

FISCALIZAÇÃO - EFETIVIDADE E EFICÁCIA NO MEIO AMBIENTE DE TRABALHO

Vilma Dias Bernardes Gil¹

SUMÁRIO: 1.Meio Ambiente do Trabalho 2.Ordenamento Jurídico Brasileiro – Direito Fundamental 3.CLT e Normas Regulamentadoras 4.Negociações Tripartites 5.Fiscalização das Normas – Inspeção do Trabalho 6.Acidentes do Trabalho – Conscientização Social 7.Uma palavra sobre as mudanças normativas 8.Conclusão.

1. Meio Ambiente do Trabalho

O estudo do meio ambiente do trabalho como elemento determinante da saúde do trabalhador tem como marco o conceito de saúde firmado em 1946, pela Organização Mundial da Saúde – OMS. Até então a saúde significava apenas a ausência de doença, mas, a partir daí, passou a ser entendida como “o estado de completo bem-estar físico, mental e social”.

A expressão “bem-estar mental” permitiu que se considerassem as questões relativas às doenças psíquicas ou psicossomáticas que afligem o trabalhador como relacionadas ao trabalho. Da mesma forma, a expressão “bem-estar social” permitiu que fosse considerado todo e qualquer elemento do meio ambiente do trabalho como determinante da saúde do trabalhador.

No Brasil, em sintonia com essa nova concepção de saúde, a Lei n.º 8.080, de 19/09/1990, conhecida como Lei Orgânica da Saúde, estabelece, em seu artigo 3.º, com a redação dada pela Lei n.º 12.864/2013, que

Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

¹ Doutora em Direito pela USP; Professora da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie (2003 – 2010); Professora Convidada na PUC, Fundação Getúlio Vargas e INSPER. Pertenceu aos quadros do Ministério do Trabalho no período de 1984 a 2016, tendo ocupado os cargos de Auditora-Fiscal do Trabalho, Assessora Técnica e Superintendente Regional do Trabalho e Emprego (substituta). Possui livros e vários artigos publicados em periódicos especializados. Advogada.

E o parágrafo único desse dispositivo esclarece que também dizem respeito à saúde as ações que “se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

No plano internacional, o tema sempre foi objeto de atenção da Organização Internacional do Trabalho - OIT. Lembra-se que o primeiro serviço de inspeção de higiene foi criado logo em 1919, data do surgimento da Organização, a partir das doenças e dos acidentes que vitimavam os trabalhadores.

Essa vocação foi reafirmada solenemente através da Resolução adotada em 24.06.75, sobre a ação futura da Organização, segundo a qual o melhoramento das condições e do meio ambiente de trabalho, assim como o bem-estar dos trabalhadores continua sendo a missão principal e permanente da OIT.

Tratando diretamente da saúde dos trabalhadores, apontam-se três importantes Convenções: a 148, que trata da Proteção dos Trabalhadores Contra os Riscos Profissionais devido à Contaminação do Ar, ao Ruído e às Vibrações no local de Trabalho (Decreto n.º 93.413/1986 de 15/10/1986); a 155/94, que trata da Segurança e Saúde dos Trabalhadores e o Meio Ambiente de Trabalho (Decreto n.º 1.254 de 29/09/1994); e a 161/91, sobre Serviços de Saúde do Trabalho (Decreto n.º 127 de 22/05/1991). Todas as três Convenções foram ratificadas pelo Brasil e, por isso, merecem estudo destacado.

A Convenção 148, por exemplo, estabelece a “colaboração mais estreita possível” entre os representantes dos empregados e dos empregadores, tanto na formulação quanto na aplicação das medidas técnicas, pela autoridade competente, privilegiando a coleta de informações junto ao trabalhador, que é o principal interessado nas condições adequadas de trabalho. Ela também faculta aos representantes dos empregados e empregadores acompanhar o agente da inspeção, além de declarar expressamente a responsabilidade do empregador pela aplicação das medidas, estando os empregados, de outra parte, obrigados a observar as normas de segurança. Garante, finalmente, o direito à informação e orientação aos trabalhadores ou seus representantes.

