo e de crédito;
- c) manter serviços de assistência judiciária para os associados;
- d) fundar e manter escolas, especialmente de aprendizagem, hospitais e outras instituições de assistência social;
- e) promover a conciliação nos dissídios de trabalho.

Ao estabelecer as prerrogativas e os deveres dos sindicatos, o citado Decreto-Lei 1.402, de 5 de julho de 1939, fixou como papel dos sindicatos auxiliar o Estado no seu papel diretivo da nação. Sobre a edição do Decreto-Lei, dispõe Vasconcelos:

A nova legislação interpôs entre as partes o Estado, que se tornou mediador e coordenador das suas relações. As reivindicações dos sindicatos profissionais passaram, então, a ser endereçadas ao Estado. Retirou-se das partes a oportunidade de que elas próprias pudessem resolver, dialógica e autonomamente, seus embates coletivos.

O Estado tornou-se o interlocutor principal dos sindicatos. Assim, a negociação coletiva relegou-se a um papel meramente residual na composição e organização das relações do trabalho. (VASCONCELOS, 2007, p.104)

Assim, em apertadíssima síntese, percebe-se que os sindicatos, que são os atores sociais responsáveis e mais qualificados para defenderem os interesses dos trabalhadores nos complexos problemas relacionados ao meio ambiente do trabalho, apresentam desenho institucional inadequado para o exercício dessa função.

Essa inadequação fica mais clara quando se atenta para o fato de que os sindicatos, desenvolvendo suas funções de maneira irretocável dentro dos desenhos institucionais estabelecidos no Decreto-Lei 1.402, de 05 de julho de 1939 (que ainda está em vigor), deve, prioritariamente, encaminhar demandas ao aparato estatal de proteção do trabalhador.

Essa maneira de atuação é insuficiente para o aumento da eficácia do direito dos trabalhadores a um meio ambiente do trabalho seguro e saudável pois, conforme já analisado no capítulo 4, o aparato estatal de cumprimento coativo do Direito não consegue cumprir nem mesmo as demandas reparatorias que acabam por cooptar praticamente todas as ações.

Conforme mencionado no capítulo 4, o foco deve ser (principalmente sob uma perspectiva de prevenção de moléstias à saúde dos trabalhadores) a realização espontânea do Direito que é atingida através do diálogo social.

Não obstante, tendo-se fixado a técnica adequada para tanto, que é o diálogo social, outras questões ainda carecem de resposta. Como se iniciará esse diálogo? Em que termos? Quando e onde esse diálogo ocorrerá?

Ao refletir sobre essa questão, José Francisco Siqueira Neto, citado por Vasconcelos questiona:

Não adianta querer conversar com os empregados. Mas quando? Ou de que forma? No final de semana? No campo de futebol? Não. Deve haver locais e mecanismos apropriados para este mister. São as Comissões de Trabalhadores, organismos de representação dos empregados nos locais de trabalho. E deve haver também um aparato que consiga absorver essa estrutura; e esse aparato pode ser tanto nas empresas quanto nas esferas administrativas do poder. Tudo isso faz com que amortença a busca incessante e desesperada da Justiça do Trabalho como única forma de resolver todo tipo de problema trabalhista. (VASCONCELOS, 2014a, p.183)

A instituição que está preparada para responder a todas essas demandas de forma alinhada ao projeto constitucional de exercício democrático do poder e utilizando-se da técnica do diálogo social é o Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista.

O Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista é instituição social e instituto jurídico previsto no artigo 625-H da Consolidação das Leis do Trabalho, podendo ser assim descrito:

Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista (Sistema NINTER)

