

REVISTA DA ESCOLA NACIONAL DA INSPEÇÃO DO TRABALHO

Ano 5 - 2021



ESCOLA NACIONAL
DA INSPEÇÃO DO TRABALHO

INSPEÇÃO
DO TRABALHO



REVISTA DA ESCOLA NACIONAL DA INSPEÇÃO DO TRABALHO

REVISTA DA ESCOLA NACIONAL DA INSPEÇÃO DO TRABALHO

Brasília, 2021

Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho
Ano 5, (jan./dez. 2021) – Brasília: ENIT, 2021.

Anual

ISSN: 2594 - 8644

e-ISSN: 2594 - 8628

1. Direito – Periódicos. I. Escola Nacional da Inspeção do Trabalho – ENIT.

CDD 340

Dados internacionais de catalogação na publicação (CIP)

Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho – ENIT

Ano 5, 2021.

Subsecretário de Inspeção do Trabalho

Romulo Machado e Silva

Coordenador-Geral de Fiscalização do Trabalho

Gerson Soares Pinto

Coordenador-Geral de Segurança e Saúde no Trabalho

Marcelo Naegele

Coordenador Geral de Integração Fiscal

Jose Carlos Scharmach

Coordenador da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho

Yan Koslovsky

Editor-Chefe

Felipe Macêdo Pires Sampaio

Comissão Editorial

Alexandre Antonio Bruno da Silva, Ministério da Economia.

Emerson Tyrone Mattje, Ministério da Economia.

Hélio Gustavo Alves, Faculdade de Direito Damásio de Jesus.

Jessé José Freire de Souza, Universidade Federal Fluminense.

João Carlos Relvão Caetano, Universidade Aberta de Lisboa.

José Affonso Dallegre Neto, Faculdades Integradas Curitiba.

Juraci Mourão Lopes Filho, Procuradoria do Município de Fortaleza.

Leone Pereira da Silva Junior, Damásio Educacional.

Marcelo Fernando Borsio, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Marcelo Lima Guerra, Magistratura do Trabalho.

Margarida Barreto de Almeida, Ministério da Economia.

Ocelio de Jesus Carneiro de Moraes, Magistratura do Trabalho.

Paulo César Baria de Castilho, Centro Universitário de Rio Preto.

Renata Albuquerque Lima, Centro Universitário Christus.

Renato Bignami, Ministério da Economia.

Ricardo Pereira de Freitas Guimarães, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Robson Spinelli Gomes, Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO)

Rodolfo Mário Veiga Pamplona Filho, Magistratura do Trabalho.

Sônia Maria José Bombardi, Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO)

Tereza Luiza Ferreira dos Santos, Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO)

Willis Santiago Guerra Filho, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Equipe Técnica

Fernando Sergio Fabreti

Marina de Figueiredo Lemos

Capa e Identidade Visual

Felipe Macêdo Pires Sampaio

Imagem da Capa

Jason Goh

Correspondência

Escola Nacional da Inspeção do Trabalho

Esplanada dos Ministérios, Bloco "F" Anexo –

Ala B - 1º Andar – Sala 176 - CEP: 70.056-900

– Brasília – DF

Telefones: (61) 2031-6724

Email: revista.enit@economia.gov.br

Revista distribuída gratuitamente pela Inspeção do Trabalho brasileira, por meio da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho - ENIT.

Para mais informações, acesse:

<https://gov.br/enit>

ou

<https://enit.trabalho.gov.br/revista>

Acesse também o canal da ENIT no YouTube clicando abaixo



ou pelo link:

<https://www.youtube.com/c/ENIT-ESCOLA/>

COORDENAÇÃO:

Felipe Macêdo Pires Sampaio
Marina de Figueiredo Lemos

AUTORES E AUTORAS

Aline Lorena Mourão Moreira
Aline Míriam Marques
Augusto Eduardo Miranda Pinto
Claiz Maria Pereira Gunça dos Santos
Emerson Victor Hugo Costa de Sá
Enadio da Silva Barbosa
Felipe Macêdo Pires Sampaio
Gabriela de Sampaio Bragança Felício
Giselle Sakamoto Souza Vianna
Henrique Mandagará de Souza
Igo Zany Nunes Correa
Jefferson de Moraes Toledo
Kellen Farias de Souza
Luiz Gustavo Magalhães Costa Meneses
Magno Cavalcante da Silva
Mara Queiroga Camisassa de Assis
Marcelo Guimarães Ferreira
Marcos Antônio Cruz Moreira
Maurício Krepsky Fagundes
Patrícia Accorsi
Rafael Lopes de Castro
Roberto Sales de Miranda
Robson Dias Alves Timoteo
Rogério Bueno de Paiva
Sabrina de Siqueira Goulart
Thereza Mello Rocha Neiva

AS OPINIÕES EXPRESSAS NOS TEXTOS PUBLICADOS SÃO DE INTEIRA RESPONSABILIDADE DOS RESPECTIVOS AUTORES E AUTORAS

OS ARTIGOS E BOAS PRÁTICAS FORAM SELECIONADOS COM BASE NA SUA TECNICIDADE E NÃO REPRESENTAM O POSICIONAMENTO OFICIAL DA ENIT NEM DA INSPEÇÃO DO TRABALHO - SIT



APRESENTAÇÃO

Caro leitor,

A proteção ao trabalho, objeto principal dos estudos publicados nesta Revista, é de inegável importância para aquele que o presta com o objetivo de promover a sua subsistência e ter acesso aos diversos direitos elencados na Constituição da República, nos tratados internacionais e na legislação brasileira. Mas a sua importância não se restringe a uma única face, já que essa proteção é importante também para a sociedade e para a manutenção de uma economia saudável e sustentável.

A respectiva tutela tem o objetivo não só de promover o bem-estar do trabalhador, mas de aumentar a produtividade, a geração de bens e serviços, além da arrecadação do Estado, seja ela direta, como por meio do FGTS, imposto de renda e das contribuições sociais, ou indireta, reduzindo-se a quantidade de acidentes de trabalho, doenças relacionadas ao trabalho e a necessidade de concessão de benefícios previdenciários.

Nesse contexto, a Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho tem por objetivo promover o debate acadêmico, além de fomentar os estudos e o diálogo com a sociedade. Entre os temas tratados encontram-se as novidades doutrinárias, jurisprudenciais e legislativas no âmbito do Direito do Trabalho, do Direito Previdenciário, do Direito Tributário e da Inspeção do Trabalho.

O conteúdo aqui tratado é eminentemente técnico. A tecnicidade de que se reveste essa publicação científica é transparecida desde a escolha e avaliação dos artigos publicados. Isso porque os trabalhos enviados por toda a comunidade acadêmica são submetidos ao sistema de dupla avaliação cega (*double blind review*), na qual os dois avaliadores não sabem a identidade do autor e analisam impessoalmente o mérito do trabalho. A adoção dessa sistemática contribui também para a garantia da distinta qualidade dos trabalhos publicados.

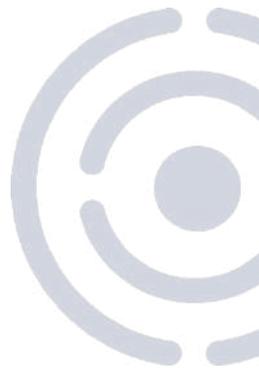
Essa quinta edição dá especial importância aos estudos relacionados à segurança e saúde no trabalho. Sendo assim, além das boas práticas e artigos relacionados aos outros temas correlatos ao mundo do trabalho, são publicados nessa edição diversos trabalhos relacionados ao meio ambiente do trabalho. Além do conhecimento técnico relacionado ao tema, com abordagem internacional, constitucional, defesa dos direitos fundamentais e respectivos reflexos previdenciários e tributários, os trabalhos são ricos em experiências práticas de fiscalização do meio ambiente do trabalho.

A publicação é dividida em duas seções principais, sendo a primeira para os artigos e a segunda para as boas práticas relacionadas à Inspeção do Trabalho. No presente ano, acrescentamos uma introdução à Revista da ENIT, que conta a história da segurança e saúde no trabalho no Brasil e no mundo.

Espero que essa produção seja de grande utilidade ao aperfeiçoamento da Inspeção do Trabalho brasileira, para a proteção ao trabalho digno e para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Desejo ao caro leitor uma excelente leitura e que a Revista seja um vetor de grande aprendizado, disseminação do conhecimento aqui produzido e da experiência prática dos autores.

Felipe Macêdo Pires Sampaio
Editor-Chefe da Revista da ENIT



INTRODUÇÃO

- 14** **HISTÓRIA DA SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO NO BRASIL E NO MUNDO**
Mara Camisassa

SEÇÃO I – ARTIGOS

- 32** **O EXERCÍCIO CONTEMPORÂNEO DA EMPRESA EM TEMPOS DE PANDEMIA: O DESAFIO DA PROTEÇÃO JURÍDICA DO TRABALHADOR DE PLATAFORMAS DIGITAIS**
Aline Lorena Mourão Moreira
- 57** **IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL LABORAL**
Aline Míriam Marques
Augusto Eduardo Miranda Pinto
Marcos Antônio Cruz Moreira
- 95** **ASSÉDIO MORAL VIRTUAL E SAÚDE MENTAL: UMA ANÁLISE À LUZ DA CONVENÇÃO 190 DA OIT**
Claiz Maria Pereira Gunça dos Santos
- 117** **APRENDIZAGEM PROFISSIONAL: UMA OPORTUNIDADE PARA ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL**
Emerson Victor Hugo Costa de Sá
Kellen Farias de Souza
Igo Zany Nunes Correa
- 146** **DADOS DE FONTES EXTERNAS PARA O APRIMORAMENTO DA FISCALIZAÇÃO TRABALHISTA NO BRASIL**
Enadio da Silva Barbosa
Jefferson de Moraes Toledo
Magno Cavalcante da Silva
Robson Dias Alves Timoteo
- 169** **A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E A HEUTAGOGIA COMO VETORES DE DESENVOLVIMENTO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO**
Felipe Macêdo Pires Sampaio
- 197** **ASPECTOS DE SATISFAÇÃO E INSATISFAÇÃO DO TRABALHADOR: A ADEQUAÇÃO LABORAL PARA A HUMANIZAÇÃO DO TRABALHO**
Gabriela de Sampaio Bragança Felício
- 221** **SAÚDE, SEGURANÇA E CONDIÇÕES DEGRADANTES DE TRABALHO EM MATO GROSSO (1995-2013)**
Giselle Sakamoto Souza Vianna
- 242** **PRINCIPAIS IRREGULARIDADES TRABALHISTAS EM MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS RELACIONADAS A OCORRÊNCIA DE ACIDENTES DE TRABALHO NO BRASIL ENTRE OS ANOS DE 2018 E 2019**
Henrique Mandagará de Souza
-

- 
- 262** **RELEITURA CONCEITUAL E ATUALIZAÇÃO DA AMPLITUDE OBJETIVA DO QUE SE DENOMINA “NORMA DE SAÚDE, HIGIENE E SEGURANÇA DO TRABALHO” NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**
Luiz Gustavo Magalhães Costa Meneses
- 295** **DEFINIÇÃO DE UM PERFIL FORMATIVO E DE APTIDÃO PROFISSIONAL PARA A AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO: UMA PROPOSTA PARA A ESCOLA NACIONAL DA INSPEÇÃO DO TRABALHO (ENIT)**
Marcelo Guimarães Ferreira
- 325** **ASPECTOS DO TRABALHO PORTUÁRIO NO BRASIL: A CONTRATAÇÃO DE APRENDIZES NA ÁREA PORTUÁRIA**
Roberto Sales de Miranda
- 350** **BIS IN IDEM: A INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA CONTINUADA NO ÂMBITO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO BRASILEIRA**
Sabrina de Siqueira Goulart
- 370** **NEGOCIAÇÃO COLETIVA: LIMITES AO TEOR ACORDADO E O PAPEL DA INSPEÇÃO DO TRABALHO**
Thereza Mello Rocha Neiva
Sabrina de Siqueira Goulart

SEÇÃO II – BOAS PRÁTICAS

- 393** **OPERAÇÃO RESGATE: A MAIOR OPERAÇÃO DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO REALIZADA NO BRASIL**
Maurício Krepsky Fagundes
Rafael Lopes de Castro
- 451** **NOTIFICAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO DA NR 33 – ESPAÇOS CONFINADOS – NA INDÚSTRIA DE FABRICAÇÃO DE VINHO DO RIO GRANDE DO SUL**
Patrícia Accorsi
-



Introdução

HISTÓRIA DA SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO NO BRASIL E NO MUNDO

Mara Queiroga Camisassa de Assis¹

Vamos iniciar o estudo da história da segurança e saúde no trabalho no Brasil e no mundo a partir do conceito de trabalho, sua contextualização desde a Antiguidade e a relação trabalho x doença, que sempre existiu.

A palavra “trabalho” surgiu a partir do vocábulo latino *tripaliu* - denominação de um instrumento de tortura formado por *três (tri) paus (paliu)*. Desde a Antiguidade até a Idade Média o trabalho sempre esteve aliado a um sentido negativo, de castigo e sofrimento.

Aristóteles dizia que a “escravidão de uns é necessária para que outros possam ser virtuosos”. Em outras palavras, o homem deveria ser livre para se dedicar à própria perfeição. O trabalho o impedia de consegui-lo. Só a vida contemplativa, e não a vida ativa, levaria o homem à dignidade. Percebemos então que a ociosidade era o valor, e o trabalho, o *desvalor*.

Somente a partir do Renascimento, a noção negativa associada ao trabalho vai aos poucos tomando uma feição positiva, quando surgiram as ideias de valorização do trabalho como manifestação da cultura, e este começou timidamente a ser visto como um valor da sociedade e do próprio homem.

Sabe-se que a relação existente entre trabalho e doença já era percebida desde a Antiguidade. Porém, como somente os escravos trabalhavam (considerados não-cidadãos) eram eles que estavam expostos aos riscos existentes nos ambientes de trabalho. Por este motivo, não havia uma preocupação efetiva no sentido de se garantir proteção ao trabalho, já que a mão de obra era abundante.

¹ Auditora-Fiscal do Trabalho. Atualmente exerce suas atividades na Seção de Segurança e Saúde do Trabalho da Superintendência Regional do Trabalho (SRT) em Belo Horizonte, MG. Desde 2011 ministra aulas presenciais e online da disciplina Segurança e Saúde no Trabalho para concursos públicos e em cursos de pós-graduação. Instrutora da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho - ENIT. Autora do livro: NRs 1 a 37 Comentadas e Descomplicadas - 7a edição (Editora Método - Grupo GEN). MBA em Sistemas de telecomunicações pela Ohio University e Fundação Getúlio Vargas. Possui graduação em Engenharia Elétrica Ênfase Em Sistemas Eletrônicos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

O que se via naquela época eram alguns estudos isolados de investigação das doenças relacionadas ao trabalho, como aqueles realizados pelo médico e filósofo grego Hipócrates (460-375 a.C.), que em um de seus estudos descreveu um quadro de "intoxicação saturnina" em um mineiro (o saturnismo é o nome dado à intoxicação causada pelo chumbo).

Plínio, O Velho, escritor e naturalista romano, que viveu no início da era Cristã (23-79 d.C.), descreveu, em seu tratado "*De Historia Naturalis*", as condições de saúde dos trabalhadores com exposição ao chumbo e poeiras. Ele fez uma descrição dos primeiros equipamentos de proteção conhecidos - panos e membranas de bexiga de animais para o rosto, improvisados pelos próprios escravos - como forma de atenuar a inalação de poeiras nocivas; também descreveu diversas moléstias do pulmão entre mineiros e envenenamento devido ao manuseio de compostos de enxofre e zinco.

Em meados do século XVI, o pesquisador alemão George Bauer publicou um livro chamado "*De Re Metallica*", no qual apresentava os problemas relacionados à extração de minerais e à fundição da prata e do ouro, com destaque para uma doença chamada "asma dos mineiros", que sabemos hoje tratar-se da silicose - doença pulmonar fibrogênica caracterizada pela formação de tecido cicatricial, causada pela inalação de poeira de sílica na fração respirável e consequente deposição nos alvéolos pulmonares, na região de troca dos gases, por anos seguidos. A silicose é uma das mais antigas doenças ocupacionais.

Observe-se que a maioria dos estudos se concentrava principalmente nas atividades de extração mineral.

Em 1700, o médico italiano Bernardino Ramazzini publicou um trabalho sobre doenças ocupacionais chamado "*De Morbis Artificum Diatriba*" (As Doenças dos Trabalhadores), no qual relacionou os riscos à saúde ocasionados por produtos químicos, em especial na forma de poeira e fumos, gerados nas atividades exercidas por trabalhadores em várias ocupações. Ele orientava os demais médicos a fazer a seguinte pergunta ao paciente: "Qual o seu trabalho?" Por sua vida dedicada a este assunto, Ramazzini ficou conhecido como o pai da Medicina Ocupacional.