2. Ordenamento Jurídico Brasileiro – Direito Fundamental

A Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988 representou para o Brasil um avanço significativo na consolidação da democracia e na garantia de direitos sociais aos trabalhadores. Ficou conhecida, por essas razões, como a “Constituição cidadã”.

À época, muito se questionou sobre quais os assuntos poderiam e deveriam ser objeto do texto supremo e, mais especificamente, se direitos trabalhistas deveriam integrar esse rol, ou se deveriam ser tratados pelas esferas infraconstitucionais de elaboração das normas.

Conforme esclarece Dallari, as finalidades da Constituição no século XVIII são diferentes das do mundo de hoje. Naquela época, a necessidade primeira era a de se estabelecer limites ao poder político e, com o passar do tempo, essa prioridade voltou-se para o poder econômico, em face das profundas modificações a que foi submetida a sociedade, por fatores como a revolução industrial experimentada nos séculos seguintes. Controlar o poder econômico passou a ser preocupação das democracias modernas, e, segundo o autor,

uma das Constituições mais importantes, dentro dessa nova perspectiva, foi a do México, de 5 de fevereiro de 1917. Ao lado de uma série de normas, regulando as relações de trabalho para impedir a exploração do trabalhador, a Constituição mexicana estabeleceu restrições à propriedade privada, permitindo ao Estado impor limitações por motivo de interesse público ou benefício social.²

A inclusão dos direitos trabalhistas nas Constituições modernas teve início, portanto, com a Constituição do México, de 1917, referida pelo autor, seguida pela da Alemanha, de 1919, conhecida como Constituição de Weimar (cidade onde foi elaborada), servindo ambas de modelo para as Constituições das democracias modernas, a exemplo da Itália, Portugal e Espanha, embora em alguns países reconhecidamente democráticos isso não tenha ocorrido, como é o caso dos Estados Unidos, cuja Carta Magna está em vigor desde 1787.

Esse movimento redundou na chamada Teoria do Constitucionalismo Social, segundo a qual as Constituições das modernas democracias não podem olvidar-se das questões sociais.

No Brasil não foi diferente. A Constituição de 1988, sem dúvida, buscou alinhar-se entre aquelas mais modernas, representativas de verdadeiras democracias sociais. Ao referir-se à nova Carta, Amauri M. Nascimento esclarece que teria ela adotado “um modelo prescritivo, não omissivo, segundo a diretriz do constitucionalismo social e seus

² DALLARI, Dalmo de Abreu. Constituição e Constituinte, SP, Saraiva, 1982. p. 84.

objetivos fundamentais, que compreendem a ideia da inclusão de direitos sociais nas Constituições.”³

O trabalho, nesse contexto, ganhou destaque em vários momentos, ressaltando-se aquele em que é priorizado em face dos próprios interesses da produção. Não é outro o sentido do [artigo 193](#), da Carta, ao proclamar: “a ordem social tem como base o primado do trabalho e, como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

Sobre o tema, oportuna a lição de Tércio Ferraz que, ao investigar a legitimidade da Constituição, parte de três ângulos básicos, tornados em razão dos valores fixados na Carta: a legitimidade no âmbito político (espaço da cidadania), no âmbito econômico (espaço da livre iniciativa) e, finalmente, no âmbito social (espaço do trabalho). Sobre este último, e tendo em conta o quanto dispõe o [artigo 193](#) referido, o autor assim se manifesta:

A Constituição, que, no [artigo 6.º](#), enumera os ‘direitos sociais’ e, dentre eles, o direito ao trabalho, completa, no [artigo 7.º](#), aqueles direitos com a enumeração os direitos do trabalhador, que são direitos sociais específicos. Em termos de principalidade legitimante, todos esses direitos não estão alinhados pela ótica do econômico, não integram o sistema produtivo, mas ressalvam o sentido social da sobrevivência humana, do valor da sobrevivência, com seus mínimos necessários, suas possibilidades de resistência aos imperativos das necessidades econômicas, como é o caso da greve. Estruturada com base no primado do trabalho sobre os próprios interesses da produção, que pertinem à Ordem Econômica, a Ordem Social é também movimento, projeção e fins que a legitimam. Fala-se no bem-estar e na justiça sociais. Note-se, de início, a diferença entre as duas ordens. A econômica deve visar assegurar a todos a existência digna conforme os ditames da justiça social. O objetivo da Ordem Social é o próprio bem-estar social e a justiça social. A primeira deve garantir que o processo econômico, enquanto produtor, não impeça, mas, ao contrário, se oriente para o bem-estar e a justiça sociais. A segunda não os assegura, instrumentalmente, mas os visa,

³ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Direito do Trabalho na Constituição de 1988. SP, Ed. Saraiva, p. 16, 1989.

diretamente. Os valores econômicos são valores-meio. Os sociais, valores-fim.⁴

Assim é que a saúde é um Direito Social, insculpido no artigo 6.º, da CF/88, segundo o qual, "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."

E o direito à segurança e saúde do trabalhador, antes regulamentado por norma ordinária, hoje integra o rol dos direitos constitucionalmente assegurados aos trabalhadores.

De fato, nos termos do artigo art. 7.º, da Constituição Federal, o trabalhador tem direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (inciso XXII), além do adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei (inciso XXIII).

3. CLT e Normas Regulamentadoras

No plano ordinário, a CLT disciplina o assunto em seu Capítulo V, com a redação que lhe imprimiu a Lei 6.514, de 22.12.77. Referido capítulo abrange os seguintes assuntos: Disposições Gerais (Art. 154/159); Inspeção Prévia e Embargo ou Interdição (Art. 160/161); Órgãos de Segurança e de Medicina do Trabalho nas Empresas (Art. 162/165); Equipamento de Proteção Individual (Art. 166/167); Medidas Preventivas de Medicina do Trabalho (Art. 168/169); Edificações (Art. 170/174); Iluminação (Art. 175); Conforto Térmico (Art. 176/178); Instalações Elétricas (Art. 179/181); Movimentação, Armazenagem e Manuseio de Materiais (Art. 182/183); Máquinas e Equipamentos (Art. 184/188); Atividades Insalubres ou Perigosas (Art. 189/197); Prevenção da Fadiga (Art. 198/199); Outras Medidas Especiais de Proteção (Art. 200) e Penalidades (Art. 201).

Sob o aspecto jurídico-legal, compete ao Ministério do Trabalho, hoje Ministério da Economia, regulamentar as disposições legais concernentes à matéria, fixadas no Capítulo V da Consolidação das Leis do Trabalho. Com efeito, de acordo com o artigo 155, I, desse diploma

⁴ FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Legitimidade na Constituição de 1988 in Constituição de 1988. SP, p. 51, Ed. Atlas, 1989.

legal, incumbe ao órgão de âmbito nacional competente em matéria de segurança e saúde do trabalhador estabelecer, nos limites de sua competência, normas sobre aplicação dos preceitos do capítulo, o que se deu efetivamente com a edição da Portaria n.º 3.214, de 08/06/1978, que instituiu várias Normas Regulamentadoras – NR –, cada uma delas cuidando de um determinado tema ligado à área.

Essa Portaria é objeto de revisão permanente, seja para atualização das NR existentes, seja para criação de novas; primeiro, em face das constantes transformações a que se submete o trabalho e, segundo, em razão dos avanços tecnológicos que possibilitam cada vez mais aperfeiçoarem-se os meios de proteção da saúde e da integridade física dos trabalhadores, com a adoção de novos e modernos equipamentos ou métodos de trabalho.