O NINTER é uma instituição em torno da qual converge, na sua correlação e interdependência, o conjunto das atividades das diversas instituições do trabalho (públicas e coletivas) relacionadas à aplicação da legislação trabalhista no âmbito da administração e da jurisdição, à regulação autônoma das condições de trabalho, à adequação da legislação às peculiaridades setoriais/regionais/locais, à administração da justiça (solução dos conflitos individuais e coletivos do trabalho por meio dos procedimentos judiciais e não judiciais) e à efetividade dos direitos sociais, estabelecendo-se entre elas, pelo caminho da negociação e da unidade de esforços (entre os sindicatos signatários) e do diálogo social (entre os sindicatos e as instituições do Poder Público), consenso acerca de princípios e programas de ação direcionados para a gestão do sistema de relações de trabalho e da administração da justiça em âmbito intercategoriais/setorial/local. A persecução pelo sistema NINTER da interação entre as instituições do trabalho e da integração das ações pública e coletiva, em vista do estabelecimento de uma relação de intercomplementaridade entre as funções e atividades da autonomia pública e da autonomia coletiva, depreende-se de uma concepção sistêmica da regulação, da administração, da resolução dos conflitos e da aplicação das normas do trabalho. Consideram-se, de um lado, a singularidade das situações de realidade na sua especificidade e singularidade e, de outro, o interesse público e geral, bem como os princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais que regem abstratamente o sistema de relações do trabalho e o método de divisão de competências institucionais com que se estabelece a organização do trabalho. A instituição e o instituto jurídico NINTER constituem um sistema aberto, que permite a articulação de diversos elementos que se conjugam no sistema de relações do trabalho, sem que esta se constitua, nos planos cognitivo e operacional, numa unidade conceitual e operacional, em vista da organização do trabalho enquanto totalidade e enquanto singularidade expressa nas situações de realidade concreta. Essa correlação sistêmica entre os diversos elementos constitutivos de sua unidade pode ser visualizada nas relações internas entre esses os elementos e nas suas interações externas.

Condizem com a idéia de sistema: a) a correlação das funções institucionais do NINTER entre si (regulação, gestão da organização do trabalho e solução dos conflitos); b) a interação do conjunto das atividades das diversas instituições do trabalho (públicas e coletivas), cuja atuação incide sobre a mesma realidade concreta; c) a compreensão da realidade, considerada em sua complexidade e singularidade irrepetíveis, pela busca consensual de diagnósticos abrangentes e que levem em conta a perspectiva dos decisores e gestores (públicos e coletivos), assim como dos destinatários/afetados envolvidos; d) o diálogo entre os enfoques dos decisores e gestores (públicos e coletivos) da organização do trabalho direcionado para a busca consensual do sentido e do modo mais adequado de aplicação da legislação, tendo em vista a garantia da efetividade dos direitos sociais e do exercício da livre iniciativa; e) a soma de esforços das diversas instituições do trabalho, resguardados os limites de suas competências constitucionais, na concepção, elaboração e execução de programas de ação direcionados para o escopo da ordem jurídico-constitucional; e f) a gestão da organização do trabalho e da administração da justiça segundo as idéias de governança e de subsidiariedade ativa concretizadas por intermédio das técnicas do diálogo social e concertação social. O sistema NINTER oferece um espaço jurídico-institucional baseado em pressupostos epistêmicos e principiológicos, sistemicamente organizados e aptos a cumprir tais escopos. Ao conjugar os aspectos institucionais (estáticos) e funcionais (dinâmicos), interativos e flexíveis aos diversos modos possíveis de se alcançar um mesmo objetivo, o sistema NINTER se apresenta como um sistema aberto. (VASCONCELOS, 2014b, p. 408-410)

A citação é longa, mas necessária para demonstrar que a o Sistema NINTER compreende toda o conjunto de compreensões necessárias para atuar de forma efetiva no objeto do presente estudo, a saúde e segurança do trabalho na construção civil, situação complexa e multicausal.

A descrição completa também se mostra importante para afastar qualquer comparação indevida entre o Sistema NINTER e as Comissões de Conciliação Prévia (doravante, CCP), que tem entre suas atribuições apenas a função de tentativa de conciliação prévia antes da distribuição de demanda perante a Justiça do Trabalho. A figura das CCP se mostra, portanto, inadequada ao enfrentamento do objeto em análise.

Além disso, as CCP são entidade de fato, criada com base apenas em diploma negocial coletivo. Assim, as CCP tem duração apenas durante a vigência do diploma negocial coletivo e seus conciliadores são, portanto, temporários. Nesse sentido, mesmo que as CCP tivessem aptidão ao enfrentamento de questões de meio ambiente do trabalho, haveria o grande risco de ser mais uma ação “redundante e dispersiva”.

O Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista possui personalidade jurídica, na medida em que é criado através de convenção coletiva e possui estatuto próprio,

o que faz com que sua duração seja indeterminada. O NINTER possui, ainda, empregados permanentes e organização interna preparada para subdivisão em funções específicas, mantendo a experiência destes empregados para lidarem com questões futuras.

Em função dessas características, o Sistema NINTER está preparado para assumir diversas atribuições, como a negociação coletiva permanente, a interação entre sindicatos e autoridades ou instituições do trabalho, o diagnóstico conjunto dos problemas trabalhistas da categoria, a prevenção dos conflitos, a conciliação prévia dos conflitos trabalhistas antes do término do contrato ou do ajuizamento da ação e a mediação e arbitragem adequadas aos princípios do Direito do Trabalho.