Ao longo dos anos, vários médicos e higienistas se ocuparam da observação do trabalho em diversas atividades e conseguiram chegar a várias descobertas importantes, como o médico francês *Patissier*, que recomendava aos ourives levantar a cabeça de vez em quando e olhar para o infinito como modo de evitar a fadiga visual;

e também Rene Villermé, médico francês que foi além dos ambientes de trabalho insalubres e associou a influência das jornadas excessivas, as péssimas condições dos alojamentos, a qualidade da alimentação e o “salário abaixo das necessidades reais”, sobre o estado de saúde dos trabalhadores.

1 REVOLUÇÃO INDUSTRIAL

A Revolução industrial foi um processo de grandes transformações econômicas, tecnológicas e sociais, que se iniciou em meados do século XVIII na Europa Ocidental, mais precisamente na Inglaterra e que revolucionou o modo como trabalhamos e vemos o mundo.

Entretanto, o avanço tecnológico dos meios de produção se contrastava com o crescimento das doenças e mortes entre os trabalhadores assalariados devido às precárias condições de trabalho.

Via-se também a utilização em massa do trabalho de mulheres e crianças, (uma vez que a maioria da mão de obra masculina trabalhava nas minas de carvão), todas elas submetidas a jornadas exaustivas de trabalho, que não raro chegavam a quatorze ou até dezesseis horas de trabalho diário.

Naquela época surgiram os primeiros movimentos operários contra as péssimas condições de trabalho e ambientes insalubres. Os trabalhadores passaram a se organizar em sindicatos para melhor defenderem os seus interesses.

Apesar de vários riscos relacionados a inúmeras atividades serem conhecidos, até então pouco ou quase nada era feito para combatê-los ou reduzi-los. Somente após muitos conflitos e revoltas, começaram a surgir as primeiras leis de proteção ao trabalho, inicialmente das mulheres e crianças.

Um dos marcos da legislação internacional relativo à proteção do trabalho foi a aprovação, pelo parlamento britânico, a partir de 1802, de várias leis conhecidas como Leis das Fábricas (do inglês, *Factory Law* ou *Factory Acts*) com o objetivo de proteção do trabalho de mulheres e crianças, tanto no que se refere ao ambiente de trabalho quanto às jornadas excessivas, comumente praticadas. Esta lei abrangia inicialmente as indústrias têxteis, principal atividade industrial naquela época, e somente em 1878 passou a valer para todas as indústrias.

Uma das primeiras leis chamada *Factories Act 1802* (também conhecida como Lei da Moral e Saúde dos Aprendizizes) trazia as seguintes obrigações para os proprietários das fábricas:

- Todos os ambientes da fábrica devem ser ventilados
- O “limo” – sujeira deve ser removido duas vezes por ano
- As crianças(!) devem receber duas mudas completas de roupa
- A jornada diária de crianças entre 9 e 13 anos deve ser no máximo 8 (oito) horas, e no caso de adolescentes entre 14 e 18 anos a jornada não deve ultrapassar 12 (doze) horas.
- É proibido o trabalho de crianças menores de 9 (nove) anos, que deverão frequentar as escolas a serem abertas e mantidas pelos empregadores
- Crianças devem ocupar quartos de dormir separados por sexo, sendo que cada cama deve ser ocupada por no máximo duas crianças
- Os empregadores são responsáveis pelo tratamento de doenças infecciosas. (*Health and Morals of Apprentices Act, 1802*)

Apesar de ser considerado um avanço sobre a proteção do trabalho, o Ato de 1802 não regulamentou a inspeção nas fábricas para verificação do cumprimento de suas disposições, o que aconteceu somente em 1833.

Se por um lado os proprietários das fábricas, detentores dos meios de produção, faziam forte oposição à aprovação desta lei, por outro lado eles sabiam da necessidade de se preservar o potencial humano como forma de garantir a produção.

Anos mais tarde, foi publicado o Ato 1831, que proibia o trabalho noturno para jovens menores de 21 (vinte e um) anos.

Em 1833, foi aprovado o *Labour of Children, etc., in Factories Act*, com as seguintes determinações:

- Proibição de trabalho para menores de 9 anos;
- Empregadores deveriam possuir documento comprovando a idade das crianças empregadas em seu estabelecimento;
- Obrigação de concessão de uma hora de almoço para crianças
- Jornada máxima de doze horas para crianças entre 13 e 18 anos
- Jornada máxima de nove horas para crianças entre 9 e 13 anos;
- Crianças entre 9 e 13 anos devem participar de duas horas de aulas por dia;
- Proibição do trabalho noturno para menores de 18 (dezoito) anos;
- Introdução de rotinas de inspeção do trabalho nas fábricas.

A imagem a seguir² apresenta o relatório de um dos inspetores de fábrica³:

² <https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/1833-factory-act/source-1/>. Acesso em: 9 maio 2021

³ Em tradução livre: Meu Senhor, no caso da empresa Taylor, Ibbotson & Co., fiz a entrevista com as próprias crianças. Disseram-me que começaram a trabalhar na sexta-feira de manhã, dia 27 de maio passado, às seis da manhã, e que, com exceção do intervalo para as refeições e uma hora extra à meia-noite, não pararam de trabalhar até às quatro horas do sábado à tarde, o que corresponde ao trabalho de dois dias e uma noite. Acreditando ser uma situação praticamente impossível, fiz a todos

Imagem 1

My Lord, in the case of Taylor, Ibbotson & Co. I took the evidence from the mouths of the boys themselves. They stated to me that they commenced working on Friday morning, the 27th of May last, at six A.M., and that, with the exception of meal hours and one hour at midnight extra, they did not cease working till four o'clock on Saturday evening, having been two days and a night thus engaged. Believing the case scarcely possible, I asked every boy the same questions, and from each received the same answers. I then went into the house to look at the time book, and, in the presence of one of the masters, referred to the cruelty of the case, and stated that I should certainly punish it with all the severity in my power. Mr. Rayner, the certificating surgeon of Bastile, was with me at the time.

Em 1844 houve novamente um grande “avanço” na legislação britânica, com a publicação do *Factories Law 1844*, incluindo requisitos expressos de proteção do trabalho das mulheres, obrigatoriedade de comunicação e investigação de acidentes fatais e de proteção de máquinas. É claro que a proteção das máquinas era tão precária quanto a própria redação da lei que obrigava sua implantação.

Nesta época também surgiam na Alemanha as primeiras leis de prevenção de acidentes do trabalho, o que também começou a acontecer em outros países da Europa.

E no final do século XIX até a primeira metade do século XX, Alice Hamilton (1869-1970), médica americana, primeira professora nomeada na Escola de Medicina de Harvard, se destaca na área da toxicologia ocupacional. Durante sua carreira, estudou as condições de trabalho destacando relação entre o adoecimento e a exposição ocupacional a substâncias tóxicas, em especial nas indústrias de chumbo e borracha⁴. Defendeu arduamente condições de trabalho mais seguras, participou ativamente de campanhas contra o trabalho infantil e no movimento pacifista durante a Primeira Guerra Mundial. Escreveu vários livros (“Venenos Industriais nos Estados Unidos” e “Toxicologia Industrial”) e trabalhou para o governo americano e as Nações Unidas em atividades relacionadas à poluição industrial.

No século XX foram criados vários organismos com o objetivo final de proteção do trabalho. Vejam na tabela a seguir as datas de criação de alguns destes importantes órgãos:

os meninos as mesmas perguntas e de cada um recebi as mesmas respostas. Verifiquei, então, o livro de registro de jornadas e, na presença de um dos senhores, referi-me à crueldade daquela situação informando que os puniria com toda a severidade ao meu alcance.

⁴ Destaco que a LINACH – Lista Nacional de Agentes Cancerígenos para Humanos (PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 9, DE 7 DE OUTUBRO DE 2014), classifica as atividades da indústria da transformação da borracha como carcinogênicas para humanos (Grupo 1).

Tabela 1: data de criação dos órgãos de proteção ao trabalho

1914	Criação do National Institute of Occupational Safety and Health (NIOSH)	Órgão de pesquisa em Segurança e Saúde no Trabalho. Atualmente praticamente todos os países utilizam a metodologia de avaliação da exposição ocupacional estabelecida por este órgão.
1919	Criação da OIT	Organização Internacional do Trabalho
1938	Criação da American Conference of Governmental Industrial Hygienists (ACGIH)	Associação dos Higienistas do Governo Americano e que desenvolve pesquisas sobre os Limites de Exposição Ocupacional para os agentes físicos, químicos e biológicos e Índices Biológicos de Exposição.
1966	Criação da FUNDACENTRO Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho, voltada para o estudo e pesquisa dos problemas relativos à segurança, higiene e medicina do trabalho	Em 1974 passou a ser vinculada ao Ministério do Trabalho. Criada inicialmente como Fundação Centro Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho

Fonte: elaborado pela autora

2 SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO NO BRASIL

Enquanto no início do século XIX, a Inglaterra já se preocupava com a proteção dos trabalhadores das indústrias têxteis, (ainda que com obrigações absurdas para a nossa referência atual, porém entendidas como “avançadas” à época), somente no final daquele século, por volta de 1870 é que se tem notícia da instalação da primeira indústria têxtil no Brasil, no estado de Minas Gerais.

E somente vinte anos depois é que surgiria no Brasil um dos primeiros dispositivos legais relativos à proteção do trabalho, mais precisamente em 1891, com a publicação do Decreto 1.313 que tratava da proteção do trabalho de menores. Os trabalhadores adultos não eram abrangidos por este decreto.

Estávamos nos primeiros anos da república velha e o Brasil começava a dar os primeiros passos, ainda bastante tímidos, em direção à proteção do trabalho. (Enquanto isso, na Inglaterra já havia, há mais de oitenta anos, uma regulamentação sobre o trabalho infantil, por meio da *Factory Law!*).

Veremos a seguir, a partir da publicação do Decreto 1.313/1891 os principais eventos e dispositivos legais relativos à Segurança e Saúde do Trabalho no Brasil.

Em 1891 foi publicado o Decreto 1.313: “Estabelece providências para regularizar o trabalho dos menores empregados nas fábricas da Capital Federal” (na época, o Rio de Janeiro).

O Decreto 1.313/1891 é considerado o marco da Inspeção do Trabalho no Brasil, pois instituiu a fiscalização permanente de todos os estabelecimentos fabris, oficinas, laboratórios e depósitos de manufaturas onde trabalhavam menores. Esta fiscalização deveria ficar a cargo de um “inspector geral”, que tinha direito ao livre acesso em todos estes estabelecimentos e era subordinado diretamente ao Ministro do Interior (ainda não existia um “Ministério do Trabalho”).

O principal objetivo deste decreto era regulamentar o trabalho de menores do sexo feminino (de 12 a 15 anos) e do sexo masculino (de 12 a 14 anos), tanto com relação à jornada quanto ao ambiente de trabalho.

Os menores do sexo feminino de 12 a 15 anos e os do sexo masculino de 12 a 14 passaram a ter jornada de trabalho máxima de sete horas por dia, não consecutivas, porém não excedendo quatro horas de trabalho contínuo. Para os menores do sexo masculino de 14 a 15 anos a jornada máxima passou a ser de até nove horas, nas mesmas condições.

No que se refere ao ambiente de trabalho, destaco o alto grau de subjetividade na redação do decreto, principalmente na identificação de determinadas condições ambientais, que na maioria das vezes era feita “à juízo do inspector”.

O inspetor geral era obrigado a visitar cada estabelecimento ao menos uma vez por mês podendo, quando entendesse conveniente, requisitar do Ministério do Interior a presença de um engenheiro ou de alguma autoridade sanitária. Também era sua obrigação apresentar anualmente ao Ministro do Interior um relatório no qual deveriam constar as ocorrências mais notáveis relativas às condições dos menores com indicação das medidas que julgasse convenientes para a realização “eficaz da assistência”. Também deveriam constar no relatório quadros estatísticos, “em que se mencionem os estabelecimentos inspecionados, e, quanto aos menores, o nome, idade, nacionalidade própria e paterna, nota de analfabeto ou não, e outros quaisquer esclarecimentos”.

O decreto proibia o trabalho de menores de 12 anos, exceto no caso de aprendizes nas fábricas de tecidos, a partir dos 8 (oito) anos. Instituiu jornadas de 7 (sete) a 9 (nove) horas para os menores.

Para os menores de ambos os sexos até 15 anos passou a ser proibido qualquer trabalho, incluindo a limpeza das oficinas, aos domingos e em dias de festa nacional e também das 6 horas da tarde às 6 da manhã, em qualquer dia.

A partir da sua publicação, foi instituído o Livro de Registro. Cada estabelecimento fabril deveria possuir um livro, aberto e rubricado pelo inspetor, para o registro dos menores, “no qual se escreverão as notas e dados individuais de cada um e a data da admissão”.

As condições de insalubridade presentes nas fábricas fez com que a redação deste Decreto obrigasse as oficinas a disponibilizar para cada operário, pelo menos, 20 metros cúbicos de ar respirável. Obviamente não havia naquela época equipamentos capazes de medir a qualidade do ar, cabendo esta “verificação” ao próprio inspetor. As oficinas também deveriam ser “suficientemente espaçosas”.

O inspetor geral deveria também “aconselhar” conforme a qualidade da fábrica, demais condições que considerasse adequadas “no interesse da higiene”.

O descumprimento a qualquer das disposições do Decreto correspondia a multa de 50\$ a 100\$, imposta pelo inspetor, conforme a gravidade do caso, sendo dobrada na reincidência. Caberia recurso ao Ministro do Interior nos casos em que, para o cumprimento do decreto fossem necessárias obras civis ou ainda quando o empregador alegasse impossibilidade financeira, “ainda que à ordem daquele funcionário tenha precedido o parecer de profissional técnico.”

Apesar de sua importância, o Decreto 1.313/1891 nunca foi cumprido, tendo-se notícia que os primeiros inspetores gerais (os primeiros auditores fiscais do trabalho!) foram nomeados somente em 1930!

Outras obrigações constantes do decreto:

- A ventilação das oficinas deveria ser franca e completa, a juízo do inspetor, que poderia obrigar o empregador (chamado de dono da fábrica), quando fosse preciso, a empregar qualquer dos diferentes processos de ventilação artificial, de modo que nunca houvesse risco de confinamento e “*impurificação*” do meio respiratório.
 - O solo das oficinas deveria ser perfeitamente seco e impermeável, os detritos inconvenientes removidos e as águas servidas esgotadas.
 - Proibição aos menores de exercer qualquer operação que, dada sua inexperiência, os expusesse a risco de morte, tais como: a limpeza e direção de máquinas em movimento, o trabalho ao lado de volantes, rodas, engrenagens, correias em ação, ou qualquer trabalho em fosse necessário esforço excessivo.
 - Proibição de trabalho de menores em depósitos de carvão vegetal ou animal, em quaisquer manipulações diretas sobre fumo, petróleo, benzina, ácidos corrosivos, preparados de chumbo, sulfureto de carbono, fósforo, nitroglicerina, pólvora e outras misturas prejudiciais, a juízo do inspetor.
-

Em 1919 houve a publicação do Decreto 3.724. O seu objetivo era regular as obrigações resultantes dos acidentes de trabalho. Tinha, portanto, um caráter de prevenção reativa.

Em sua redação constavam os conceitos de acidente de trabalho e operários, porém com algumas restrições se compararmos com a legislação atual. Introduziu a obrigação do pagamento de indenização sobre o acidente de trabalho e a comunicação da ocorrência à autoridade policial. Abrangia somente determinadas categorias de trabalhadores e tratava de vários assuntos que constam atualmente na Lei previdenciária 8.213/1991 (que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social).

Segundo o Art. 1º deste decreto:

Art. 1º Consideram-se acidentes no trabalho, para os fins da presente lei:
la) o produzido por uma causa⁵ súbita, violenta, externa e involuntária no exercício do trabalho, determinando lesões corporais ou perturbações funcionais, que constituam a causa única da morte ou perda total, ou parcial, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho;
lb) a moléstia contraída exclusivamente pelo exercício do trabalho⁶, quando este for de natureza a só por si causá-la, e desde que determine a morte do operário, ou perda total, ou parcial, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

A legislação atual (art. 22 da Lei 8.213/1991) mantém como condição para caracterização do acidente de trabalho, além do óbito, a perda para a capacidade do trabalho.

A respeito da indenização no caso de ocorrência de acidente de trabalho:

Art. 2º O acidente, nas condições do artigo anterior, quando ocorrido pelo fato do trabalho ou durante este, obriga o patrão a pagar uma indenização ao operário ou à sua família, excetuados apenas os casos de força maior ou dolo da própria vítima ou de estranhos.