Atualmente são 36 (trinta e seis) Normas Regulamentadoras que passam por temas como Ergonomia no ambiente de trabalho; Insalubridade e periculosidade; Combate ao incêndio e sua prevenção; Instalações elétricas; Condições sanitárias nos locais de trabalho; Parâmetros mínimos para manutenção de armários, cozinhas, chuveiros, pisos; Serviço especializado em segurança e medicina; Comissão interna de prevenção de acidentes; Equipamentos de proteção individual; Edificações; Programas de prevenção de riscos e de controle médico ocupacional; Transporte, movimentação, armazenagem e manuseio de Materiais; Máquinas e equipamentos; Caldeiras e vasos de pressão; Fornos; Explosivos; Combustíveis e inflamáveis; Trabalho portuário e aquaviário; Serviços de saúde, entre outros.

A revisão dessas normas, antes feita unilateralmente pelo Estado, tem sido, nos últimos anos, precedida de ampla discussão com as entidades patronais e profissionais interessadas.

4. Negociações Tripartites

Buscando democratizar a elaboração de normas concernentes à saúde e segurança dos trabalhadores nos locais de trabalho, o então Ministério do Trabalho promove também negociações tripartites. Essas ações se originam no reconhecimento, por parte do governo brasileiro, do princípio do Tripartismo Paritário (governo, trabalhador e empregador), preconizado pela OIT, que enfatiza seu uso especialmente para a construção de regulamentações nas áreas referidas. Em face desse princípio e dentro do espírito democrático que tem permeado as ações governamentais, o Estado cria novas metodologias de trabalho

com o fito de propiciar a manifestação da sociedade em assuntos relevantes. Na negociação tripartite, então, volta a ser parte que, ao lado dos atores sociais envolvidos, busca o consenso no encaminhamento dessas questões.

Ao promover a participação dos interlocutores sociais no debate que precede a elaboração da norma, o Estado busca não só a integração das partes interessadas, mas também a perfeita adequação da norma à realidade que ela visa regular, garantindo, por outro lado, a preservação do interesse público. É incontroversa a importância da participação dos próprios interessados na criação da norma, posto que sabem, como ninguém, onde residem as fragilidades no cotidiano dos locais de trabalho.

Além disso, esta é talvez a ação mais evoluída do então Ministério do Trabalho do ponto de vista das demandas sociais, uma vez que consegue antecipar-se à gama variada de doenças e acidentes resultantes das más condições de trabalho, prevenindo-os através de uma legislação adequada e em perfeita sintonia com a realidade dos diversos setores da atividade econômica.

Assim, compete aos Auditores coordenar a elaboração de novas NRs, bem como o aperfeiçoamento das NRs existentes, visando à prevenção e à correção dos riscos e agravos decorrentes do trabalho. Os procedimentos para elaboração das NRs estão previstos na [Portaria MTb n.º 1.224](#) de 28 de dezembro de 2018, que disciplina o processo com a participação de Grupos Técnicos – GT, Grupos de Estudos Tripartite - GET, Grupos de Trabalho Tripartites – GTT e Comissões Permanentes Tripartites Temáticas na área de segurança e saúde no trabalho.

A metodologia utilizada para a construção das normas observa as seguintes etapas: I - delimitação do tema a ser regulamentado ou NR a ser revisada; II - elaboração de texto técnico básico; III - disponibilização do texto técnico básico para consulta pública; IV - elaboração de proposta de regulamentação; V - apreciação da proposta de regulamentação; VI - aprovação; VII - publicação da norma no Diário Oficial da União - DOU; e VIII - implementação assistida.

O funcionamento dos grupos GT, GET e GTT, por sua vez, é regido pela [Portaria SIT n.º 186](#), de 28 de maio de 2010.

5. Fiscalização das Normas – Inspeção do Trabalho

Como se verifica, no campo legal, o Brasil se coloca como país de ponta, com inúmeras disposições legais a disciplinar o assunto.

Mostra-nos a história, contudo, que as normas trabalhistas de caráter protetivo só se mostraram verdadeiramente eficazes quando seu cumprimento passou a ser objeto de controle por parte do Estado, através da Inspeção do Trabalho - facultativa no início, institucionalizada posteriormente. Sua história, portanto, está diretamente ligada ao surgimento desse ramo do Direito, que, por sua vez, tem sido objeto de intenso debate nos últimos tempos, em face das profundas mudanças que vêm ocorrendo no cenário mundial - e que têm influenciado decisivamente o campo das relações de trabalho.