No que concerne ao ponto em estudo, uma das partes da composição orgânica do NINTER guarda especial relevância, o conselho tripartite.

O Conselho Tripartite (Interinstitucional) integra a estrutura orgânica do sistema NINTER, com atribuições estatutárias que lhe conferem centralidade gestora, normativa e coordenadora de todas as funções institucionais daquela instituição. A compreensão da multifuncionalidade de suas atribuições requer atenção para a sua composição e para a dinâmica e forma pela qual põe em movimento suas competências.

(...)

O Conselho Tripartite é o locus do “diálogo social” institucionalizado na estrutura orgânica do Ninter, do qual depende o conjunto das demais funções do órgão. É ele o espaço de convergência entre a autonomia pública e a autonomia coletiva onde se realiza o princípio de “governança” e o tripartismo de base. (VASCONCELOS, 2014a, p. 182)

O Conselho Tripartite é, portanto, a resposta *de lege lata* à questão sobre “quem deve conversar”, “o que conversar” e “sobre quais situações em concreto conversar”.

Instituiu-se na estrutura do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista o Conselho Tripartite (Conselho Interinstitucional), órgão que recebeu a atribuição de constituir-se em locus oficial da efetivação, de modo formal, do diálogo social, da interatividade e da concertação social entre as instituições envolvidas, tendo por anfitriões o sindicato dos trabalhadores e o dos empregadores. Dentre as diversas funções incorporadas na competência do órgão, deve-se destacar, preliminarmente, a de constituir-se em espaço permanente de diálogo e de negociação entre os sindicatos, uma vez que o processo de transformação da cultura e do modo de organizar as relações de trabalho que então emergia exigia a tematização, discussão e deliberação diuturna de matérias concernentes à sua implementação. Dentre essas, a própria definição dos princípios da organização da estrutura e do funcionamento necessário à consolidação do processo constitutivo do Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista de Patrocínio. Com a consolidação da entidade, o Conselho

Tripartite passou a incorporar múltiplas funções (VASCONCELOS, 2007, p. 293)

Esse espaço institucional é fundamental para a efetiva aplicação da técnica do diálogo social no sentido de dar efetividade aos direitos sociais dos trabalhadores. Dentro da organização do Sistema NINTER, o Conselho Tripartite representa um canal em que qualquer dos sindicatos componentes pode iniciar o diálogo social para alcançar “posições convergentes sobre questões de interesse comum” (VASCONCELOS, 2007, p. 842), rompendo com a estrutura sindicalista baseada no corporativismo.

Essa ruptura se dá, principalmente, em função do conselho tripartite do Sistema NINTER ser baseado no princípio da subsidiariedade ativa, que pode ser assim definido:

Subsidiariedade ativa: Rege as relações entre Estado e Sociedade na persecução dos fins e objetivos desta última, constitucionalmente estabelecidos, segundo o qual os cidadãos, individual ou coletivamente organizados, encarregam-se de realizar por si próprios, conforme o máximo de suas potencialidades e aptidão, os respectivos objetivos e projetos de vida sem a mão tutelar do Estado, elevando ao máximo a concreção dos princípios da dignidade humana e da cidadania. O Estado fica preservado para atuar e nos setores em que a ação dos indivíduos e da sociedade organizada torna-se insuficiente para alcançar o escopo da ordem constitucional. No âmbito da organização do trabalho, a assimilação desse princípio constitucional implícito diz respeito à máxima potencialização do exercício da autonomia coletiva. A auto-afirmação coletiva se dá conforme as possibilidades e a aptidão dos sindicatos, nos respectivos contextos de realidade, traduzindo-se na ampliação da função da negociação coletiva e no aparelhamento dos sindicatos para a paulatina implementação, sob sua responsabilidade, controle e supervisão, de meios coletivos e não judiciais de resolução dos conflitos do trabalho. (VASCONCELOS, 2007, p. 852)

Nota-se, portanto, que o princípio da subsidiariedade ativa supera a concepção corporativista presente no Decreto-Lei 1.402/1939 e adequa a estrutura dos sindicatos ao projeto de sociedade previsto na CRFB/88 na medida em que confere aos sindicatos a devida autonomia institucional para exercer suas atribuições constitucionais.

É a existência de espaço institucional com essas características que faz com que a aplicação do diálogo social se torne possível.

As reflexões apontadas até o presente momento dão substrato para ilustrar como a aplicação da técnica do diálogo social no conselho tripartite do Sistema

NINTER importaria em um ganho de efetividade no direito dos trabalhadores da construção civil a um meio ambiente do trabalho saudável e seguro.