A indenização era calculada segundo a gravidade das consequências do acidente (morte, incapacidade total e permanente para o trabalho, incapacidade total e temporária, incapacidade parcial e permanente, incapacidade parcial e temporária). Entendia-se como permanente a incapacidade com duração superior a um ano.

Atente-se para o conceito de “operários” segundo o decreto 3.724/1919 (redação original):

⁵ Destaco o conceito reducionista de acidente de trabalho, à época, entendido como aquele “produzido por uma causa”, enquanto hoje sabemos ser este um evento complexo e multifatorial.

⁶ Temos aqui a equiparação da doença do trabalho ao acidente do trabalho e a constatação do erro histórico mantido na lei 8.213/91, quando se equipara a consequência (doença) ao evento (acidente).

Todos os indivíduos, de qualquer sexo, maiores ou menores, uma vez que trabalhem por conta de outrem nos seguintes serviços: construções, reparações e demolições de qualquer natureza, como de prédios, pontes, estradas de ferro e de rodagem, linhas de tramways electricos, rêsdes de esgotos, de illumination, telegraphicas e telephonicas, bem como na conservação de todas essas construções; de transporte carga e descarga; e nos estabelecimentos industriaes e nos trabalhos agricolas em que se empreguem motores inanimados. (Decreto 3.724/1919)

Ressalta-se a abrangência limitada do decreto, que se applicava somente aos operários da construção civil, transporte de carga e descarga, indústrias e trabalhos agricolas. Trabalhadores da saúde, por exemplo, não estavam abrangidos.

Sobre a comunicação do acidente de trabalho:

Art. 19. Todo o acidente de trabalho que obrigue o operário a suspender o serviço ou se ausentar, deverá ser imediatamente comunicado à autoridade policial do lugar, pelo patrão, pelo próprio operário, ou qualquer outro. A autoridade policial comparecerá sem demora ao lugar do acidente e ao lugar em que se encontrar a vítima, tomando as declarações desta, do patrão e das testemunhas, para lavrar o respectivo auto, indicando o nome, a qualidade, a residência do patrão, o nome, a qualidade, a residência e o salário da vítima, o lugar preciso, a hora e a natureza do acidente, as circunstâncias em que se deu e a natureza dos ferimentos, os nomes e as residências das testemunhas e dos beneficiários da vítima.

Temos aqui a primeira versão da nossa atual Comunicação de Acidente do Trabalho – CAT. A Declaração de Acidente deveria ser encaminhada à autoridade policial para instauração de processo judicial frente à Justiça Comum (a Justiça do Trabalho foi instituída anos depois, com a promulgação da Constituição de 1934), com prazo de 12 (doze) dias para encerramento e decisão referente à indenização.

Em 1943 foi publicado o Decreto 5.452/1943, Consolidação das Leis Trabalhistas.

Com o fim da escravidão no Brasil em 1888 e o consequente fim da exploração da mão de obra gratuita, viu-se no país o início das discussões sobre os direitos dos trabalhadores e as formas de solução dos conflitos trabalhistas. A Europa já vivia os efeitos da Revolução Industrial, dentre os principais, os movimentos em defesa dos direitos dos trabalhadores principalmente aqueles relacionados às jornadas e ambientes seguros e salubres. Por aqui foram necessárias mais de quatro décadas, após a abolição da escravatura para que os direitos dos trabalhadores fossem agrupados em um único código.

A CLT foi, portanto, um marco na legislação trabalhista no Brasil, pois consolidou em um único documento as legislações esparsas sobre direito do trabalho

e segurança e saúde no trabalho, regulamentando as relações individuais e coletivas do trabalho. Sua redação inicial foi aprovada com a publicação do Decreto-lei 5.452 de 1º de maio de 1943. Meses antes de sua publicação, em novembro de 1942, foi realizada uma consulta pública com a publicação do anteprojeto do texto no Diário Oficial.

Em sua redação inicial, a CLT já possuía o Capítulo V – Da Higiene e Segurança do Trabalho que, em 1977, teve seu título alterado para “Da Segurança e da Medicina do Trabalho.” Publicado inicialmente como Decreto-Lei, seu conteúdo foi materialmente recepcionado pela Constituição Federal promulgada em 1988, sendo introduzido no ordenamento jurídico como lei ordinária.

Apesar da obrigatoriedade de constituição de SESMT (chamado inicialmente de Serviço Especializado em Segurança e Higiene do Trabalho) ter sido incluída na CLT em 1967 (com a publicação do Decreto Lei 229/1967), somente em 1972 é que foi publicada a Portaria 3.237 que detalhava a instituição do SESMT pelas empresas e proibia a terceirização destes serviços.

Em 1977 foi publicada a Lei 6.514/1977, regulamentada pela Portaria 3.214/1978.

Até meados da década de 1970, a legislação da segurança no trabalho existente no Brasil era basicamente corretiva (prevenção reativa), em detrimento de intervenções preventivas, de caráter ativo. Havia a preocupação em se determinar as indenizações por acidentes de trabalho, mas não em se investigar e prevenir as causas destes acidentes, de forma efetiva.

Vimos que desde 1967 as empresas já eram obrigadas a manter serviços especializados em segurança e higiene do trabalho (veja o quadro a seguir), estes, porém, eram voltados para as doenças em geral, sem foco no contexto ocupacional; e no que se refere à segurança, não havia ainda regulamentos específicos a serem seguidos.

A publicação da Lei 6.514 em 1977 e posteriormente da Portaria 3.214 em 1978 que aprovou as 28 primeiras normas regulamentadoras, representou então um marco histórico para a segurança e saúde no trabalho no Brasil.

A tabela a seguir apresenta um resumo da evolução da legislação referente à segurança e saúde do trabalho no Brasil.

Tabela 2: Evolução da legislação referente à segurança e saúde do trabalho no Brasil

ANO	LEGISLAÇÃO	OBJETO	OBSERVAÇÕES
1891	Decreto 1.313	Regulamentação do trabalho dos menores empregados nas fábricas da capital federal	Considerado o marco da Inspeção do Trabalho no Brasil
1919	Decreto legislativo 3.724	Regulação das obrigações resultantes de acidentes do trabalho	Introduziu o conceito de acidente do trabalho
1943	Decreto 5.452	CLT – Consolidação das Leis trabalhistas	Consolidação das leis esparsas relativas a direito do trabalho e proteção do trabalho. Consolidação da Inspeção do Trabalho como uma atividade administrativa de âmbito nacional
1955	Lei 2.573	Instituiu salário adicional para os trabalhadores que exerciam atividades em contato permanente com inflamáveis.	Posteriormente revogada pela lei 6.514/77. As atividades em contato permanente com inflamáveis foram, então, incluídas na CLT, Art. 193.
1967	Decreto-lei 229/67 Decreto-lei nº 229, de 28 de fevereiro de 1967	Serviços Especializados de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho nas empresas e CIPA – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes	Alterou a redação do artigo 164 da CLT que passou a ter a seguinte redação: “As empresas que, a critério da autoridade competente em matéria de segurança e higiene do trabalho, estiverem enquadradas em condições estabelecidas nas normas expedidas pelo Departamento de Segurança e Higiene do Trabalho, deverão manter obrigatoriamente, serviço especializado em segurança e em higiene do trabalho e constituir Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (CIPAs)
1973	Lei 5.880	Instituiu adicional de periculosidade para os trabalhadores que exerciam atividades em contato permanente com explosivos	Posteriormente revogada pela lei 6.514/77. As atividades em contato permanente com explosivos foram, então, incluídas na CLT, Art. 193.
1976	Decreto lei 79.037	Aprovação do Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho	Revogado pelo Decreto nº 3048, de 06/05/1999
1977	Lei 6.514	Alteração do Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho, relativo a segurança e medicina do trabalho e dá outras providências.	Alteração do Capítulo V – Da Higiene e Segurança do Trabalho para “Da Segurança e da Medicina do Trabalho”
1978	Portaria 3.214/1978	Aprovação das Normas Regulamentadoras - NR – do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas a Segurança e Medicina do Trabalho	Aprovou a redação das primeiras 28 normas regulamentadoras (NR1 a NR28)
1985	Lei 7.410	Instituição da especialização de engenheiro de segurança	

		do trabalho e a profissão de técnico de segurança do trabalho	
--	--	---	--

Fonte: elaborado pela autora

2.1 SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

As Constituições brasileiras promulgadas em 1824 (Brasil Império) e 1891 (Primeira Constituição da República) não possuíam nenhum dispositivo relativo à proteção do trabalho. Na verdade, não havia nenhuma determinação acerca do próprio trabalho. À época da Constituição de 1824 ainda éramos um país escravagista. No caso da Constituição de 1891 estávamos ainda numa transição, saindo do período escravagista para um país com mão de obra assalariada.

A Constituição seguinte, promulgada em 1934, trouxe importantes avanços sociais para os trabalhadores como a instituição do salário mínimo regional⁷, trabalho diário não excedente de oito horas, (reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei), proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres.

No que se refere à proteção do trabalho, porém, remetia à lei o estabelecimento das “condições de trabalho”.

Já naquela época se previa a necessidade de regulamentação específica para o “trabalho agrícola”, conforme a redação do art.121, § 4º:

O trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial, em que se atenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo. Procurar-se-á fixar o homem no campo, cuidar da sua educação rural, e assegurar ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas.

Entretanto, a regulamentação consolidada do trabalho agrícola ocorreu somente em 1973, com a publicação da Lei 5.889, ainda vigente, que dispunha sobre as normas reguladoras do trabalho rural.

Podemos dizer então que a proteção do trabalho no Brasil, do ponto de vista constitucional, começou a dar seus primeiros passos no governo de Getúlio Vargas, com a Constituição de 1934. Mas a expressão “higiene e segurança do trabalho” foi introduzida somente na Constituição de 1946. Vejam a tabela a seguir:

⁷ O salário mínimo nacionalmente unificado foi instituído com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Tabela 3: higiene e segurança do trabalho nas Constituições Federais

Ano	Artigo	Objeto
1934	121, §1, alíneas c,d, h	<p>c) trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei</p> <p>d) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres;</p> <p>h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte;</p>
1937	137, alíneas j,k,l,m,n	<p>Art 137 - A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos:</p> <p>j) o trabalho à noite, a não ser nos casos em que é efetuado periodicamente por turnos, será retribuído com remuneração superior à do diurno;</p> <p>k) proibição de trabalho a menores de catorze anos; de trabalho noturno a menores de dezesseis, e, em indústrias insalubres, a menores de dezoito anos e a mulheres;</p> <p>l) assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, sem prejuízo do salário, um período de repouso antes e depois do parto;</p> <p>m) a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho;</p> <p>n) as associações de trabalhadores têm o dever de prestar aos seus associados auxílio ou assistência, no referente às práticas administrativas ou judiciais relativas aos seguros de acidentes do trabalho e aos seguros sociais</p>
1946	157, incisos VIII, IX, XIV e XVII	<p>Art 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores:</p> <p>VIII - higiene e segurança do trabalho;</p> <p>IX - proibição de trabalho a menores de quatorze anos; em indústrias insalubres, a mulheres e a menores, de dezoito anos; e de trabalho noturno a menores de dezoito anos, respeitadas, em qualquer caso, as condições estabelecidas em lei e as exceções admitidas pelo Juiz competente;</p> <p>XIV - assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante;</p> <p>XVII - obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho.</p>
1967	158, incisos IX, X e XV	<p>Art 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social:</p> <p>IX - higiene e segurança do trabalho;</p> <p>X - proibição de trabalho a menores de doze anos e de trabalho noturno a menores de dezoito anos, em indústrias insalubres a estes e às mulheres;</p> <p>XV - assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva;</p> <p>XVII - seguro obrigatório pelo empregador contra acidentes do trabalho;</p>
1988	7º	<p>São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:</p> <p>XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança</p>

		XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;
	200º	Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Fonte: elaborado pela autora

Observe-se também que, apesar de as constituições brasileiras, desde 1934, preverem a proteção da saúde do trabalhador, durante vários anos poucas leis ou regulamentos trataram deste assunto efetivamente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 11 mai. 2021.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 11 mai. 2021.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 11 mai. 2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 11 mai. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1967). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 11 mai. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 11 mai. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei N. 5.889, [de 8 de junho de 1973](#). Estatui normas reguladoras do trabalho rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15889.htm. Acesso em 11 mai. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. [Lei Nº 7.410, de 27 de novembro de 1985](#). Dispõe sobre a Especialização de Engenheiros e Arquitetos em Engenharia de Segurança do Trabalho, a Profissão de Técnico de Segurança do Trabalho, e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17410.htm. Acesso em 11 mai. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. [Lei Nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#). Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm. Acesso em 11 mai. 2021.

DECRETO Nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891. Estabelece providencias para regularizar o trabalho dos menores empregados nas fabricas da Capital Federal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1313-17-janeiro-1891-498588-norma-pe.html>. Acesso em 11 mai. 2021.

DECRETO Nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919. Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>. Acesso em 11 mai. 2021.

[DECRETO-LEI Nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#). Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em 11 mai. 2021.

FACTORY ACT. Disponível em: <https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/1833-factory-act/source-1/>. Acesso em 9 mai. 2021.

HEALTH AND MORALS OF APPRENTICES ACT. Londres, 1802. Disponível em: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/livinglearning/19thcentury/overview/earlyfactorylegislation/>. Acesso em 09 mai. 2021.

MENDES, René. **Dicionário de saúde e segurança do trabalhador**. Novo Hamburgo: Proteção, 2018.

MENDES, René. **Patologia do trabalho**. 3. ed. São Paulo: Atheneu, 2013. v. 1 e 2.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. Portaria Nº 3.214, de 08 de junho de 1978. Aprova as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas a Segurança e Medicina do Trabalho. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9CFA23

[6F73433A3AA30822052EF011F8.proposicoesWebExterno1?codteor=3091](#). Acesso em 11 mai. 2021.

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 9, DE 7 DE OUTUBRO DE 2014 – LINACH
Lista Nacional de Agentes Cancerígenos para Humanos. Disponível em:
<https://www.anamt.org.br/portal/2014/03/02/portaria-interministerial-no-9-de-7-de-outubro-de-2014/>. Acesso em 11 mai. 2021.

A large construction crane stands prominently on the left side of the image, its long jib extending towards the top right. To its right, a multi-story building is under construction, completely encased in a complex network of metal scaffolding. The sky is a clear, vibrant blue. In the lower-left corner, there is a decorative graphic consisting of several concentric, semi-transparent circles. At the bottom of the image, there are some green trees and a glimpse of a street with buildings.

Artigos

O EXERCÍCIO CONTEMPORÂNEO DA EMPRESA EM TEMPOS DE PANDEMIA: O DESAFIO DA PROTEÇÃO JURÍDICA DO TRABALHADOR DE PLATAFORMAS DIGITAIS

Aline Lorena Mourão Moreira¹

Sumário: 1. Introdução; 2. A evolução histórica do direito de propriedade e o exercício contemporâneo da empresa: da propriedade no Direito Romano à propriedade em tempos de pandemia; 3. O exercício contemporâneo da empresa: contexto econômico, político, jurídico e social em que ocorre e o papel da ONU na temática Direitos Humanos e Empresas; 4. Empresa de plataformas digitais, novas formas de organização empresarial e novas formas de trabalho: a economia disruptiva; 5. A pandemia provocada pela COVID-19 e os desafios para a proteção jurídica do trabalhador de empresas de plataformas digitais; 6. Considerações Finais; 7. Referências Bibliográficas.

RESUMO

O direito de propriedade passa por modificações ao longo dos anos. O presente estudo traz uma breve análise de sua evolução, desde o Direito Romano até o Direito Contemporâneo, em tempos de pandemia. A CF/88 prevê a propriedade em duas acepções: como um direito fundamental e como fundamento da Ordem Econômica. A empresa, no exercício contemporâneo de suas atividades, deve observar princípios como o da solidariedade social, o da valorização do trabalho humano, cumprindo com sua função social. A aceleração do processo globalizatório e o advento da quarta revolução industrial trazem profundas mudanças na forma de organização empresarial surgindo, em consequência, novas formas de trabalho. O artigo busca analisar uma forma organizacional do século XXI: as empresas de plataformas digitais. Utiliza-se como modelo a empresa UBER, por ser precursora nessa forma organizacional, de rápida expansão a outros setores, ensejando o surgimento da categoria dos trabalhadores de aplicativos. Dentro da temática de Direitos Humanos e Empresas, analisa-se os desafios da proteção jurídica do trabalhador de plataformas digitais, como o tema vem sendo tratado em outros países e no Brasil e como compatibilizar as mudanças profundas da quarta revolução industrial com a garantia de direitos sociais conquistados ao longo da história. O tema mostra-se de relevante discussão, em especial, nesse momento de pandemia global, em que os referidos trabalhadores permanecem ainda mais vulneráveis. Utiliza-se, como método de pesquisa, a bibliográfica e a

¹Auditora-fiscal do Trabalho, graduada em Direito pela UFC, pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela UCAM/RJ e mestranda em Direito pela UFC.

análise de julgados, objetivando trazer uma reflexão e amadurecimento acerca do tema.