Criada no século XIX, a Inspeção do Trabalho surgiu para garantir a observância de normas trabalhistas cuja elaboração foi intensificada a partir da Revolução Industrial e que compõem, atualmente, o Direito do Trabalho.

Com efeito, as primeiras normas de proteção enfocando especialmente a criança (limitação de jornada e fixação de idade mínima para o trabalho), decorreram da constatação, por parte de um Estado até então presidido pelos valores do liberalismo, da necessidade de intervir nas relações entre patrão e empregado, com vistas a garantir uma igualdade real entre os contratantes. O empregado, submetido pelo poder econômico, passou a ser alvo de proteção do Estado.

Atualmente, a Inspeção do Trabalho no Brasil, nos termos da Constituição Federal ([art. 21, XXIV](#)), é organizada, mantida e executada pela União. Ela está vinculada ao Ministério do Trabalho, hoje Ministério da Economia e, sob o aspecto técnico, subordina-se à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), em Brasília.⁵

O Sistema Federal da Inspeção do Trabalho no Brasil é regido por normas que se fundam na [Convenção n.º 81](#) da OIT⁶, entre outras ratificadas pelo Brasil, que cuidam da proteção e garantia dos direitos dos trabalhadores, tendo 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, conforme o disposto no art. 1.º do [Decreto n.º 4.552](#), de 27 de dezembro de 2002, que aprovou o Regulamento da Inspeção do Trabalho.

⁵ Art. 3.º do [Decreto n.º 4.552](#), de 27 de dezembro de 2002.

⁶ Aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 24, de 29 de maio de 1956, promulgada pelo [Decreto n.º 41.721](#), de 25 de junho de 1957, e revigorada pelo [Decreto n.º 95.461](#), de 11 de dezembro de 1987.

Atualmente, a Inspeção do Trabalho atua com base no planejamento e na execução de projetos que o compõem, com metas a serem cumpridas pelas respectivas equipes de trabalho, observadas determinadas regras.⁷

A elaboração e execução dos projetos e ações seguem as diretrizes e metas fixadas no Plano Plurianual (PPA) e as orientações da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), sendo que os projetos são concebidos com foco em atividades econômicas ou temas, selecionados com base em diagnóstico fundamentado na análise de pesquisas sobre o mercado de trabalho, prioritariamente em fontes de dados oficiais. A gestão dos projetos e ações é descentralizada, sob responsabilidade das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE).

Os Auditores-Fiscais do Trabalho atuam em todo país, lotados nas 27 (vinte e sete) Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, distribuídas pelos Estados da Federação. A Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho encontra-se organizada pela Lei n.º 10.593, de 06.12.2002 que, em seu art. 11, estabelece que os Auditores-Fiscais do Trabalho têm por atribuição assegurar, em todo o território nacional, dentre outras, o cumprimento de disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à medicina do trabalho, no âmbito das relações de trabalho e de emprego.

Por essa razão, esses agentes são competentes para embargar obras ou interditar estabelecimentos, máquinas ou equipamentos quando constatarem a presença de risco grave e iminente.

Nesse sentido, entre outras medidas que podem ser tomadas durante a ação fiscal, estão os embargos de obras e as interdições de motosserras, máquinas e outros equipamentos que estejam em desacordo com as disposições estabelecidas nas normas de saúde e segurança nos locais de trabalho.

A fiscalização das normas de saúde e segurança nos locais de trabalho está prevista na NR-28 – Fiscalização e Penalidades. De acordo com o item 28.1.4 dessa NR, o Agente da Inspeção poderá notificar as empresas, com base em critérios técnicos, através de Termo de Notificação, concedendo-lhe prazo para sanar as irregularidades constatadas. Vencendo-se referido prazo, sem que o empregador tenha cumprido o quanto determinado, lavra-se o auto de infração. A Notificação prévia, embora não obrigatória, é, via de regra, adotada

⁷ Portaria MTE n.º 546, de 11 de março de 2010.

pelos agentes, na medida em que buscam, mais do que punir, regularizar uma dada condição de trabalho.