Suponha-se, portanto, o primeiro ponto de uma sequência de ações a serem tomadas nesse sentido. De início, o sindicato dos trabalhadores identifica um problema que expõe os trabalhadores do segmento da construção civil de determinada localidade a um risco evitável como a exposição dos trabalhadores a riscos de acidentes com descarga elétrica pelo uso de placas de identificação patrimonial dos equipamentos fixadas com rebites metálicos, ou como a incorreta fixação das linhas de vida para trabalhos em altura (utilizando-se os exemplos apontados no capítulo4)

Dentro do desenho institucional previsto para os sindicatos no Decreto-Lei 1.402/1939, caberia ao sindicato dos trabalhadores acionar as autoridades administrativas e judiciárias que se incumbiriam de resolver o problema. Não obstante, já restou demonstrado que a estrutura da máquina estatal não é suficiente para atuar dessa forma, estando totalmente absorvida pelas demandas reparatórias, deixando de lado a função promocional do direito (preventiva).

Assim, considerando-se o princípio da subsidiariedade ativa e o desenho institucional do Sistema NINTER, o sindicato dos trabalhadores poderia partir para o segundo ponto, que é provocar o conselho tripartite para que este realize coleta de dados de forma conjunta entre os sindicatos dos empregados e empregadores. Nesse ponto, ressalte-se que o uso da aplicação de internet mencionada no capítulo anterior torna a coleta de dados se torna muito mais eficiente e abrangente.

Realizada a coleta de dados, o conselho tripartite determina um cronograma de diálogo social com os sindicatos e demais atores sociais, estabelecendo-se datas, locais e assuntos a serem discutidos com toda a sociedade.

Da mesma forma, a utilização da aplicação de internet possibilita que esse diálogo se dê de forma muito mais ampla e inclusiva, possibilitando a exposição de argumentos e contra-argumentos por todos os interessados, representando a utilização do meio adequado na comunicação com atores sociais de forma a possibilitar a quotidianização dessas questões.

Superado o cronograma de diálogo social, cabe ao conselho tripartite decidir por um programa de ações conjuntas envolvendo as empresas do segmento da construção civil. Essas ações são acompanhadas e discutidas pelo próprio conselho

tripartite e, através da aplicação de internet, podem ter seus resultados compartilhados com todos os interessados.

O quinto e último passo seria a utilização de todo o conhecimento acumulado através da submissão do problema ao conselho tripartite e de sua discussão utilizando-se da técnica do diálogo social para a edição de normas coletivas a serem incluídas em diplomas negociais coletivos da categoria.

A aplicação de internet se torna fundamental nesse momento, na medida em que representa um banco de dados que disponibiliza todos os dados, discussões e ações que levaram à edição da norma coletiva, bem como o acompanhamento dos resultados dessa ação de forma participativa, refletindo a concepção de que todos são responsáveis por um meio ambiente do trabalho seguro e saudável.

Essa indexação e disponibilização em rede é fundamental para que experiências qualificadas se propaguem por todo o segmento econômico, especialmente no caso do segmento da construção civil em que a ruptura dos saberes de prudência representa exposição a grandes riscos de acidente (FONSECA, 2007).

Nesse contexto, toda a experiência de um conselho tripartite do Sistema NINTER, compartilhada através de aplicação de internet, pode significar a prevenção de diversas moléstias à saúde do trabalhador, aumentando, assim, a efetividade do direito destes a um meio ambiente do trabalho saudável e seguro.

7 Conclusões

O presente trabalho se propôs a investigar de que forma a execução da PNSST e do PLANSAT, especialmente em seus objetivos 5 (Estruturação de uma rede integrada de informações em SST) e do objetivo 7 (capacitação e educação continuada em SST) importaria em aumento de efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho seguro no ramo da construção civil.

Para tanto, foi necessário investigar as principais convenções da Organização Internacional do Trabalho sobre políticas públicas em saúde e segurança do trabalho e traçar a evolução da concepção deste órgão internacional quanto a responsabilidade de todos os atores sociais por um ambiente do trabalho saudável e seguro.

O estudo das Convenções da OIT, especialmente as de número 148, 155, 161 e 187, apontou também a existência de uma obrigação do Brasil em criar e pôr em prática uma política em saúde e segurança do trabalho que fosse fundada nessa responsabilidade compartilhada e no diálogo social. Das citadas convenções, também foi possível aferir a obrigação do Brasil, enquanto estado-membro, de editar um plano de saúde e segurança do trabalho preocupado com circunstâncias específicas de cada segmento econômico, que deve ser revisto constantemente e, novamente, posto em prática.