Palavras-chave: Direitos Humanos e Empresas. UBER. Exercício contemporâneo da empresa. novas relações de trabalho.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, muito se tem discutido acerca da temática de Direitos Humanos e Empresas, o papel da empresa em seu exercício contemporâneo e qual a forma mais eficaz de proteção dos direitos humanos no âmbito da organização empresarial. O direito de propriedade é visto de diferentes aspectos ao longo dos anos, de acordo com o modelo de organização do Estado.

Vemos que o século XXI traz ainda mais desafios à proteção jurídica dos Direitos Humanos, em especial, dos direitos sociais dos trabalhadores. No primeiro tópico, faz-se uma breve análise acerca da evolução histórica do direito de propriedade até os dias atuais, em que vivenciamos uma profunda crise de saúde pública mundial, provocada pela disseminação do vírus SARS-COV-2.

No tópico 2, elabora-se um panorama do contexto econômico, político, jurídico e social em que ocorre o exercício contemporâneo da empresa e o papel da ONU na temática Direitos Humanos e Empresas. O Direito Internacional e seus atores, a partir dos anos 70, começam a perceber que não só os Estados são causadores de graves ofensas aos direitos humanos, podendo serem ocasionadas também pelas transnacionais no exercício de suas atividades. Surgem diversos instrumentos normativos orientando as empresas no respeito pelos Direitos Humanos, contudo, tais instrumento possuem natureza de cunho voluntário, dependendo, portanto, de conduta espontâneas das transnacionais.

No tópico 3, busca-se tecer algumas considerações acerca da forma de organização empresarial de empresas de plataformas digitais, utilizando-se como modelo o exercício da atividade da empresa UBER, por ser pioneira na exploração da atividade de transporte por plataformas digitais. A empresa de aplicativo de transporte ensejou a formação de uma nova categoria de trabalhadores, a de trabalhadores de



aplicativo. A natureza jurídica dessa relação laboral é controversa, tendo sido discutida em todo o globo nos últimos anos.

Contudo, independentemente da discussão acerca da relação jurídica existente, se seriam empregados, trabalhadores autônomos ou até uma nova figura, denominada por alguns doutrinadores como trabalhador independente, é preciso ter em mente que cabe às transnacionais o respeito aos direitos humanos de seus trabalhadores, cabe às transnacionais ter um comportamento ético no desenvolvimento de suas atividades, devendo se responsabilizar pelos impactos de suas decisões e influências sobre a sociedade (em especial, sobre fornecedores, consumidores, acionistas, trabalhadores, etc.), responsabilidade esta que independe de reconhecimento de vínculo empregatício, de acordo com os Princípios Norteadores da ONU sobre Direitos Humanos e Empresas.



No tópico 4, faz-se uma reflexão acerca da situação atual dos trabalhadores de plataformas digitais durante a pandemia da COVID-19. O desafio da proteção jurídica dos trabalhadores da empresa UBER ficou ainda mais em evidência diante do estado de calamidade pública atual. Vivencia-se uma crise de saúde pública mundial, verificando-se a situação de vulnerabilidade social e financeira a que estão submetidos os trabalhadores de aplicativos.

Diversos Estados tentam minimizar a crise econômica e social vivenciada, através de políticas públicas de manutenção do emprego e da renda. Empresas, de forma voluntária, buscam prestar auxílios à sociedade ou a seus trabalhadores. Contudo, em pleno século XXI e diante de tantos normativos internacionais de direitos humanos, é suficiente esperar das empresas condutas voluntárias para o respeito aos direitos humanos de tais trabalhadores?

Verifica-se que os desafios a uma proteção legal adequada dos direitos humanos são grandes e diversos. Vivenciamos um novo contexto social, jurídico, econômico e político. É preciso, de forma urgente, a elaboração de instrumentos normativos, de caráter vinculante, a fim de tutelar os direitos humanos nessas novas formas de trabalho do século XXI. Faz-se urgente uma verdadeira reformulação do Direito do Trabalho e do Direito Internacional para a verdadeira adaptação a novas questões deste século.



O estudo busca trazer uma reflexão acerca do tema, diante de sua fundamental importância na busca de se tentar conciliar as mudanças organizacionais advindas da quarta revolução industrial com o respeito aos direitos sociais, conquistados ao longo da história. É a busca do equilíbrio entre o lucro e o respeito aos direitos humanos sociais, estabelecendo-se um sistema jurídico centrado nas pessoas.

2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO DE PROPRIEDADE E O EXERCÍCIO CONTEMPORÂNEO DA EMPRESA: DA PROPRIEDADE NO DIREITO ROMANO À PROPRIEDADE EM TEMPOS DE PANDEMIA



O Direito de propriedade, ao longo dos anos, passa por diversas transformações. Em sua evolução histórica, a configuração da propriedade se modifica, de acordo com as regras jurídicas de cada época. Dessa forma, o instituto é vislumbrado de diferentes formas, em diferentes momentos da história, como no Direito Romano, Medieval, Moderno e Contemporâneo.

De acordo com FACHIN (1987, p.17), a estrutura econômica das sociedades ocidentais encontra-se assentada no direito de propriedade, daí a importância do estudo da evolução histórica desse instituto. Assevera BOBBIO (1992, p.12) que os direitos do homem são direitos históricos que nascem e se modificam de acordo com as condições históricas e com o contexto social, político e jurídico em que se inserem.

No Direito Romano, o direito de propriedade é considerado um direito absoluto, oponível “*erga omnes*”. Assim, de acordo com FACHIN (1998, p.15), “domínio é o direito de usar, fruir e dispor do que é seu, até o ponto em que o permite a razão do direito”. Já no período medieval, o direito de propriedade assume características próprias. Tem-se uma sociedade puramente feudal, caracterizada pelo senhor feudal e pelo servo.

O detentor da propriedade feudal, o senhor feudal, era detentor de poder. Predominava o sistema de colonato, um sistema jurídico no qual o colono era obrigado a se fixar na terra, sob a tutela do senhor feudal, que era o proprietário do feudo. O senhor feudal explorava o regime de trabalho servil, exercido pelos trabalhadores, sendo o detentor de poder político, econômico e social em seu feudo.

Tamanha era a importância do feudo, ou da terra, no Direito Medieval, que, conforme assevera HUBERMAN (1986, p.7-10), a medida de riqueza era determinada por um único fator – a quantidade de terra. Esta era, portanto, disputada continuamente, não sendo por isso de surpreender que o período feudal tenha sido um período de guerras.

O grande marco do direito moderno foi o advento da Revolução Francesa de 1789, que trouxe profundas mudanças de cunho político, jurídico e social, marcadas pelo ideal individualista da sociedade, produto do surgimento das liberdades individuais e da não intervenção Estatal.

Nesse período, exaltou-se a concepção individualista da propriedade. Esse ideal foi influenciado pela concepção burguesa, marcada pela ideia da prioridade da liberdade individual e sua proteção contra intervenção arbitrária do Estado, que formaram a base ideológica da Revolução Francesa.

O Direito Contemporâneo surge marcado pela contestação da propriedade marcadamente individualista, produto do direito moderno. Com o advento da Revolução Industrial e as péssimas condições de trabalho no ambiente fabril, surgem os primeiros movimentos sindicais, que passam a reivindicar a proteção dos direitos sociais mínimos. Primeiramente, lutam por melhores condições de trabalho e pela limitação das extensas jornadas laborais que eram praticadas nas fábricas.

A evolução dos direitos no sentido de uma maior consideração de seu aspecto social culmina com a Constituição de Weimar, de 1919, e a Constituição Mexicana, de 1917, que representaram um marco jurídico do direito contemporâneo e o surgimento do Constitucionalismo Social.

Dessa forma, vemos que dois fatores, característicos do Direito Contemporâneo, trouxeram profundas modificações no entendimento do instituto jurídico da propriedade, que são: a positivação dos direitos sociais, coletivos e difusos e o processo de publicização da esfera privada, com o advento do Constitucionalismo Social.

Em nosso Ordenamento Jurídico, a CF/88 contempla a função social da propriedade como princípio geral da Ordem Econômica (art.170, III). A propriedade, em nosso âmbito constitucional, é vislumbrada como direito fundamental e como elemento da Ordem Econômica. Merece proteção constitucional, portanto, apenas a

propriedade que cumprir efetivamente sua função social, esta constituindo elemento integrante do conteúdo do direito de propriedade.

A Ordem Econômica constitucional, conforme previsão do art.170 da CF/88, possui como fundamento a valorização do trabalho humano ao lado da livre iniciativa e visa a garantir a todos a existência digna, nos ditames da justiça social, pautada, ainda, nos seguintes princípios, dentre outros: função social da propriedade, defesa do meio ambiente e a busca do pleno emprego.

A CF/88 estabelece, no art.3º, inciso I, como um dos objetivos da República Federativa do Brasil, “construir uma sociedade livre, justa e solidária”. Configurando-se uma Constituição dirigente, prevê ideais que devem ser perseguidos por toda a sociedade, na concretização de tais objetivos estatais.

De acordo com DINIZ (2007, p.173), a solidariedade social realiza-se, então, como um ato complexo, no qual concorrem o Poder Público e a própria sociedade, apontando a Constituição Federal as diretrizes ideológicas, políticas e jurídicas para sua otimização e implementação, ao acolher os princípios da dignidade humana e do pluralismo social e político.

O exercício contemporâneo da empresa, nesse ínterim, deve estar pautado por tais ideais. Redefinidos pela ordem constitucional, inaugurada em 1988, os pilares do direito privado (autonomia da vontade e propriedade) são inspirados agora pelo paradigma da função social e da solidariedade, tendo em vista a busca pela justiça distributiva e social como fim do princípio da dignidade da pessoa humana.

No mesmo sentido, assevera MATIAS e NOGUEIRA (2018, p.116) que:

[...] a ideia de propriedade definida como direito subjetivo, absoluto, baseado apenas nos interesses do proprietário não mais se justifica na ordem jurídica nacional, a teor do previsto nos arts.5º, incisos XXII e XXIII, e 170, incisos II e III, da Constituição Federal e do art.1228, parágrafo 1º do Código Civil.

Essa nova concepção de propriedade se irradia sobre o direito empresarial, não sendo facultado ao empresário, sócios ou acionistas exercerem de forma abusiva o direito que lhes é assegurado constitucionalmente. Seguindo essa ideia de se repensar o direito de propriedade na contemporaneidade, percebe-se que, com a pandemia ocasionada pela disseminação do vírus SARS-COV-2, mais ainda deve-se dar ênfase a essa temática. A sociedade global nesse momento espera e cobra

atitudes das empresas, que vão além do lucro, com base, principalmente, na solidariedade social.

Diversos Estados atingidos pela COVID-19 estão executando agendas e políticas para combatê-la de maneira adequada, contando todos, sem exceção, com a colaboração de todos os atores econômicos envolvidos. Afirma AGUIAR (2020, p.3) que a solidariedade social, além de estar imbricada na Constituição Federal, é um direito universal da humanidade, e tem como foco principal a manutenção e formação dos Direitos Humanos, com viés de atenção coletiva e à melhora da qualidade e sustentabilidade da própria vida. Neste sentido, alinha-se ao princípio da dignidade humana, base de garantia social mínima para conviventes sociais.

Na sociedade civil contemporânea vivenciamos, portanto, um novo tempo, em que se faz presente o direito civil-constitucional. Com a Constitucionalização do Direito, em especial, o Direito Civil e Empresarial, surgem novos valores nas relações jurídico-sociais, com uma interpenetração do direito público e do direito privado.

A ampliação dos círculos de interação da empresa com a sociedade, abrangendo interesses e responsabilidades coletivas, tornou significativamente mais relevante a função empresarial. Em um mercado globalizado, a posição da empresa necessita de uma adaptação à nova realidade, pois surgem novos atores, como as empresas transnacionais.

3 O EXERCÍCIO CONTEMPORÂNEO DA EMPRESA: CONTEXTO ECONÔMICO, POLÍTICO, JURÍDICO E SOCIAL EM QUE OCORRE E O PAPEL DA ONU NA TEMÁTICA DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS

Com a aceleração do processo globalizatório, que vem ocorrendo desde o fim da década de 70 do século passado, e com o avanço das novas tecnologias, as empresas vêm passando por profundas mudanças em seus processos produtivos. A partir da segunda metade do Século XX, surgem empresas multinacionais, também denominadas transnacionais, que atuam em todo o globo no exercício de sua atividade econômica.

É inquestionável o impacto da globalização na esfera empresarial, desconhecendo fronteiras do mercado econômico mundial, tanto pelas novas



tecnologias surgidas, como pela interdependência cada vez maior entre os diversos países ao redor do mundo.

Refletindo acerca das profundas mudanças oriundas da globalização, afirma MATIAS e NOGUEIRA (2018, p.117) que, nesse contexto, diversos institutos jurídicos têm se transformado, o que também se dá com a empresa. A segmentação dos processos produtivos de bens e sua conseqüente dispersão geográfica em cadeias de produção globais impulsionaram um novo modelo de empresa, constituída por um feixe de contratos, que pode levar à constituição de grupos societários.

A Quarta Revolução Industrial, que surge na virada do século, possibilita novas formas de organização empresarial, até então desconhecidas. A Economia 4.0 centraliza a atividade econômica em plataformas digitais. O mundo vem mudando rapidamente e de forma profunda e, conseqüentemente, também o processo produtivo empresarial e as formas laborais.

SCHWAB (2019, p.01) ressalta que estamos no início de uma revolução tecnológica que alterará profundamente a forma como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos. Em sua escala, alcance e complexidade, a quarta revolução industrial é algo que considera distinto de tudo aquilo que já foi experimentado pela humanidade.

Em face dessas novas transformações, verificam-se novas formas de organização empresarial, bem como novas formas de trabalho, o que não tem sido acompanhado, de forma concomitante, pelo direito nacional. De acordo com SOARES FILHO (2007, p. 46), presencia-se a incapacidade do Direito do Trabalho de oferecer respostas adequadas e eficazes às novas demandas e solução justa aos problemas pertinentes às relações laborais, ante as mudanças vertiginosas que ocorrem na modernidade.

Estamos também diante de uma relativização da soberania estatal – com a evolução da sociedade e o surgimento de novos atores internacionais, como organismos internacionais e as transnacionais. Há uma expansão do Direito Internacional, com o surgimento de mais normas de caráter internacional, supranacional, que incidem dentro de um Estado, outrora considerado absolutamente soberano.



E, no mundo do trabalho, segundo o Fórum Econômico Mundial - WEF, a automação e a consequente modificação da organização empresarial, deveria eliminar, até 2020, sete milhões de empregos industriais nos 15 países mais desenvolvidos (WEF, 2018). De acordo com dados da Organização Internacional do Trabalho – OIT, em maio de 2018, quase dois terços da força de trabalho global estão na economia informal, estando fora da relação clássica de emprego, e a maioria se encontra em países emergentes e em desenvolvimento. (OIT, 2018, *online*).

Diante desse contexto, a Organização das Nações Unidas – ONU começa a se preocupar com a temática de Direitos Humanos e Empresas, a partir do final da década de 70 do século passado. Inicia-se uma significativa transição e expansão no Direito Internacional, promovida pelo surgimento de novos atores no cenário internacional, como as transnacionais.

A ONU percebe que esses novos atores internacionais, detentores de poderio econômico, são capazes de influenciar e controlar pretensões dos principais atores do Direito Internacional clássico – os Estados – sendo também capazes de violar direitos humanos dos indivíduos.

FLORES (2009, p. 24) traz essa ideia de mudança de paradigma a respeito da proteção dos direitos humanos, a partir dos anos 70, ao aduzir que as regras internacionais de direitos humanos foram elaboradas em um momento histórico em que as violações eram cometidas por Estados, mas o mundo passa a perceber que há outro ator importante: as multinacionais.

Assim, a ONU volta o seu olhar para o quanto as transnacionais contribuem nas violações de direitos humanos. Já em 1977, a OIT lança a Declaração Tripartite de Princípios relativos às Empresas Multinacionais e Política Social, que busca oferecer aos governos, aos empregadores e aos empregados orientações em matéria de emprego, formação, condições de trabalho e de vida e relações de trabalho. (OIT, 2012, *online*).

O Pacto Global da ONU, lançado em 2000, consiste em um conjunto de dez princípios genéricos relativos à temática de Direitos Humanos, derivados da Declaração Universal de Direitos Humanos, da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. As



organizações que passam a fazer parte do Pacto Global comprometem-se a seguir esses princípios no dia a dia de suas operações. (PACTO GLOBAL, 2000, *online*).