6. Acidentes do Trabalho - Conscientização Social

A partir das normas constitucionais e legais descritas, verifica-se que o Brasil, no campo legal da saúde e segurança no meio ambiente do trabalho, coloca-se como país de ponta, servindo, inclusive, como modelo para outros países.

Mas esse destaque não se dá somente no campo legal. Pelo enfoque das inovações tecnológicas observa-se, igualmente, a ênfase que tem sido colocada na questão da saúde e segurança do trabalhador: a cada dia, novos e melhores produtos, especialmente na área dos equipamentos de proteção individual, os chamados "EPI", têm sido ofertados ao mercado na mesma velocidade em que se estabelecem novos métodos e processos de produção.

Paradoxalmente, porém, continua grande o número de acidentes do trabalho que assola o país. Isto sem falar nas doenças que se originam do trabalho, causando o afastamento dos trabalhadores de suas atividades (vejam-se os males da coluna vertebral, a surdez profissional, a lesão por esforços repetitivos (LER), a silicose e o saturnismo, para ficarmos nas mais comuns).

Uma possível razão para esse fato é que tanto patrões quanto empregados se mostram, algumas vezes, muito pouco refratários ao conjunto de medidas que os vários segmentos sociais interessados na questão têm oferecido ao debate.

Há, sem dúvida, a necessidade de conscientização desses atores sociais.

6.1. O legislador

O próprio legislador busca essa conscientização, tanto em relação ao empregador, como em relação ao Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho e à Comissão Interna de Prevenção de Acidentes.

Encontramos na legislação dispositivos específicos que tratam da obrigação de conscientizar. É o caso, por exemplo, do item 1.7, da [NR-1](#), segundo o qual cabe ao empregador: elaborar ordens de serviço sobre segurança e medicina do trabalho, dando ciência aos empregados, com os objetivos de prevenir atos inseguros no desempenho do trabalho;

divulgar as obrigações e proibições que os mesmos devam conhecer e cumprir, dando a conhecer, inclusive, de que serão passíveis de punição, pelo descumprimento das ordens de serviço expedidas; determinar os procedimentos que deverão ser adotados em caso de acidente do trabalho e doenças profissionais ou do trabalho.

Cabe-lhe, ainda, informar aos trabalhadores dos riscos profissionais que possam originar-se nos locais de trabalho; dos meios para prevenir e limitar tais riscos e as medidas adotadas pela empresa; dos resultados dos exames médicos e de exames complementares de diagnóstico aos quais os próprios trabalhadores forem submetidos e, finalmente, dos resultados das avaliações ambientais realizadas nos locais de trabalho.

Quanto aos Serviços Especializados em Engenharia de Segurança, a [NR-4](#) inclui, entre a competência dos profissionais ali referidos, a de promover a realização de atividades de conscientização, educação e orientação dos trabalhadores para a prevenção de acidentes do trabalho e doenças ocupacionais, tanto através de campanhas, quanto de programas de duração permanente e, bem assim, de esclarecer e conscientizar os empregados a respeito desses temas, estimulando-os em favor da prevenção.

Da mesma forma, ao tratar da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes – CIPA, a [NR-5](#) estabelece, dentre as atribuições da referida Comissão, a de elaborar, ouvidos os trabalhadores de todos os setores do estabelecimento, e com a colaboração do Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho, - SESMT, o Mapa de Riscos dos locais de trabalho, assim como promover a divulgação e zelar pela observância das normas de segurança e saúde no trabalho. Além disso, cabe-lhe despertar o interesse dos empregados pela prevenção de doenças e acidentes do trabalho e, finalmente, promover, anualmente, em conjunto com o SESMT, a Semana Interna de Prevenção de Acidentes do Trabalho - SIPAT, com vistas àqueles objetivos.