O trabalho realizado apresentou, ainda, uma análise das especificidades do setor da Construção Civil caracterizado como um dos segmentos econômicos com o maior número absoluto de acidentes, apontando para um cenário de baixa efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho saudável.

Investigando possíveis explicações para essa situação, a investigação bibliográfica apontou uma convergência muito grande na descrição dos trabalhadores na construção civil em todos os estudos, possibilitando a descrição de um perfil com as seguintes características i) pouca instrução formal; ii) ausência de treinamento adequado; iii) alta rotatividade (baixo tempo de permanência no emprego); iv) alto percentual de trabalhadores migrantes (predominantemente da zona rural); v) baixa remuneração, e; vi) longas jornadas de trabalho. A literatura analisada também possibilitou concluir pela existência de altos índices de terceirização no setor.

Passou-se, então, à análise da teoria do clima de segurança, que analisa como as circunstâncias organizacionais contribuem para a ocorrência de acidentes.

Segundo os estudos de Zohar (1980), o clima de segurança dentro de uma organização é influenciado por oito dimensões e, o contraste entre as características dos trabalhadores da construção civil e as dimensões do clima de segurança apontam que a habitual dinâmica empresarial do segmento da construção civil desfavorece o clima de segurança.

Em geral, as circunstâncias que desfavorecem o clima de segurança na construção civil apontam para a ausência do envolvimento dos trabalhadores e da gerência em uma cultura de segurança, alinhando-se o diagnóstico da psicologia organizacional com as recomendações da OIT.

Assim, passou-se para uma análise dos grandes obstáculos à implementação das normas de saúde e segurança do trabalho na construção civil, concluindo-se pela insuficiência da estrutura estatal para garantir a realização coativa do Direito por toda a sociedade.

Em seguida, foram analisados os objetivos 5 e 7 do PLANSAT e para a investigação sobre quais as circunstâncias mais adequadas de sua aplicação.

Nesse processo, estabeleceu-se como premissa a afirmação de que a razão é dialógica e que o direito se internaliza na sociedade através de sua quotidianização, analisando-se, portanto, os efeitos do surgimento dos processos comunicacionais em plataformas de multimedialidade interativa, para concluir pela necessidade da criação de uma rede de informações em saúde e segurança do trabalho interativa e participativa, superando a estrutura de banco de dados.

Nesse contexto, uma aplicação conjugada dos objetivos 5 e 7 do PLANSAT com vistas a aumentar a efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho saudável precisa contemplar a participação e o envolvimento dos trabalhadores na criação de um meio ambiente do trabalho saudável.

Assim, apresentou-se como proposta a edição de uma aplicação de internet, que possibilite a divulgação de conteúdos de SST pelos trabalhadores, incluindo textos, imagens, áudio e vídeos sobre assuntos que considere relevantes para o meio ambiente em que trabalha, produzindo conteúdo a ser utilizado na disseminação dos saberes de prudência para o segmento da construção civil.

Em seguida, analisou-se a importância de um espaço institucional como fio condutor das relações de trabalho e condição *sine qua non* para a aplicação da técnica do diálogo social. Apontou-se como instituição adequada para essa tarefa o Sistema

Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista, especialmente em seu Conselho Tripartite Interinstitucional.

Aponta-se como conclusão, portanto, a afirmação de que um meio ambiente do trabalho saudável e seguro é, certamente, uma construção multicausal e efêmera, demandando constante atenção e ações preventivas constantes. Posto isso, a efetividade do direito a um meio ambiente do trabalho saudável e seguro jamais será alcançada através de procedimentos, mas sim através de consciências humanas comprometidas no mesmo ideal, superando a ética de intenções e assumindo uma ética de responsabilidades.

Assim, defende-se que a aplicação conjugada dos objetivos 5 e 7 do PLANSAT aliado à técnica do diálogo social nos moldes defendidos anteriormente representa impactante melhora em diversos aspectos que interferem diretamente na construção de um meio ambiente do trabalho saudável para o segmento da construção civil.

8 Referências bibliográficas

AGUIAR, Amanda Geiza D. Barros. Subcontratação: um opção estratégica para a produção. 2001, 125f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

BAUER, Rosana Conceição. A dissonância cognitiva, na base dos erros humanos e dos erros do sistema. Revista Conexão SIPAER / Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. v. 4, n. 2 (mar-abr 2013). Brasília: CENIPA, 2013.

BRANDÃO, Cláudio. Acidente do trabalho e responsabilidade civil do empregador. 2. Ed. São Paulo: LTr, 2006.