Contudo, o Pacto Global não é um instrumento regulatório, um código de conduta obrigatório. Trata-se de uma iniciativa voluntária que fornece diretrizes relativas à temática Direitos Humanos e Empresas, representando o marco da Responsabilidade Social Corporativa.

No ano de 2008, John Ruggie, Representante Especial do Secretário-Geral da ONU, publica um relatório, que ficou conhecido como “Marco Ruggie”, definindo um marco conceitual do seu trabalho: “Proteger, Respeitar e Remediar”. Esse marco, também de cunho voluntário, corrobora o papel do Estado na proteção dos direitos humanos em face de qualquer violação cometida por empresas, enquanto às empresas caberia apenas “respeitar” os direitos humanos dos indivíduos, sem que existissem qualquer tipo de obrigação em lei.

Em 2011, a ONU lança os Princípios Orientadores sobre Direitos Humanos e Empresas, que visavam à implementação do marco Ruggie, novamente trazendo a ideia de uma regulação de cunho voluntário, de *soft law*, cabendo a obrigação pela proteção de tais direitos apenas aos Estados.



Contudo, começa-se a perceber a insuficiência desses instrumentos normativos sem caráter vinculante, bem como que as legislações nacionais seriam insuficientes a garantir uma efetiva proteção aos direitos humanos, diante do caráter transfronteiriço das empresas transnacionais. Assim, graves violações de direitos humanos ocorreram nos últimos anos, ocasionadas pelo exercício das atividades das transnacionais, como, no âmbito laboral, o denominado “caso Rana Plaza”, ocorrido em 2013 em Bangladesh, a constatação de trabalho análogo ao de escravo em cadeias produtivas de multinacionais da Indústria Têxtil no Brasil, a constatação de trabalho análogo ao de escravo em grandes navios de Cruzeiros pelas costas litorâneas em diversas partes do globo, dentre outros.

Passa-se a analisar, no âmbito juslaboral, a necessidade de um Direito Transnacional do Trabalho, do estabelecimento de acordos Marco Globais, uma vez que o direito nacional se mostra insuficiente para regular relações jurídicas transnacionais. Começam a ser celebrados com maior frequência acordos Marco Globais para a garantia de direitos trabalhistas mínimos e também se passou a discutir

a possibilidade de elaboração de um tratado de direitos humanos e empresas, de caráter vinculante e complementar em relação aos demais instrumentos normativos já existentes.

Para FLORES (2009, p.24), os direitos humanos se converteram no desafio do século XXI, apesar do gigantesco esforço internacional realizado para se formular juridicamente uma base mínima de direitos que alcance todos os indivíduos. Portanto, a Responsabilização das multinacionais é um desafio neste século, não se tratando mais de falta de previsão normativa.

Ao analisar a relação das transnacionais e os Estados em que se inserem, bem como entre a população destes e as transnacionais, ressalta BERRÓN (2016), que:

Existen flertes assimetrias de poder entre las emrpesas y las poblaciones e incluso entre las empresas y vários Estados. Estas assimetrias generan situaciones de abusos y violaciones de los derechos humanos, además de bloquear el acceso a la justicia de las poblaciones afectadas. Y muchas veces las compañías tienen responsabilidade directa o indirecta por uma serie de delitos contra la vida, el médio ambiente, la libertad sindical, los consumidores y la salud de las personas.

O século XXI e o advento da Quarta Revolução Industrial, portanto, trazem novos desafios para a proteção jurídica dos direitos humanos, em especial, os direitos sociais trabalhistas, no âmbito de novas formas de organização empresarial: as empresas de plataformas digitais.

4 EMPRESA DE PLATAFORMAS DIGITAIS, NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO EMPRESARIAL E NOVAS FORMAS DE TRABALHO: A ECONOMIA DISRUPTIVA

A Economia de Compartilhamento, oriunda das inovações tecnológicas surgidas no início do século XXI, estabelece contornos que distanciam o trabalho de seus clássicos formatos utilizados durante o século XX (a clássica relação de emprego, que tem sua regulação introduzida na legislação brasileira em 1943, com a publicação da Consolidação das Leis do Trabalho, na época do clássico modelo fordista taylorista de organização empresarial).

Para FELICIANO e PASQUALETO (2019, p.14), diante dessa nova realidade do século XXI, a “nova humanidade”, que passa a conviver com prodígios como a imitação dos predicados da mente humana por robôs, computadores e softwares,

prescindirá progressivamente dos empregos como os conhecemos, próprios de um modelo produtivo do perfil fordista-taylorista.

De acordo com MARTINS e ALMEIDA (2017), a UBER, apesar de se originar da economia de compartilhamento, desenvolveu um modelo de organização próprio, que acaba por se distanciar das ideias originais da *sharing economy*, ao se pautar pelo lucro. Com o modelo adotado, os motoristas não são apenas compartilhadores de veículos com outras pessoas, mas sim, trabalhadores, os chamados motoristas por aplicativo, que utilizam da plataforma digital da empresa UBER como fonte de renda (primária ou não).

Da ideia inicial oriunda da economia de compartilhamento, surge o trabalho sob demanda por aplicativos – *work on-demand* – que consiste em um termo utilizado para se referir a um dos novos modelos de trabalho surgidos com o avanço tecnológico, na Quarta Revolução Industrial. Nesse gerenciamento de mão-de-obra, por demanda, ou seja, de acordo com a necessidade dos clientes-passageiros, a UBER destaca-se pela sua rápida expansão por todo o mundo, sendo considerada um dos maiores modelos de *work on-demand*.

O modelo de organização empresarial da UBER obteve tamanho crescimento que vem se espalhando por outros setores, como o de entregas, serviços domésticos etc. O tema vem sendo tão intensamente debatido em todo o mundo que os doutrinadores o denominaram “uberização” (da própria economia e, conseqüentemente, também do trabalho), referindo-se não somente à UBER em si, mas a empresas de vários outros segmentos, que têm se utilizado da mesma forma organizacional, estabelecendo o mesmo padrão de relações de trabalho.

A UBER é uma transnacional, sediada nos Estados Unidos, fundada em 2009 em São Francisco, que utiliza uma plataforma digital online para conectar passageiros com motoristas, que utilizam seus carros privados para o trabalho, sendo os detentores da ferramenta de trabalho. (UBER, 2020, *online*) A composição organizacional da UBER, assim, engloba os passageiros, os motoristas e o aplicativo, a plataforma digital que conecta os motoristas aos passageiros e a UBER ao motorista.

A empresa de aplicativo de transporte ensejou a formação de uma nova categoria de trabalhadores, a de motoristas de aplicativo. A natureza jurídica dessa

relação laboral é controversa, tendo sido discutida em todo o globo nos últimos anos, uma vez que, segundo dados colhidos no próprio site da empresa, a mesma já está presente em mais de 900 cidades, em vários países do mundo. (UBER, 2020, *online*)

Na Califórnia, Estados Unidos, uma lei aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado, obriga as empresas de aplicativo UBER e *Lyft* a contratar seus motoristas como empregados. As empresas têm que cumprir as regras locais de salário mínimo para todos os motoristas e fornecer também benefícios obrigatórios, como o seguro-desemprego e alguns feriados remunerados (EXAME, 2019, *online*). Contudo, recentemente, em 03 de novembro de 2020, por meio de plebiscito, os eleitores do Estado derrubaram a legislação que obrigava as empresas a classificarem e tratarem motoristas e entregadores de aplicativos como empregados, e não como trabalhadores independentes, ficando os trabalhadores de aplicativos sem direito ao salário mínimo, seguro-desemprego e outros benefícios sociais (ESTADÃO, 2020, *online*).

Verifica-se a presença da enorme influência que essas empresas de plataformas digitais exercem sobre os Estados-nação e sobre suas populações, uma vez que, na situação encontrada na Califórnia, as plataformas investiram pesadamente a favor da medida – gastando mais de US\$ 200 milhões na campanha – o que fez dela a mais cara de um plebiscito estadual na história dos EUA (ESTADÃO, 2020, *online*).

O Tribunal Superior da França reconheceu, em 04 de março de 2020, o direito de um motorista da UBER de ser considerado como funcionário da empresa, uma vez que o mesmo não se qualificaria como autônomo já que não pode ter sua própria clientela ou definir seus próprios preços (EXAME, 2020, *online*).

A empresa de transporte compartilhado, desde novembro de 2019, encontra-se impedida de operar em Londres (EXAME, 2020, *online*). O Tribunal do Reino Unido decidiu pelo impedimento do exercício de suas atividades, por entender que a empresa arrisca seus passageiros ao não avaliar ou oferecer treinamento aos seus motoristas.

No Brasil, em 07 de fevereiro de 2020, a 5ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho proferiu decisão na qual não reconheceu o vínculo empregatício entre um motorista de Guarulhos/SP e a UBER do Brasil (BRASIL, 2020, *online*).

Em Montevideu, no Uruguai, recentemente, em 03 de junho de 2020, o Tribunal de Apelações de Trabalho confirmou a relação de dependência de motoristas da UBER com a empresa. Entendeu o Tribunal que há uma integração do motorista à organização da UBER (URUGUAI, 2020, *online*).

Contudo, independentemente da discussão acerca da relação jurídica existente, se seriam empregados, trabalhadores autônomos ou até uma nova figura, denominada por alguns doutrinadores como trabalhador independente, é preciso destacar que cabe às transnacionais o respeito aos direitos humanos de seus trabalhadores, cabe às transnacionais ter um comportamento ético no desenvolvimento de suas atividades, devendo se responsabilizar pelos impactos de suas decisões e influências sobre a sociedade (em especial, sobre fornecedores, consumidores, acionistas, trabalhadores, etc.), responsabilidade esta que independe de reconhecimento de vínculo empregatício.

Estabelece o Princípio 11, dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, que cabe às empresas respeitar os direitos humanos, o que significa que devem se abster de infringir os direitos humanos de terceiros e enfrentar os impactos negativos sobre os direitos humanos nos quais tenham algum envolvimento (ONU, 2011, *online*)

Essa responsabilidade pelo respeito aos direitos humanos constitui norma de conduta, embora de caráter voluntário, aplicável a todas as empresas, onde quer que operem no âmbito mundial. A ONU considera que a atividade das transnacionais pode ter um impacto sobre praticamente todo o espectro de direitos humanos internacionalmente reconhecidos. (ONU, 2011). E, verifica-se que, no caso dos motoristas de aplicativo, isso tem ocorrido constantemente.

É indubitável que a UBER, em sua forma organizacional, exerce influência e controle sobre a atividade de seus motoristas, uma vez que, exemplificativamente, possui um código de conduta para seus motoristas, exerce o controle da qualidade do serviço prestado por eles, através de uma política de avaliação, estabelece taxas de cancelamento de corridas e, ainda, define de forma unilateral o valor das corridas prestadas por estes profissionais (UBER, 2020, *online*).

O motorista, para trabalhar pela plataforma da empresa, necessita se adequar ao sistema fornecido e organizado pela UBER, devendo seguir suas diretrizes. Para

ABÍLIO (2017, p. 25), a UBER opera estabelecendo regras, critérios de avaliação, métodos de vigilância sobre os motoristas, eximindo-se das exigências que poderiam configurar um vínculo empregatício, mas também um sistema de avaliação, dados e vigilância dos mesmos.

Em nosso Ordenamento Jurídico, inexistem leis específicas para regular essa nova forma de trabalho que surge desse “arranjo” empresarial. Contudo, resta claro que, para que o trabalhador, denominado pela UBER como “motorista parceiro”, possa desempenhar o seu trabalho, é necessária uma adesão à plataforma tecnológica, através de um credenciamento, no qual o motorista se submete às condições de trabalho previamente estabelecidas pela empresa, exercendo controle e influência sobre seu trabalho.

Analisando essa nova forma de organização empresarial, com o desenvolvimento da atividade econômica através de plataformas digitais, descreve TIPPET que:

As plataformas podem ser classificadas em três espécies: compartilhamento da propriedade, como é o caso da Airbnb; prestação de serviços baseados na propriedade, como o Uber, e compartilhamento de serviços propriamente dito, como o TaskRabbit e Amazon MTurk. No caso das plataformas que oferecem compartilhamento de propriedade, o serviço adquirido pelo consumidor é precipuamente exclusivo, no sentido de escassez, na medida em que somente uma ou algumas pessoas poderão desfrutar daquele bem por determinado período. O serviço não se relaciona a um trabalho específico, mas à transferência de posse de um bem por determinado período. Nesse sentido, embora represente uma ruptura de paradigmas para os setores afetados por sua inserção no mercado (no caso do AirBnb, o setor afetado seria o hoteleiro tradicional), não envolvem a prestação de labor, razão pela qual essa espécie de plataforma de serviços está fora do objeto da presente pesquisa. Por sua vez, a prestação de serviços baseados na propriedade, como é o caso da Uber, outros aplicativos de caronas, táxi, e prestação de serviços diversos (domésticos, pequenos consertos, profissionais do setor estético, dentre outros), envolve o efetivo trabalho do contratado pelo usuário consumidor. (TIPPET,2017).

Tecendo considerações acerca da temática, FELICIANO e PASQUALETO (2019, p. 19) ressaltam a necessidade e desafio que cabe à Ciência do Direito no Século XXI: o acompanhamento desses novos formatos laborais, a fim de tutelar os direitos humanos fundamentais dos trabalhadores nele inseridos.

Para ABÍLIO (2017, p.2), a UBER trouxe ainda mais visibilidade acerca da questão, desde outrora discutida, do trabalho na contemporaneidade, suas novas formas de trabalho e extinção de postos de trabalho hoje existentes, o que envolve a



tutela jurídica de milhões de trabalhadores pelo mundo, com a possibilidade de expansão dessas relações de trabalho em diversos setores.

Diante dessa breve análise, em suma, verifica-se que as atuais estruturas jurídicas, baseadas na clássica relação empregatícia, não são mais suficientes para tutelar os direitos humanos fundamentais dos trabalhadores que laboram em plataformas digitais, o que inclui aquelas plasmadas nas legislações trabalhistas novecentistas. É preciso que o Direito acompanhe o surgimento dessas novas formas de trabalho, trazendo regulações específicas.

É preciso estabelecer medidas de harmonização entre as novas formas de trabalho e a tutela jurídica dos direitos humanos dos trabalhadores, assegurando-se um patamar mínimo de direitos, em conformidade com a noção de trabalho decente estabelecida pela OIT, o que tem se tornado um grande desafio para o Direito Internacional do Trabalho, no cenário contemporâneo.



Assim, reverbera-se a ideia inicial do trabalho de que as empresas, em seu exercício contemporâneo, devem estar pautadas em desempenhar um papel além do que outrora lhes cabia, quando vislumbravam unicamente o lucro, uma vez que a atividade delas atinge a sociedade, muitas vezes ocasionando a ofensa de direitos humanos, internacionalmente já reconhecidos.

Nesse ínterim, verifica-se a necessidade de se repensar os institutos jurídicos tradicionais, como a propriedade, a empresa, já que a economia em massa do século XXI e os avanços tecnológicos advindos com o aceleração da globalização e a quarta revolução industrial ocasionam o claro abalo na demarcação outrora existente dos “territórios” das clássicas instituições e categorias jurídicas.

Nessa linha de entendimento, assevera TEPEDINO (1999. p.65) que, na democracia capitalista globalizada, de pouca serventia mostram-se os refinados instrumentos de proteção dos direitos humanos, postos à disposição do poder público, se as políticas públicas e a atividade econômica privada escaparem aos mecanismos de controle jurídico, incrementando a exclusão social e o desrespeito à dignidade humana.

5 A PANDEMIA PROVOCADA PELA COVID-19 E OS DESAFIOS PARA A PROTEÇÃO JURÍDICA DO TRABALHADOR DE EMPRESAS DE PLATAFORMAS DIGITAIS

O desafio da proteção jurídica dos motoristas e entregadores da empresa UBER ficou ainda mais em evidência diante do estado de calamidade pública atual. Vivencia-se uma crise de saúde pública mundial.

A Organização Mundial da Saúde – OMS declarou a situação de disseminação do vírus SARS-COV-2 como uma pandemia, visto que a doença provocada pelo vírus, denominada pelos cientistas como COVID-19, já se espalha por todo o globo. No âmbito nacional, o Decreto Legislativo n. 6/2020 reconhece o estado de calamidade pública e estabelece medidas para o enfrentamento da crise de saúde pública internacional.

Dentre essas medidas está o isolamento social, orientado por cientistas de todo o mundo como medida eficiente no achatamento da curva de contágio, o que coloca ainda mais em destaque a necessidade de se delimitar qual seria o papel das transnacionais na proteção e respeito aos direitos humanos.