Outro exemplo é o da [NR-18](#) que, ao tratar de Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção, determina, em seu item 18.28.1, que todos os empregados devem receber treinamentos, por ocasião da admissão, visando garantir a execução de suas atividades com segurança. Além disso, estabelece a obrigatoriedade de se colocar, em local visível para os trabalhadores, cartazes alusivos à prevenção de acidentes e doenças de trabalho (item 18.37.1). Referida NR exige, também, que sejam prestadas aos trabalhadores informações sobre as Condições e Meio Ambiente do Trabalho; os riscos inerentes a sua função; o uso adequado dos Equipamentos de Proteção Individual -

EPI e sobre os Equipamentos de Proteção Coletiva - EPC, existentes no canteiro de obra.

6.2. Demais atores

Também no campo institucional, objetivando permanentemente reduzir o número de acidentes do trabalho, em seu sentido amplo, legal, o então Ministério do Trabalho lançou a Campanha Nacional de Combate aos Acidentes do Trabalho - CANCAT, concentrando suas ações não só na área de fiscalização como também na "área educativa e de sensibilização da sociedade"⁸, valorizando o diálogo e as soluções negociadas. Dentre os objetivos da CANCAT, apontam-se:

sensibilizar os segmentos sociais na busca de soluções para o grande número de acidentes de trabalho que provocam morte ou incapacidade permanente dos trabalhadores; articular a formação de parcerias entre os órgãos governamentais e não-governamentais, visando garantir a mobilização, bem como a complementaridade das ações desenvolvidas; além de aprimorar as informações sobre os acidentes de trabalho e doenças profissionais para o aperfeiçoamento do planejamento em segurança e saúde no trabalho.⁹

Embora muitos critiquem o caráter predominantemente punitivo da Inspeção do Trabalho, encarregada de inspecionar os locais de trabalho através de reiterada ação fiscal, podendo, inclusive, na ocorrência de grave e iminente risco à vida ou à saúde do trabalhador, proceder ao embargo ou interdição ([artigo 161](#) da CLT), a verdade é que as empresas dispõem, antes de serem inspecionadas e, eventualmente, punidas, de vários recursos legais e instrumentais (SESMT, CIPA), para agir de acordo com as regras mínimas de conforto e segurança nos locais de trabalho e, bem assim, conscientizar seus empregados, com vistas a uma proficiente política de segurança no interior da empresa.

Por outro lado, as CIPAS nem sempre são atuantes, muitas existem apenas formalmente. É preciso que se conscientizem do papel de suma importância que desempenham no seio das empresas.

Os sindicatos, por sua vez, também devem colaborar nessa questão,

⁸ PAIVA, Paulo, Revista CIPA, p. 56

⁹ Cartilha "Ganhe a Vida. Combata Acidentes de Trabalho". MTb, 1996.

pois desempenham, perante a lei, papel de grande relevância, não só na promoção regular de instrução e formação com vistas a incrementar costumes e atitudes prevencionistas em matéria de acidente, mas, especialmente, no acompanhamento do fiel cumprimento das normas pelas empresas (artigos 173, 174 e 175 da Lei n.º 8.213, de 24.07.91).

Atualmente, a empresa é responsável pela adoção e uso das medidas coletivas e individuais de proteção e segurança da saúde do trabalhador, constituindo contravenção penal, punível com multa, deixar a mesma de cumprir as normas de segurança e higiene do trabalho. É seu dever, também, prestar informações pormenorizadas sobre os riscos da operação a executar e do produto a manipular (§§ 1.º, 2.º e 3.º do artigo 19, da Lei n.º 8.213, de 24.07.91).

7. Uma palavra sobre as mudanças normativas

Muitos discutem acerca da necessidade de mudanças no nosso modelo de relações de trabalho, ainda estatutário (CLT, mais uma infinidade de leis que compõem um arcabouço legal rígido, aplicado de forma invariável, a despeito da quantidade de fatores que dificultam a sobrevivência das empresas, em especial de certos setores produtivos, num mercado global).