BRANDLI, Luciana Londero. A estratégia de subcontratação e as relações organizacionais na construção civil de Florianópolis. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1998.

BRANDLI, Luciana Londero. et al. Estratégias de Terceirização e Subcontratação na Construção Civil. In: XVII ENEGEP - 3rd International Congress of Industrial Engineering, 1997, Gramado, 1997. Disponível em <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1997_T3203.PDF>. Acesso em 20.10.2016.

BRASIL. Decreto n. 7.602, de 7 de novembro de 2011. Dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7602.htm>. Acesso em: 06.09.2016.

CARDOSO, Adalberto. LAGE, Telma. A Inspeção do Trabalho no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, n 3, 2005, pp. 451 a 490.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. Trad. Roneide Venancio Majer. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2005.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. A Sociedade em Rede – Do conhecimento à ação política. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2006.

CHAGAS, Ana Maria de Resende; SALIM, Celso Amorim; SERVO, Luciana Mendes Santos. Saúde e segurança no trabalho no Brasil : aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores. Brasília: Ipea, 2011.

CHAUÍ, Marilena. Convite à filosofia. São Paulo: Editora Ática, 2000.

CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende. Direito Penal do Trabalho e a Má Consciência do ordenamento jurídico. 2009. Disponível em <https://www.trt3.jus.br/download/artigos/pdf/131_direito_penal_trabalho.pdf>, com acesso em 06.09.2016.

CIPA. Caderno informativo de prevenção de acidentes n. 444, ano 38. São Paulo: Editora Casa Nova, 2016.

COCKELL, Fernanda Flávia. Da enxada à colher de pedreiro: trajetórias de vulnerabilidade social na construção civil. Tese (Doutorado) - Engenharia de Produção. Universidade Federal de São Carlos, 2008.

CONTERRÂNEOS velhos de guerra. Brasília: Sagres Filmes, 1992. 1 DVD (153 min): son., color.; Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=iDcz3Uw21wl>>. Acesso em 10/10/2016.

CORTINA, Adela. *Razon comunicativa y responsabilidad solidária*. Salamanca: Ediciones Sígueme S.A., 1985.

COSTA, Danilo. et al. Saúde do Trabalhador no SUS: desafios para uma política pública. Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, v. 38. São Paulo: FUNDACENTRO, 2013

COSTA, Renata. Eficácia dos treinamentos – Caderno informativo de prevenção de acidentes n. 443, ano 38. São Paulo: Editora Casa Nova, 2016.

DIAZ, Esther. “El conocimiento como tecnologia de poder. IN DIAZ, Esther. La posciencia – el conocimiento científico en las postrimerías de la modernidad. Buenos Aires: Biblos, 2007.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Perfil da construção civil – Brasil, Bahia e Região Metropolitana de Salvador*. São Paulo: DIEESE, 2012.

FABRE, Luiz Carlos Michele (Org.). Vade Mecum Direito Internacional do Trabalho. São Paulo: Orgânica, 2013.

FELICIANO, Guilherme Guimarães; MARANHÃO, Ney; GONÇALVES, Flávio Leme. Meio ambiente do trabalho e poder público: crítica à portaria n 66/13, da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado de Rondônia. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, v. 79, n. 3, p. 148-152, jul./set. 2013. Disponível em http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/50029/007_feliciano_maranhao_goncalves.pdf?sequence=1. Acesso em 23.08.2016.

FELIX, Maria Christina (coord.); Engenharia de segurança do trabalho na indústria da construção – 2. ed. – São Paulo: Fundacentro, 2011.

FONSECA, Eduardo Diniz. Inovação e acidentes na construção civil – novas tecnologias construtivas e ruptura dos saberes de prudência. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Engenharia de Produção, defendida em 2007.

FRANCHINI, A. S; SEGANFREDO, Carmen. As 100 melhores histórias da mitologia: deuses, heróis, monstros e guerras da tradição greco-romana. 9 ed. Porto Alegre: L&PM, 2007.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. 59ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

GEMIGNANI, Tereza Aparecida Asta; GEMIGNANI, Daniel. Meio ambiente do trabalho. Precaução e prevenção. Princípios norteadores de um novo padrão normativo. *in* Revista TST, vol. 78, nº 1, jan/mar. Brasília: TST, 2012.

GOMES, Rafael da Silveira. A produção social do infortúnio: acidentes incapacitantes na construção civil. Dissertação (Mestrado), Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro. 2003.

HESPANHA, António Manuel. *O caleidoscópio do direito* – O direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje. Coimbra: Edições Almedina, 2007.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

IBGE. Tendências Demográficas – Uma análise dos resultados da amostra do Censo Demográfico 2000. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tendencias_demograficas/comentarios.pdf>. Acesso em 15/10/2016.