Diante da pandemia vivenciada, merece uma reflexão ainda mais detida sobre como compatibilizar trabalho na Quarta Revolução Industrial com os direitos sociais conquistados no decorrer da história.

Os Estados têm tentado amenizar os profundos impactos sociais e econômicos provocados pela pandemia e algumas empresas, através de condutas de cunho voluntário, oferecem auxílios à população ou aos seus trabalhadores.

A *Ifood* criou um fundo solidário no valor de R\$ 1 milhão de reais para dar suporte aos entregadores que necessitarem permanecer em quarentena (IFOOD, 2020, *online*). A UBER, em pesquisa no próprio site da empresa, anuncia que está oferecendo reembolso de álcool em gel e máscaras, produtos de limpeza, para auxiliar motoristas e entregadores parceiros a se deslocarem com segurança. A empresa se compromete também a prestar uma assistência financeira a qualquer motorista e entregador diagnosticado com a COVID-19, ou que tiver o isolamento social recomendado por uma autoridade de saúde ou médico licenciado, por suspeita ou

risco de contágio por coronavírus, caso em que perceberão o auxílio financeiro por até 14 dias enquanto a conta estiver temporariamente desativada.

Contudo, tais auxílios não se mostram suficientes a garantir a efetiva tutela dos direitos humanos dos entregadores e motoristas acima citados, possuindo um viés voluntarista. Nesse momento de pandemia, os profissionais se encontram sujeitos ao risco biológico de contágio ao vírus Sars-COV-2, podendo contrair a doença COVID-19, que, em muitos casos, têm sido letais. Será que, diante do arcabouço jurídico nacional, bem como das diversas normas internacionais de direitos humanos seria suficiente esperar da empresa condutas voluntárias? O direito humano à vida estaria sendo respeitado, à luz dos Princípios Norteadores da ONU sobre Direitos Humanos e Empresas?

O Ministério Público do Trabalho - MPT, através de algumas ações civis públicas, têm buscado garantir a tutela do direito à vida, do direito à integridade física dos entregadores, muito demandados nesses dias de isolamento social. Através de Ação Civil Pública, movida perante a 56ª Vara do Trabalho de São Paulo, contra a empresa Rappi Brasil Intermediação de Negócios LTDA, por exemplo, o MPT requer a adoção de medidas sanitárias, protetivas, sociais e trabalhistas para proteção dos trabalhadores, no contexto de pandemia. (BRASIL, 2020, *online*).

Dentre as medidas requeridas pelo Parquet Laboral podemos citar: a distribuição de produtos e equipamentos necessários à proteção e desinfecção, conforme orientação técnica dos órgãos competentes; o fornecimento gratuito de álcool em gel 70%, providenciar espaços para a higienização dos veículos, bags que transportam as mercadorias, capacetes e jaquetas (uniformes), garantir treinamento sobre as formas de evitar o contágio ao vírus, através de adequada higienização; disponibilizar água potável aos profissionais de entrega, para sua hidratação, conforme recomendam os protocolos de saúde; garantir aos trabalhadores no transporte de mercadorias, por plataformas digitais, que integrem o grupo de alto risco (com maiores de 60 anos, portadores de doenças crônicas, imunocomprometidos e gestantes) assistência financeira para subsistência, a fim de que possam se manter em distanciamento social, garantindo-se a mesma assistência financeira para os trabalhadores das referidas categorias que possuam encargos familiares que também demandem necessariamente o distanciamento social (com filhos, pessoas idosas ou

com deficiência, pessoas com doenças crônicas que podem ter seu quadro agravado pelo coronavírus, dela dependentes) dentre outras medidas. (BRASIL, 2020, *online*).

O Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, no entanto, decidiu conceder liminar para a suspensão dos efeitos da decisão de tutela de urgência, concedida em primeira instância. Ao analisar o caso, a desembargadora asseverou que a situação é singular, vez que, em tese, não estamos diante do empregador definido pelo art. 2º da CLT (BRASIL, 2020, *online*).

Essa decisão vem a corroborar o entendimento esposado no presente trabalho, de que o direito nacional não acompanha a realidade das novas formas de trabalho, perdendo o seu caráter tuitivo, permanecendo essas novas categorias de trabalhadores com seus direitos humanos fundamentais sendo ofendidos no exercício de suas atividades.

O questionamento que se faz, dentre os desafios da busca de efetiva proteção jurídica aos trabalhadores de aplicativos, é: se mostra suficiente, principalmente num momento de total vulnerabilidade de saúde e econômica em que se encontram os mesmos, depender apenas de condutas de cunho voluntário das empresas?

A hipótese aventada é a de que, mais do que nunca, faz-se urgente a necessidade de elaboração de um tratado internacional de direitos humanos e empresas, de caráter vinculante, que possa oferecer uma resposta satisfatória à problemática da responsabilidade de empresas transnacionais por violações de direitos humanos. Como observa GUEIROS, SANTOS e SOUZA (2016, p.24), são grandes e diversificados os desafios. A solidariedade internacional, a mobilização obreira global, a implementação de formas criativas de produção normativa para muitos trabalhadores, acentuadamente os de países periféricos como Bangladesh e Brasil, é uma questão de sobrevivência.

Não se mostra mais pertinente na atualidade o comportamento das empresas em busca apenas de lucro, no exercício da livre iniciativa, por meio do uso individualista da propriedade e dos contratos, uma vez que é preciso alcançar a satisfação dos Direitos Humanos na sua tridimensionalidade dimensional, com base em um sistema jurídico centrado nas pessoas. É preciso uma mudança de paradigma, de exigência por um comportamento ético e social das transnacionais.

No estudo dos desafios à proteção jurídica do trabalhador de plataformas digitais e de alternativas para garantir sua dignidade humana, verifica-se que somente esforços globais para problemas, também planetários, mostrariam-se satisfatórios.

Diante desse contexto, FLORES (2009, p. 7) assevera que “a luta pelos direitos humanos no mundo contemporâneo passa necessariamente por sua redefinição teórica”. Como nos ensina BOBBIO (1992, p.25), os direitos humanos já foram muito bem estruturados teoricamente, mas isso ainda é insuficiente para que eles sejam reconhecidos e protegidos.

Vivenciamos um novo contexto social, econômico e político. É preciso, de forma urgente, a elaboração de instrumentos normativos, de caráter vinculante, a fim de tutelar os direitos humanos nessas novas formas de trabalho do século XXI. Faz-se urgente uma verdadeira reformulação do Direito do Trabalho, com a ampliação de seu objeto, e do Direito Internacional, para a verdadeira adaptação do Direito a novas questões deste século.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, muito se tem discutido acerca da temática de Direitos Humanos e Empresas, o papel da empresa em seu exercício contemporâneo e qual a forma mais eficaz de proteção dos direitos humanos no âmbito da organização empresarial. O direito de propriedade é visto de diferentes aspectos ao longo dos anos, de acordo com o modelo de organização do Estado.

Pode-se afirmar que uma das maiores transformações verificadas no mundo do trabalho na última década foi o surgimento das plataformas digitais de trabalho, que trouxeram disrupções, não apenas nos modelos da organização empresarial, mas também no modelo de trabalho até então predominante, a relação de emprego. Assim, a economia digital e suas profundas alterações no modo de atuação empresarial tem ocasionado também um profundo impacto no ramo juslaboral, sobretudo colocando em xeque a efetividade de seu caráter tuitivo.

O Direito do Trabalho necessita reafirmar seu caráter tuitivo e protetivo que, no século XXI, deve trazer uma visão ampla para alcançar todos os trabalhadores,



independente do regime jurídico contratado, corroborando a legitimação de sua existência como ferramenta jurídica imprescindível para a proteção do trabalho humano.

Não se mostra mais pertinente na atualidade o comportamento das empresas em busca apenas de lucro, no exercício da livre iniciativa, por meio do uso individualista da propriedade e dos contratos, uma vez que é preciso alcançar a satisfação dos Direitos Humanos na sua tridimensionalidade dimensional, com base em um sistema jurídico centrado nas pessoas. É preciso uma mudança de paradigma, de exigência por um comportamento ético e social das transnacionais.

No estudo dos desafios à proteção jurídica do trabalhador de plataformas digitais e de alternativas para garantir sua dignidade humana, verifica-se que somente esforços globais para problemas, também planetários, se mostrariam satisfatórios.



Uma das conclusões possíveis de se extrair desta pesquisa é a necessidade de construção de novos paradigmas para o Direito do Trabalho, o Direito Internacional e o Direito Econômico, na busca da existência harmônica entre desenvolvimento econômico e o respeito pelos Direitos Humanos, diante do novo contexto político, jurídico, econômico e social que se apresenta neste século, com o surgimento de problemáticas globais como as violações a Direitos Humanos ocasionados por corporações transnacionais.

É preciso estabelecer medidas de harmonização entre as novas formas de trabalho e a tutela jurídica dos direitos humanos dos trabalhadores, assegurando-se um patamar mínimo de direitos, em conformidade com a noção de trabalho decente estabelecida pela OIT, o que tem se tornado um grande desafio para o Direito Internacional do Trabalho, no cenário contemporâneo.

Diante das profundas mudanças sociais, econômicas, jurídicas e políticas advindas com o aceleração da globalização e o surgimento de novas tecnologias, a nova racionalidade produtiva do sistema capitalista requer uma nova racionalidade jurídica, a fim de que o Direito acompanhe tais mudanças, servindo de instrumento de humanização da economia.

Na procura do equilíbrio entre a busca do lucro e a garantia dos Direitos Humanos, o grande desafio deste século, os mecanismos para essa harmonização

encontram-se na necessidade de mútuo auxílio, efetivando-se a solidariedade como terceira dimensão dos Direitos Humanos.

Verifica-se que os Princípios Orientadores da ONU sobre Direitos Humanos e Empresas mostram-se como um caminho a ser seguido para a harmonização entre a racionalidade econômica e a social, contudo, a proteção efetiva dos Direitos Humanos a nível global requer esforços mútuos, não somente internacionais, mas de todos os atores, em todos os níveis que, complementando-se, tornando possível estabelecer um sistema jurídico centrado nas pessoas.

REFERÊNCIAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek. *Uberização: novos meios de informalização do trabalho*. p. 21-28. *In: Inforproletários e a Uberização do trabalho: direito e justiça em um novo horizonte de possibilidades*. Org. Guilherme Guimaraes Feliciano, Ana Paula Silva Campos Miskulin. São Paulo: LTr, 2017.

AGUIAR, Antonio Carlos. **O vetor constitucional da solidariedade em tempos de coronavírus. Direito do Trabalho na crise da COVID-19**. Editora Jus Podivm, 2020.

BABOIN, José Carlos de Carvalho. Trabalhadores sob demanda: o caso Uber. **Rev. TST**, Brasília, v. 83, n.1, jan/mar 2017.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BUGALHO, Andréia Chiquini; SILVEIRA, Sebastião Sérgio. A Uberização do trabalho: novas dinâmicas entre o desenvolvimento tecnológico e exploração do trabalho das quais a Uber se destaca como modelo. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n.6, p.819-830, out/2018.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função Social e Ambiental da Propriedade**. Momento Atual, 2003.

DINIZ, Marcio Augusto de Vasconcelos. Estado Social e o Princípio da Solidariedade. **Nomos: Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**. Fortaleza, v.26, p.p.171-185, jan-jun,2007.

ESTADÃO. **Califórnia rejeita lei que classificou motorista de app como funcionário**. Disponível em: <<https://link.estadao.com.br/noticias/geral/california-rejeita-lei-que-classificava-motorista-de-app-como-funcionario.70003500815>>. Acesso em: 03 jul 2021.

EXAME. **Nova Lei na Califórnia obrigará Uber a contratar como funcionários.** Disponível em: <<https://exame.com/tecnologia/nova-lei-na-california-obriga-uber-a-contratar-funcionarios-regulares>>. Acesso em: 06 jun 2020.

EXAME. **Tribunal da França reconhece status de funcionário a motorista da Uber.** Disponível em: <<https://exame.com/negocios/tribunal-da-franca-reconhece-status-de-funcionario-a-motorista-da-uber>>. Acesso em: 06 jun 2020.

FACHIN, Luiz Edson. Da Propriedade como conceito jurídico. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 76, v.621, p.16-39, jul, 1987.

FELICIANO, Guilherme Guimarães; PASQUALETO, Olívia de Quintana Figueiredo. **(RE)descobrimo o direito do trabalho: Gig economy, uberização do trabalho e outras reflexões.** Disponível em: <www.anamatra.org.br/images/DOCUMENTOS/2019/O_TRABALHO_NA_GIG_ECONOMY_-_Jota_2019.pdf>. Acesso em: 03 jun 2020.

GHIONE, Hugo Barretto. **Los choferes de UBER son trabajadores dependientes. Sentencia de Segunda Instancia confirmatoria.** Montevideo, 03 de junho de 2020. Disponível em: <<http://hugobarrettoghione.blogspot.com/2020/06/los-choferes-de-uber-son-trabajadores.html?m=1>>. Acesso em: 06 jun 2020.

GUEIROS, Daniele Gabrich; SANTOS, Helena Maria Pereira dos; SOUZA, Rosana Santos de. **Direito Transnacional do Trabalho e Acordos Marco Globais Multilaterais: Estudo de Caso Rana Plaza.** 2018. PIICV, Programa Interuniversitario de Investigaciones sobre Cadena de Valor. Disponível em: <www.relats.org/documentos/PIICV.Gabrich.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do Homem.** Tradução de Waltensir Dutra. 21 ed. rev. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

IFOOD. **Informações sobre coronavírus (COVID-19).** Disponível em: <www.entregador.ifood.com.br>. Acesso em: 04 jun 2020.

MATIAS, João Luís Nogueira. A Propriedade e a Ética empresarial: a distinção entre a função social da empresa e a teoria da social responsibility. *In: Direito de Propriedade e Meio Ambiente: novos desafios para o Século XXI.* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. P.10-30.

MATIAS, João Luís Nogueira; NOGUEIRA, Mônica de Sá Pinto. Empresa Contemporânea e a proteção aos direitos humanos. **Rev. Jur. UNI7**, Fortaleza, v.15, n.1, p.115-126, jan-jun, 2018.

NONES, Nelson. Direito de Propriedade e função social: evolução histórico-jurídica. **Revista Jurídica – CCJ/FURB**, v.13, n.25, p.108-126, jan/jul, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Declaração Tripartite de princípios sobre Empresas multinacionais e política social**. Brasília, OIT – Genebra, 2012.

PACTO GLOBAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nova York, 2000. Disponível em: <www.unglobalcompact.org>. Acesso em: 04 jun 2020.

PAYÃO, Jordana Viana; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. A função social e solidária da empresa no âmbito das relações de trabalho. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v.36, jul/dez 2016.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2019.

SOARES, Vivian Bacaro Nunes. **O Direito de Propriedade**: Caracterização na concepção de autores clássicos e contemporâneos e breves comentários acerca da função social. Disponível em:

<<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5510832>. Acesso em: 28/08/2021.

SOARES FILHO, José. As negociações coletivas supranacionais para além da OIT e da União Européia. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XI, n.39, out-dez, 2007.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Processo n. TST-RR-1000123-89.2017.5.02.0038. Disponível em: <http://aplicacao5.tst.jus.br/consultadocumento/acordo.do?anoProclnt=2019&numProclnt=242502&dtaPublicacaoStr=07/02/2020%2007:00:00&nia=7443195>, acesso em: 06/06/2020.

UBER TECHNOLOGIES INC./ UBER DO BRASIL TECNOLOGIA. Disponível em: www.uber.com, acesso em 04/06/2020.

WORLD ECONOMIC FORUM – WEF. **The Future of Jobs Report**, 2018. Disponível em www.abet-trabalho.org.br , acesso em 04/06/2020.

ABSTRACT

The property right undergoes modifications over the years. This study provides a brief analysis of its evolution, from Roman Law to Contemporary Law, in times of pandemic. The CF/88 provides for ownership in two meanings: as a fundamental right and as the foundation of the Economic Order. The company, in the contemporary exercise of its activities, must observe principles such as social solidarity, the valorization of human work, fulfilling its social function. The acceleration of the globalization process and the advent of the fourth industrial revolution bring profound changes in the form of business organization, resulting in new forms of work. The article seeks to analyze an organizational form of the 21st century: digital platform



companies. The UBER company can be used as a model, as it is a forerunner in this organizational form, which is rapidly expanding to other sectors, giving rise to the emergence of the category of application workers. Within the theme of Human Rights and Business, the challenges of legal protection of digital platform workers are analyzed, how the theme has been treated in other countries and in Brazil and how to reconcile the profound changes of the fourth industrial revolution with the guarantee of social rights conquered throughout history. The topic is of relevant discussion, especially at this time of global pandemic, in which the workers will remain even more vulnerable. It uses, as a research method, the bibliography and the analysis of judgments, aiming to bring a reflection and maturation about the theme.