Embora haja divergência sobre o que deve ou não mudar, não é de hoje que os governantes têm buscado modernizar as relações trabalhistas, perseguindo esse intento através de duas grandes vertentes: reforma da legislação laboral e estímulo à negociação coletiva, prestigiando o diálogo entre os atores sociais.

Esse debate, contudo, passa por uma questão precedente de fundamental importância: qual é a função do Direito do Trabalho? Que valores ele busca proteger?

Dentre as várias teorias a respeito do assunto, defendidas por autores renomados, uma delas se mostra mais consentânea com a realidade atual: a que reserva para o Direito do Trabalho uma função de coordenação entre o capital e o trabalho, permitindo uma valorização dos interesses de ambos.

Numa concepção mais ampla, contudo, percebe-se que o desejo de se proteger o trabalhador contra um “empregador inescrupuloso” por definição, garantindo-se àquele mais e mais direitos, a despeito de uma situação mundial que exige das empresas uma luta incessante para manter-se no mercado, não mais se mostra adequado nos dias atuais.

O mundo percebeu que é preciso também garantir às empresas

condições mínimas de sobrevivência, até mesmo por conta dos empregos que elas podem oferecer. A equação que tem de um lado um rol extenso de direitos e de outro a necessidade de sobrevivência da empresa começa, hoje, a ser enfrentada por todos e, principalmente, ao lado das autoridades governamentais, pela comunidade jurídica de muitos países.

Por outro lado, é preciso ter em mente que, a despeito dos ventos liberalizantes que sopram em nosso país, não se pode perder de vista a necessidade de garantir-se ao trabalhador um ambiente de trabalho seguro e saudável, capaz de garantir-lhe uma vida digna, o que pressupõe, acima de tudo, o direito à sua integridade física, mental e social.

8. Conclusão

A redução dos riscos inerentes à saúde por meio de normas é um direito social assegurado aos trabalhadores através da Constituição Federal de 1988.

Os direitos sociais, por sua vez, diferentemente dos civis, que pressupunham um não-fazer do Estado, exigem, para sua implementação, a ação efetiva deste, por meio de políticas públicas capazes de garantir a efetivação daqueles direitos.

No meio ambiente de trabalho, as normas de saúde e segurança são o caminho escolhido pelo legislador constituinte para garantir esses direitos. Sendo assim, para cumprirem esse mister, é necessário que tais normas sejam absolutamente fiéis aos ambientes que pretendem regular. Não é por outra razão que sua elaboração depende da consulta pública, especialmente daqueles que operam determinados setores, pois sabem, melhor do que ninguém, quais as demandas respectivas para afastar acidentes e doenças.

Da mesma forma, as visitas in loco dos Auditores-Fiscais servem também para detectar os problemas específicos de cada setor da atividade econômica, de forma a contribuir para a elaboração da norma.

Assim, o direito social que garante a redução de acidentes, previsto no artigo 7.º, inciso XXII, da CF/88, se efetiva em grande parte graças à ação da Auditoria-Fiscal, que se depara diuturnamente com os riscos inerentes às mais variadas atividades.

Mas, além de contribuir na elaboração das normas com vistas a reduzir acidentes, os Auditores também atuam na vigilância do

cumprimento dessas mesmas normas, garantindo, quando for o caso, prazo adequado para que as empresas possam adequar-se.

Pela necessidade de manterem-se atuais e efetivas, o processo de elaboração dessas normas regulamentadoras é relativamente mais simples do que o processo legislativo de produção de normas em geral, garantindo, por outro lado, a participação efetiva da sociedade nesse processo.

A fiscalização, portanto, exerce dois papéis no tocante ao meio ambiente do trabalho: além de orientar e fiscalizar o cumprimento da norma, fornece subsídios para sua criação.

Nesse cenário, é de se concluir que sim, a fiscalização das normas relativas ao meio ambiente do trabalho é, em tese, efetiva e eficaz. Sofre, contudo, com a falta extrema de estrutura e de recursos humanos para o desempenho de seu mister.