INOUE, Karina Sami Yamamoto; VILELA, Rodolfo Andrade de Gouveia. Occupational health technicians' power to act: conflicts and limitations. *Rev. bras. saúde ocup.*, São Paulo , v. 39, n. 130, p. 136-149, dez. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-76572014000200136&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 30.12.2016.

IRELAND, Timothy. Práticas educacionais com trabalhadores da indústria da construção no nordeste do Brasil: sua contribuição para a mudança. *Informação e Sociedade*, v. 6 n.1, p.99-111. João Pessoa, 1996.

KEENAN, V.; KERR, W.; SHERMAN, W. Psychological climate and accidents in an automotive plant. *Journal of Applied Psychology*, 35(2), 108-111. College Park: 1951.

LASSALLE, Ferdinand. A essência da Constituição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

LAUTIER, Bruno; PEREIRA, Jaime Marques. Representações Sociais e Construção do Mercado de Trabalho: Empregadas domésticas e operários da construção civil na América Latina. *Caderno CRH*, Salvador, v. 7, n. 21, jul-dez, 1994.

LOPES, Mônica Sette. A formação do juiz para a oralidade: relato, memória e pedagogia do direito não escrito. In: MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva, DELGADO, Maurício Godinho, PRADO, Ney, ARAÚJO, Carlos (Coord.). *A efetividade do direito e do processo do trabalho*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. *Manual esquemático de filosofia*, 4ª ed. São Paulo: LTr, 2010.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 5. Ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MCLUHAN, Marshall. *Os meios de comunicação como extensões do homem (understanding media)*. Tradu. Décio Pignatari. São Paulo: Editora Cultrix, 2005.

MELHADO, Silvio Burrattino. *Subsídios para a avaliação do custo de mão-de-obra na construção civil / S.B. Melhado, U.E.L. de Souza*. São Paulo : EPUSP, 1991.

MELIÁ, J., MEARNS, K., Silva, S., & LIMA, M. L. Safety climate responses and the perceived risk of accidents in the construction industry. *Safety science*, 46, 949-958. 2008

MINISTÉRIO DO TRABALHO. Resumo de Acidente Analisado Inspeção nº: 109427173. 2012a. Disponível em <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4F05455D014F46BA8A073E5A/Morte%20em%20raz%C3%A3o%20de%20choque%20el%C3%A9trico%20em%20m%C3%A1quina%20port%C3%A1til%20em%20obra.pdf>>. Acesso em 06/01/2017.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. Resumo de Acidente Analisado Inspeção nº: 108321207. 2012b. Disponível em <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814F05451F014F3C669B9C723C/Acidente%20grave%20em%20raz%C3%A3o%20de%20queda%20ap%C3%B3s%20colapso%20de%20estrutura%20ap%C3%B3s%20concretagem%20em%20obra.pdf>>. Acesso em 06/01/2017.

MPS – Ministério da Previdência Social. Portaria Interministerial nº 152, de 13 de maio de 2008. Disponível em <http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF8B2D52F0D85/p_20080513_152.pdf>. Acesso em 07.09.2016.

MORIN, Edgar. Ciência com consciência. Trad. Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2003.

NADER, Paulo. Introdução ao estudo do direito. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NOBRE, Letícia Coelho da Costa. A política do possível ou a política da utopia?. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, v. 38. São Paulo: FUNDACENTRO, 2013

OIT: um trabalhador morre a cada 15 segundos por acidentes ou doenças relacionadas ao trabalho. Nações Unidas, 2013. Disponível em

<<https://nacoesunidas.org/oit-um-trabalhador-morre-a-cada-15-segundos-por-acidentes-ou-doencas-relacionadas-ao-trabalho/>>. Acesso em 23.08.2016.

OIT. ODERO, A. (Coord.) Las normas internacionales del trabajo Un enfoque global. Malta: 2002. Disponível em <http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_087694/lang--es/index.htm>. Acesso em 07.09.2016.

OKAMOTO, P. S.; SALERNO, M. S.; MELHADO, S. A coordenação de projetos subcontratados na construção civil. *Gestão e Tecnologia de Projetos*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 123-142, jan./jun. 2014. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.11606/gtp.v9i1.68149>>. Acesso em 15.10.2016.

OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque de. Nexos técnico epidemiológico previdenciário – NTEP e o Fator Acidentário de Prevenção – FAP: Um novo olhar sobre a saúde do trabalhador. Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, defendida em 2008.