KEYWORDS: Human and Business Rights. UBER. Contemporary exercise of the company. new working relationships.

IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL LABORAL

Aline Míriam Marques

Augusto Eduardo Miranda Pinto

Marcos Antônio Cruz Moreira

Sumário: 1 Introdução; 2 Revisão da literatura; 2.1 Revisão técnica da documentação; 2.2 Contextualização teórica; 2.3 Conceitos; 3 Método de pesquisa; 4 Desenvolvimento; 4.1 Mapa conceitual; 4.2 Planejamento para implementação do EIAL; 5 Mapeamento, hierarquia e fluxo dos processos; 6 Gerenciamento de riscos; 7 Monitoramento e controle; 8 Sistematização do EIAL; 9 Considerações finais.

RESUMO

Este artigo propõe a implementação de um modelo de Estudo de Impacto Ambiental Laboral na construção civil, capaz de avaliar e sistematizar os impactos no ambiente que ofereçam riscos à saúde e segurança do trabalho, com o intuito de suprir as lacunas existentes nos estudos e relatórios de impacto ambiental. A proposta visa o aprimoramento dos processos, possibilita auxiliar efetivamente na tomada de decisão visando a adequação do ambiente em todas as etapas do projeto. A metodologia consistiu na verificação, através de revisão bibliográfica, do tratamento dado à segurança e saúde do trabalho no processo de licenciamento ambiental. Posteriormente, analisou-se o tratamento do ambiente laboral através de uma revisão técnica no EIA/RIMA de projetos de grandes empreendimentos. Adotou-se como eixo estruturador um mapa de conceitos construído no *software CMAPtools* e uma abordagem alternativa, apresentando modelos de padronização e de gestão com capacidade de integração. Para uma maior efetividade no levantamento e categorização dos riscos, propôs-se o mapeamento dos processos e a análise dos riscos através de uma Estrutura Analítica de Riscos – EAR, com intuito de auxiliar na definição das medidas de controle adequadas de acordo os impactos relacionados aos riscos inerentes de cada processo. Deste modo, propôs-se um modelo de implementação de um Estudo de Impacto Ambiental Laboral – EIAL, a fim de cumprir efetivamente as exigências dos órgãos responsáveis pela proteção e prevenção do meio ambiente, com base na regulamentação vigente que concerne o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à segurança e saúde do trabalho.

Palavras-chave: Meio ambiente do trabalho. Estudo de Impacto. Ambiental Laboral. Segurança do trabalho. Construção civil.

1 INTRODUÇÃO

As transformações causadas pela indústria da construção civil geram grandes impactos na sociedade, no meio ambiente e na economia. No Brasil, os índices de acidentes de trabalho e afastamentos ainda são muito elevados e apesar dos esforços do governo federal com ações de fiscalização, orientações e cuidados especiais para o cumprimento das normas, observam-se falhas na gestão do ambiente laboral dos canteiros de obras, principalmente com relação à antecipação dos impactos negativos que a construção de empreendimentos pode causar ao meio ambiente do trabalho, à segurança e à saúde do trabalhador. Para mudanças no setor em busca de crescimento sustentável, observa-se a necessidade de estabelecer ações efetivas a fim de orientar decisões administrativas no planejamento e adequação do ambiente laboral de acordo com as diferentes frentes de obra.

De acordo com a Associação Nacional de Medicina do Trabalho – ANAMT (2019), a construção civil está entre os setores com maior risco de acidentes de trabalho, sendo considerado um dos segmentos que mais registram acidentes no país, o primeiro no *ranking* em incapacidade permanente, o segundo em mortes, perdendo apenas para o transporte terrestre, além de ser o quinto no índice de afastamentos previdenciários.

O meio ambiente equilibrado é um direito constitucional, assegurado pelo artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Desta forma, torna-se essencial a análise da questão ambiental sob a ótica do meio ambiente laboral, para salvaguardar a dignidade das pessoas, conferindo ao trabalhador um ambiente seguro e essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, 1988).

Observa-se que o princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público confirma-se através do artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Esse princípio fala sobre tutela que o estado deve ter sobre as questões ambientais, sendo obrigado a defender e preservar o meio ambiente, assegurando que a população aprenda a preservá-lo através de leis, fiscalização e políticas públicas (ANTONIO; VITORIA, 2019).

De acordo com o Objetivo 8, Trabalho Decente e Crescimento Econômico da Agenda 2030, a promoção do crescimento econômico através do trabalho decente,



por meio de políticas que incentivem a criação de empregos de forma sustentável e inclusiva, garante aos trabalhadores o alcance pleno e produtivo do seu trabalho, protege os direitos trabalhistas e promove ambientes de trabalho seguro (ONU, 2015).

A diversidade das construções, a falta de treinamento e de informação nas empresas de construção, o caráter temporário e precário das instalações dos canteiros de obras, a alta rotatividade de mão de obra, a contratação de equipes terceirizadas que não se adequam aos requisitos normativos são fatores que dificultam a criação e a manutenção da cultura da segurança nas construções e são as principais causas dos acidentes no setor (TREVISAN, 2015).

Emerge nesse contexto, ações e estratégias que visam combinar o crescimento econômico aliado à preservação do meio ambiente, promovendo o desenvolvimento sustentável, pensando na melhor utilização dos recursos em prol de um objetivo comum que é preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (FIORILLO *et al.*, 2011).



As mudanças ocorridas relacionadas às temáticas ambientais, de saúde e segurança do trabalho indicam que o processo do Estudo de Impacto Ambiental deve ser revisado de forma a permitir uma avaliação completa levando em consideração os avanços tecnológicos, políticos, conceituais e legais, implementando políticas públicas com intuito de trazer efetividade e eficácia em todo o processo (RIGOTTO e ALIÓ, 2003).

De acordo com Almeida e Montaña (2017), a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é efetiva apenas com relação aos aspectos procedimentais, mas demonstra ser pouco efetiva com relação aos aspectos substantivos da efetividade, conforme aponta um estudo que analisou a efetividade das avaliações aplicando 20 critérios a um conjunto de 37 casos de licenciamento ambiental, afirmando dessa forma a baixa capacidade de aperfeiçoamento do instrumento no sentido da aproximação com as boas práticas preconizadas.

A pesquisa iniciou-se através de revisão bibliográfica e revisão técnica documental, onde abordou uma análise crítica do processo do EIA/RIMA de projetos de grandes empreendimentos a serem construídos no município de Macaé – RJ, evidenciando-se a importância estratégica de uma abordagem com foco no ambiente



laboral. Considerando que as lacunas encontradas no processo poderiam ser supridas através da implementação de um Estudo de Impacto Ambiental Laboral.

Neste contexto, o estudo justifica-se pela necessidade de um tratamento adequado, que demande um maior detalhamento do ambiente laboral incluindo procedimentos mandatórios e regulatórios, orientados com bases legais que regulamentem as práticas da segurança e saúde do trabalho na construção civil, contribuindo na articulação de políticas de saúde, de trabalho e meio ambiente, a fim de tornar o processo produtivo mais seguro para os trabalhadores, minimizando os acidentes, melhorando a qualidade de vida no trabalho e conseqüentemente aumentando a produtividade, que de acordo com Correia (2000), advêm de um melhor aproveitamento da força de trabalho subordinada, decorrente de forte impacto no clima ambiental, aproximando-se assim do conceito de desenvolvimento sustentável.



Entende-se que, quanto mais conhecimento para uma melhor aplicação de técnicas e métodos para avaliar e mitigar os impactos ambientais nos projetos, mais efetivas e eficientes serão as análises para tomada de decisão. Desse modo, realizou-se uma revisão bibliográfica e técnica dos procedimentos de segurança do trabalho aplicados no ambiente laboral da construção civil, através de normas de segurança, processos de gestão, de padronização e adequação capazes de atender efetivamente o ambiente laboral.

Com objetivo de inserir técnicas e métodos mais apropriados, a pesquisa foi estruturada de modo a possibilitar a implementação de um modelo de EIAL na construção civil. Na primeira etapa da pesquisa, elaborou-se um relatório técnico com a sumarização das soluções estudadas de forma a guiar o tratamento adequado dos aspectos de saúde e segurança no ambiente laboral, utilizando como modelo o EIA de uma usina termelétrica no Município de Macaé - RJ. Na sequência, para desenvolver a segunda etapa da pesquisa, adotou-se o mapa conceitual para auxiliar no desenvolvimento da proposta metodológica.

Dessa forma, construiu-se o modelo de implementação do EIAL, a fim de estruturar hierarquicamente as possíveis fontes de riscos ainda em fase de projeto, antecipando-se na identificação dos impactos no ambiente laboral, possibilitando diagnósticos e descrição das alternativas de compatibilidade, medidas mitigadoras e de controle de acordo com cada processo. Com base nessas informações, elaborou-

se um roteiro com a sistematização das etapas de implementação do EIAL e concluiu-se com a apresentação das considerações finais e recomendações para estudos posteriores, uma vez que a temática aborda um tema pioneiro, havendo possibilidade de discussões futuras com intuito de aprimorar e adequar o modelo a fim de torná-lo instrumento de política ambiental.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 REVISÃO TÉCNICA DA DOCUMENTAÇÃO

A primeira etapa da pesquisa iniciou-se com uma revisão bibliográfica na literatura existente, onde os estudos de Sánchez (1993), Li (2008), Faria (2011), Silva (2013), Carmo (2016), Almeida e Montañó (2017) e Neiva e Numata (2019) apontaram falta de efetividade nas análises de risco dos EIA/RIMA analisados, diversos problemas no processo de licenciamento ambiental e ausência de tratamento adequado do ambiente laboral nos Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental.

Na sequência, examinou-se tecnicamente o EIA/RIMA da Usina Termelétrica (UTE) Marlim Azul e o RIMA do Projeto Terminal Portuário de Macaé, onde observou-se a falta de conteúdo informativo a propósito do ambiente laboral e à segurança e saúde do trabalhador. Observou-se que a palavra segurança do trabalho foi citada superficialmente 9 (nove) vezes no EIA, sem informações técnicas da forma como os riscos seriam avaliados e a segurança do trabalho seria aplicada.

Após esses resultados, construiu-se uma abordagem alternativa com intuito de identificar as etapas sequenciais do EIA/RIMA e analisar os requisitos legais aplicáveis na construção civil na esfera federal, estadual e municipal, com intuito de identificar os órgãos responsáveis pela proteção, prevenção e fiscalização do ambiente laboral. Através dessas informações, elaborou-se um relatório com a sumarização das soluções estudadas para auxiliar no desenvolvimento de um modelo de implementação de Estudo de Impacto Ambiental Laboral.

Esta pesquisa também revisou métodos, técnicas e procedimentos de saúde e segurança do trabalho aplicados em ambientes laborais controlados, sistematizados e adequados para execução dos serviços. Essas referências de padronização e

adequação de processos foram analisadas com intuito de inserir os melhores métodos e técnicas no modelo de implementação de um EIAL, buscando dessa forma, melhorias efetivas para o ambiente laboral da construção civil.

2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi um marco para o desenvolvimento sustentável, que em 1981, previu o licenciamento ambiental como um de seus instrumentos. Tornando obrigatório esse licenciamento para dar início à uma obra e conceder autorização para localização de uma construção, assim como para instalação e operação de construções e atividades com potencial poluidor ou de degradação ao meio ambiente. Auxiliando dessa forma na identificação dos impactos ambientais gerados pela construção (BRASIL, 1981).

De acordo com Pinto (2015), o meio ambiente do trabalho deve ser considerado como pertencente ao regime sistemático do Direito Ambiental. Tendo como base o art. 225 da Constituição Federal de 1988, que assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Melo (2004) afirma que a vida do trabalhador como pessoa, integrante da sociedade e ainda como parte do bem ambiental, deve ser preservada em todas as suas formas, na busca pela dignidade da pessoa humana, dos valores sociais e do respeito ao meio ambiente, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988. A garantia desse bem fundamentado pelo Estado Democrático de Direito, tem a responsabilidade de natureza objetiva prevista no art. 225 da Constituição Federal e no art. 14 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, nº 6.938 de 1981, que caracteriza a obrigatoriedade de reparação em esfera administrativa, penal e civil aos que desrespeitarem o meio ambiente.

No Direito do Trabalho pode-se destacar além da boa-fé e da razoabilidade, o princípio da proteção, que tem por objetivo estabelecer uma forma de equilibrar a relação empregatícia, conferindo prioridade jurídica aos que não detêm a prioridade econômica, ou seja, ao trabalhador (SILVA *et al*, 2019).



O princípio da sustentabilidade ambiental, quando aplicado, possibilita ações permanentes e responsáveis, seja pelo Estado ou por meio particular, se fazendo necessária a proteção ao meio ambiente com uma atuação mais direta e eficaz, a partir de decisões e ideias efetivamente sustentáveis (CALDEIRA, 2012).

Ademais, o princípio da prevenção é consagrado no caput do artigo 225 da Constituição Federal e reiterado pelo princípio nº 15 sobre meio ambiente e desenvolvimento da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, que expõe o dever de adotar medidas que visam prevenir a degradação do meio ambiente, mesmo não havendo certeza científica absoluta de riscos de danos graves e irreversíveis (MELO, 2004).



De acordo com Yemal *et al* (2011), o licenciamento ambiental visa garantir que o empreendimento seja construído com base na legislação vigente, demonstrando a preocupação da empresa com relação ao meio ambiente. Além do cumprimento da legislação, a construção civil vem absorvendo conceitos e políticas da gestão ambiental, investindo em pesquisa de novas tecnologias, produtos e técnicas construtivas menos poluentes, assim como na formação e qualificação de profissionais mais treinados e conscientes e ainda assim, apresenta grande atraso com relação à responsabilidade socioambiental (CÔRTEZ *et al*, 2011).

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) descreve os instrumentos utilizados no licenciamento ambiental a fim de minimizar os impactos ambientais negativos. Portanto, observou-se na revisão bibliográfica e na análise crítica de EIA/RIMA, algumas lacunas nos processos com relação ao tratamento do ambiente laboral, evidenciando-se a necessidade de adequação na abordagem, considerando o histórico e as características do ambiente de trabalho da construção civil, para que seja dado tratamento singular e abrangente como fundamentado pela Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Nos estudos e relatórios dos impactos ambientais para licenciamento de empreendimentos potencialmente poluidores, incluindo projetos construtivos, observa-se uma grande lacuna em relação à avaliação dos impactos e os efeitos sobre a saúde humana. Poucos trabalhos sinalizaram a importância de estabelecer parâmetros de avaliação da relação entre o impacto ambiental e o impacto à saúde

no processo de licenciamento ambiental em setores de grande risco (RIGOTTO, 2009; SILVA *et al.*, 2009).

O conceito de desenvolvimento sustentável e da proteção ao meio ambiente contribui para a preservação da vida, mas impõe o desafio para a competitividade e sustentabilidade das mesmas, principalmente para empreendimentos com alto potencial poluidor, que deverão buscar instrumentos efetivos para as questões socioambientais, ao planejamento estratégico e ao plano de negócio (FAULKNER *et al.*, 2005).

De acordo com Morgan (2012), a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), que é o instrumento de gestão ambiental preventivo presente no Estudo de Impacto Ambiental (EIA), quando incorporada aos processos de tomada de decisão sobre os empreendimentos potencialmente poluidores, possibilita a redução de impactos ambientais. No entanto, de acordo com Sánchez (1993), Li (2008) e Carmo (2016) a efetividade do processo torna-se questionável já que no Brasil a aplicação da abordagem ecossistêmica para qualificar a AIA ainda é incipiente, tornando-se necessário o aprimoramento do processo (GENELETTI, 2016).

A efetividade da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é estabelecida de acordo com aspectos procedimentais alinhados com princípios internacionais de boas práticas. Conforme Sadler (1996) e Macintosh (2010), os aspectos procedimentais substantivos são voltados para a interpretação dos resultados alcançados pelo AIA de acordo com a influência exercida sobre as decisões, que promovem a medição dos recursos financeiros com relação ao tempo, principalmente com relação à qualidade da tomada de decisão, e aos aspectos normativos, que estão ligados às mudanças de comportamentos e valores dos envolvidos no processo a partir da aprendizagem alcançada. Caso o sistema de AIA não atenda alguma parcela significativa dos critérios de avaliação de efetividade, não promoverá os benefícios esperados com relação à proteção do ambiente (WOOD, 2003).

Segundo Faria (2011), a baixa qualidade dos estudos ambientais elaborados para obtenção das licenças e as dificuldades inerentes aos procedimentos de previsão de impactos, são alguns dos entraves que impossibilitam a efetividade do processo de licenciamento ambiental, indicando dessa forma a necessidade de revisão. A Figura 1 mostra o resultado de um estudo encomendado pela Confederação Nacional

da Indústria com os principais problemas enfrentados no processo de licenciamento no Brasil.