OLIVEIRA, Roberval Passos de. 'Tudo é arriscado': a representação do trabalho entre trabalhadores informais da construção civil. 2004. 155f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Instituto de Saúde Coletiva, Salvador, 2004.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Proteção jurídica à saúde do trabalhador*. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2011.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional* – 9. Ed. ver., ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2008.

PRUNART – FDUFG. Programa universitário de apoio às relações de trabalho e à administração da justiça: pesquisa, ensino e extensão comprometidas com a concretização dos princípios, dos valores e do projeto constitucional da

sociedade brasileira no âmbito da organização do trabalho e da administração da justiça / Coordenação: Antônio Gomes de Vasconcelos. – Belo Horizonte: RTM, 2013.

RANDI, Raquel Soares de Souza. Em busca da efetividade do direito fundamental à saúde e segurança no trabalho: uma contribuição para a implementação da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, defendida em 2014.

REVISTA DA VACINA. A revolta da vacina. Ministério da Saúde – Centro Cultural da Saúde. Disponível em <<http://www.ccms.saude.gov.br/revolta/revolta.html>>, acesso em 23.11.2016.

RIBEIRO, Darcy. Sobre o óbvio, 1986. Disponível em <http://www.biolinguaem.com/biolinguaem_antropologia/ribeiro_1986_sobreobvio.pdf>.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, Maria Cristina Vieira de Cristo e. Condições de Trabalho e Clima de Segurança dos operários da Construção de Edificações. Psicologia. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, defendida em 2013.

SILVEIRA, Cristiane Aparecida. et al. Acidentes de trabalho na construção civil identificados através de prontuários hospitalares. In Revista da Escola de Minas de Ouro Preto, número 58. Ouro Preto: 2005.

SINDUSCON Grande Florianópolis. Perfil do Trabalhador da Construção Civil 2015. Disponível em <<http://sinduscon-fpolis.org.br/MyFiles/comunica%C3%A7%C3%A3o%202015/Perfil%20do%20Trabal>

hador%20da%20Constru%C3%A7%C3%A3o%20Civil%202015.pdf>. Com acesso em 10.10.2016.

SOARES, Fabiana de Menezes. Produção do direito e conhecimento da lei a luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, defendida em 2002.

SRTE/MG. Relatório de Gestão do Exercício 2015. Belo Horizonte: MTE, 2016. Disponível em <ftp://ftp.mtpe.gov.br/portal/aceso-a-informacao/auditorias/2015/somente-relatorio/srte-mg-relatorio-gestao.pdf>. Acesso em 26.12.2016

SUBCONTRATAÇÃO na construção civil de São Paulo atinge 90% dos profissionais. Folha de São Paulo, São Paulo: 28/08/2006. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2808200603.htm>. Acesso em 15.10.2016.

TAKESHITA, Isabela Mie. Análise dos acidentes de trabalho fatais inseridos no sistema de informação de agravos de notificação (SINAM) ocorridos em Belo Horizonte, MG. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Enfermagem, defendida em 2012.

VASCONCELLOS, Luiz Carlos Fadel de. Duas políticas, duas vigilâncias, duas caras. Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, v. 38. São Paulo: FUNDACENTRO, 2013

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. Pressupostos Filosóficos e Político-Constitucionais para a aplicação do Princípio da Democracia Integral e da Ética de Responsabilidade na Organização do Trabalho e na Administração da Justiça: o Sistema Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista. Estudo de caso – a questão trabalhista regional e os resultados da instituição matricial de Patrocínio-MG

(1994–2006). Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, defendida em dezembro/ 2007.

_____. Pressupostos filosóficos e político-constitucionais do Sistema Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista: teoria e prática da razão dialógica e do pensamento complexo na organização do trabalho e na administração da justiça: democracia integral e ética de responsabilidade social.. São Paulo: LTr, 2014a.

_____. O Sistema Núcleo Intersindical de Conciliação Trabalhista: do fato social ao instituto jurídico: uma transição neoparadigmática ao modelo de organização do trabalho e da administração da justiça. São Paulo: LTr, 2014b.

ZYWICKI, Todd J.; SANDERS, Anthony B. Posner, Hayek & The Economic Analysis Of Law . George Mason University School of Law, 2008. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract_id=957177>, acesso em 22.12.2016.

ZOHAR, Dov. Safety Climate in industrial Organizations: Theoretical and applied implications. Journal of Applied Psychology, 65(1), 96-102. College Park: 1980.

ZOHAR, Dov. A group-level model of safety climate: testing the effect of group climate on microaccidents in manufacturing jobs. Journal of Applied Psychology, 85(4), 587-596. College Park: 2000.