Figura 1 - Principais Problemas Enfrentados no Processo de Licenciamento no Brasil



Fonte: Confederação Nacional da Indústria (2013)

Neiva e Numata (2019) apontam alguns desses entraves no processo de licenciamento ambiental no Brasil, Almeida e Montaño (2017) demonstram através de pesquisa, a falta de efetividade dos sistemas de avaliação de impacto ambiental, Silva (2013) afirma ausência de conteúdos reais e de planejamento relacionados à segurança do trabalho nos Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) de usinas Hidrelétricas em obras, sugerindo ainda propostas para inclusão do conteúdo que vise estabelecer elementos mínimos para detalhar possíveis fatores de risco à saúde e segurança do trabalho nos EIA/RIMA.

Corroborando com os resultados de Silva (2013), durante a primeira fase desse estudo observou-se que a segurança do trabalho não recebeu o devido tratamento, sendo apenas citada nos EIA/RIMA pesquisados, constatando-se ausência de planejamento detalhado de acordo com as etapas construtivas dos empreendimentos, assim como, a ausência da avaliação dos impactos socioambientais no ambiente laboral, instrumento que possibilita um tratamento apropriado à essa lacuna, capaz de efetivamente assegurar a saúde, a segurança e o bem-estar da população de trabalhadores da construção civil.



Rigotto (2009) afirma que o exercício de integração nos EIA/RIMA deve-se começar a nomear a categoria “população” utilizada nos estudos, de acordo com os segmentos sociais que a compõem, evitando utilizar a forma genérica e nomeando com a definição correta para cada segmento social, como: trabalhadores da construção civil, trabalhadores da operação, moradores do entorno, entre outras definições, que possibilitam e auxiliam na criação de mecanismos apropriados para cada ocorrência, visando ampliar a regulamentação aplicável.

Ademais, Rigotto (2009) ratifica que, o EIA/RIMA deve desenvolver um estudo da prevenção de acidentes de trabalho e detalhar possíveis fatores de riscos “de natureza física, química, biológica e relacionados à organização do trabalho, mas não determina se esse estudo deverá ser feito durante as obras ou durante a operação”.



O debate sobre a inserção da saúde e segurança do trabalho no licenciamento socioambiental continua incipiente e essa discussão ultrapassa medidas técnicas, esbarrando em questões como o fim da precariedade contratual, acentuada pela mão de obra terceirizada com pouca qualificação, que aguarda ações de algum órgão público, para estabelecimento de elementos mínimos da inter-relação entre os impactos socioambientais e saúde e segurança do trabalho nos EIA/RIMA (SILVA, 2013).

Enquanto isso, os dados do Observatório Digital de Saúde e Segurança do Trabalho – OSST (2018) mostram que a construção civil é o primeiro setor econômico com o maior número de afastamentos de trabalhadores e o quarto setor econômico com o maior número de acidentes de trabalho no país no Brasil, contabilizando somente no ano de 2018 um total de 154,8 mil concessões de benefícios previdenciários acidentários, sendo 9,5 mil registros somente no estado do Rio de Janeiro.

A Previdência Social registrou cerca de 549,405 mil acidentes de trabalho no Brasil de acordo com a última atualização do Anuário Estatístico de Acidentes de Trabalho – AEAT (2017). Na construção civil ocorreram um total de 37.469 acidentes, equivalente a 5,46% de todos os casos de acidentes registrados no país e 8,3% do total de 142.782 afastamentos de emprego (ANAMT, 2019).

Taype e Dezen-Kempter (2020) através de um estudo traçado em um panorama mundial de pesquisas, identificaram estudos na América Latina que



apontaram a necessidade de pesquisas com enfoque em BIM – *Building Information Modeling* e segurança no trabalho, com a justificativa da atividade da construção civil brasileira ser responsável por um número muito superior de acidentes quando comparado com outras indústrias.

Segundo Melo (2004), a vida do trabalhador como integrante da sociedade e como pessoa, assim como parte do bem ambiental deve ser preservado em todas as suas formas, e assim como estabelecido na Constituição Federal, é obrigação do empregador, bem como da sociedade proporcionar a garantia desse bem, fundamentado pelo Estado Democrático de Direito e da ordem econômica, mediante a busca da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais e do respeito ao meio ambiente. É caracterizado como responsabilidade de natureza objetiva prevista no art. 225 da Constituição Federal e no art. 14 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente nº 6938/81 aos que desrespeitarem o meio ambiente com obrigatoriedade de reparação na esfera administrativa, penal e civil.



Porém, ao examinar a segurança do trabalho dos trabalhadores da construção civil, observa-se a realidade da subcontratação, pois em geral, são funcionários terceirizados e que “sofrem o peso da precariedade contratual, dos salários inferiores, da insegurança do emprego e da redução da proteção sindical, podendo apresentar, em decorrência disso, um aumento de doenças ocupacionais e de acidentes de trabalho (LIMA, 2011).

Melo (2017) destaca ainda, que nos canteiros de obra os problemas entre as equipes de gestão e engenharia é um fato frequentemente observado e essa falta de integração é decorrente da ausência de um gerenciamento de projeto mais específico. Além disso, os impactos ambientais gerados pelas construções de infraestrutura são maiores do que os de obras de edificações, devido à amplitude de pessoas afetadas e à magnitude dos efeitos diretos e indiretos.

Taype e Dezen-Kempter (2020) afirmam, de acordo com os resultados de suas pesquisas, que o ambiente seguro influencia diretamente no desempenho do trabalhador, evidenciando que a produtividade na execução das obras aumenta devido aos aspectos relacionados à segurança no trabalho, demonstrando o potencial da aplicação da tecnologia BIM, capaz de evitar falhas de projetos, na execução da

obra, e ainda minimizar a falta de harmonia existente entre o planejamento de execução, os métodos construtivos e o plano de segurança.

As Normas Regulamentadoras oferecem diretrizes para assegurar a saúde do trabalhador e seu descumprimento pode ocasionar acidentes, processos judiciais, multas, entre outras consequências. No entanto, para adequar procedimentos internos, desenvolver o plano de segurança e o processo de implantação do conjunto de ações preventivas de acordo com cada atividade laboral, os padrões normativos da ISO 45001:2018 auxiliam de forma robusta, segura e efetiva a melhoria contínua do processo (ABNT, 2018).

2.3 CONCEITOS

Nesta etapa serão apresentados a definição de alguns conceitos relevantes referentes aos riscos, seus aspectos, impactos e formas de manifestação, assim como alguns termos utilizados na área de Saúde e Segurança Ocupacional (SSO) e suas referidas definições.

De acordo com Kolluru (1996), existem diferentes definições na literatura para os termos perigo e risco, podendo ser interpretados de formas diferentes, dependendo se está inserido na dimensão científica, política, social ou econômica, por exemplo. Os conceitos e definições apresentados, tiveram como foco a saúde e segurança ocupacional.

- Perigo: Para a segurança do trabalho, “Perigo é uma condição ou um conjunto de circunstâncias que têm o potencial de causar ou contribuir para uma lesão ou morte” (SANDERS e McCORMICK, 1993, p. 675).
- Risco: De acordo com o conceito prevencionista, “Risco é a probabilidade ou chance de lesão ou morte” (SANDERS e McCORMICK, 1993, p. 675).
- Risco ocupacional: Pela definição da NR 01 é a “Combinação da probabilidade de ocorrer lesão ou agravo à saúde causados por um evento perigoso, exposição a agente nocivo ou exigência da atividade de trabalho e da severidade dessa lesão ou agravo à saúde”.

- Percepção de risco: Entende-se como percepção de risco a forma de pensar sobre o risco com base a um conjunto de crenças e valores que dão significado a determinado acontecimento ameaçador (LIMA, 1998).
- Gestão de riscos: De acordo com a NBR ISO 31000:2018, entende-se como atividades coordenadas para dirigir e controlar os riscos de uma organização.
- Aspecto ambiental: “Elemento das atividades, produtos ou serviços de uma organização que pode interagir com o meio ambiente”. (ISO 14001:2015).
- Impacto ambiental: “Qualquer modificação do meio ambiente, adversa ou benéfica, que resulte no todo ou em parte, das atividades, produtos ou serviços de uma organização”. (ISO 14001:2015)

Exemplificam-se no Quadro 1 os termos e suas definições utilizados no ambiente laboral com foco na saúde e segurança do trabalho.

Quadro 1 – Termos e Definições Utilizados na Segurança do Trabalho

TERMO	DEFINIÇÃO
Alvos de exposição	As pessoas ou ativos ou sistemas ou materiais ou objetos ou processos que estão expostos ao risco de um incidente durante uma atividade.
Análise de Riscos	Um processo sistemático para identificar risco potencial.
Atividade	Qualquer parte de uma tarefa ou processo específico do trabalho, associado a um serviço ou produto.
Controle de Riscos	Processo sistemático aplicado para reduzir o risco potencial pela aplicação de medidas de controle de riscos a fim de chegar a um risco residual.
Exposição	A combinação de frequência de atividade e de exposição.
Fator Causal	Qualquer fator que possa aumentar a probabilidade ou gravidade de um incidente.
Frequência de atividade	O número de vezes que uma atividade é realizada em um determinado período de tempo.
Gravidade	Uma medida das consequências da perda resultante de um incidente.
Incidente	Qualquer ocorrência discreta que tenha potencial para uma única perda.
Matriz de gravidade	Matriz bidimensional usada para classificar gravidade.

Matriz de Risco	Matriz bidimensional usada para quantificar o risco através da Probabilidade versus Gravidade.
Medidas de Controle de Risco	Quaisquer medidas de prevenção ou mitigação aplicadas a fim de alcançar um risco residual.
Medidas de Mitigação	Qualquer medida de controle de risco que reduza a gravidade ou permita a recuperação das consequências de um incidente.
Medidas de Prevenção	Qualquer medida de controle de risco que reduza a probabilidade de um incidente ocorrer.
Perigo	Qualquer objeto/corpo/efeito ou ato com potencial de causar um incidente.
Probabilidade	Uma medida derivada da combinação de frequência e probabilidade de um incidente ocorrer.
Risco	Medida da probabilidade de ocorrência de um incidente e da gravidade das consequências.
Risco Potencial	Nível de risco (conforme definido na Matriz de Risco) antes da implementação de medidas de controle de riscos.
Risco Residual	Nível de risco (conforme definido na Matriz de Risco) após a implementação de medidas de controle de riscos.
Tarefa/processo	Qualquer Tarefa/Processo identificado para exigir um registro de segurança obrigatório.

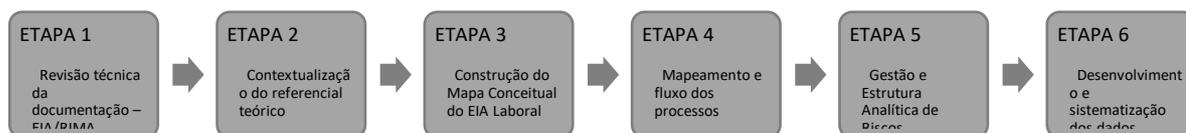
Fonte: Os autores (2021)

3 MÉTODO DE PESQUISA

A pesquisa adotou uma abordagem metodológica qualitativa, concebida em seis etapas, representadas esquematicamente na Figura 2, desenvolvidas a partir de um levantamento bibliográfico e conforme as necessidades encontradas na primeira etapa da pesquisa, onde analisou-se tecnicamente os aspectos de saúde e segurança no ambiente laboral da construção civil no EIA/RIMA do projeto Subestação Marlim Azul e no Rima do Projeto Terminal Portuário de Macaé, localizados no Município de Macaé – RJ.

Através da pesquisa sobre a percepção dos trabalhadores da construção civil com relação aos riscos no ambiente laboral, desenvolvida nessa mesma região, apontou-se a necessidade de melhorias pontuais e gerenciais para garantir um ambiente laboral salubre. Além de demonstrar a necessidade de ações preventivas e educativas, principalmente aos trabalhadores com um menor grau de instrução (MARQUES; PINTO; MOREIRA, 2021).

Figura 2 - Etapas do processo de elaboração do estudo



Fonte: Os autores (2021)

Considerando os riscos à saúde e segurança dos trabalhadores e os impactos no ambiente laboral gerados pela construção de um empreendimento com diversas frentes de obras distintas, definiu-se a partir do levantamento técnico e teórico, adotar como eixo estruturador para a implementação do modelo de EIAL, processos e ferramentas de referência, desenvolvidos por renomadas instituições internacionais como a *International Organization for Standardization (ISO)* e o *PMBOK® (Project Management Body of Knowledge)*, possibilitando dessa forma, identificar, planejar, executar, avaliar, controlar os riscos e aplicar todas as medidas de controle necessárias no ambiente laboral.

Construiu-se um mapa conceitual no *software CMAP tools*, possibilitando obter uma visão geral da estruturação do EIAL, assim como a integração dos processos de acordo com as etapas propostas. Posteriormente, desenvolveu-se um modelo de mapeamento de processos e de controle de riscos das tarefas, visando detalhar os riscos por categorias e níveis, as fontes de riscos de cada atividade, das áreas e/ou processos, propondo um modelo de gestão que incluía uma Estrutura Analítica de Riscos – EAR, assim como medidas de monitoramento e controle, concluindo com um roteiro para guiar a elaboração do EIAL.

4 DESENVOLVIMENTO

A estratégia utilizada para implementação de um modelo de Estudo de Impacto Ambiental Laboral (EIAL) baseou-se em um escopo desenvolvido por meio de ferramentas de padronização de processos, instruções e diretrizes de controle do ambiente laboral, contendo elementos técnicos capazes de atender aos requisitos estabelecidos na legislação trabalhista, assim como, abranger os requisitos

relacionados ao direito ambiental, com intuito de tornar-se instrumento obrigatório de política ambiental para licenciamento da construção dos empreendimentos.

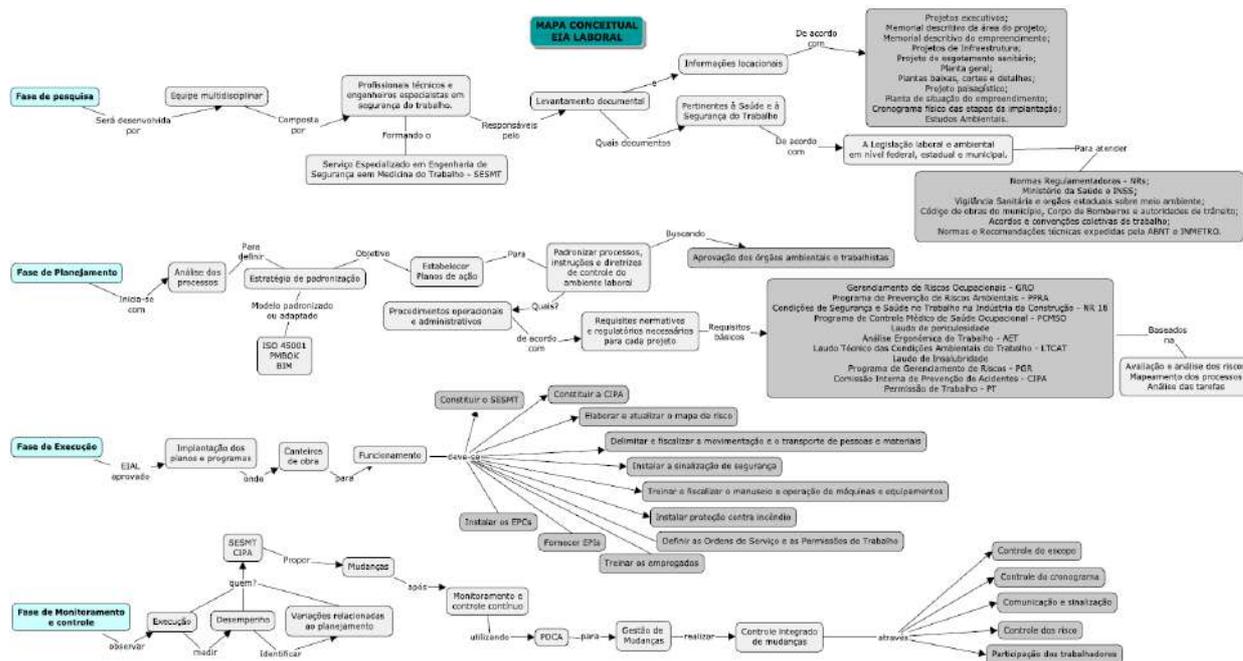
4.1 MAPA CONCEITUAL

Os mapas conceituais são representações gráficas que visam apresentar o material de estudo de forma organizada, relacionando os conceitos sobre um determinado assunto, possibilitando uma fácil associação entre os termos e a hierarquia que deve ser seguida. Dessa forma, a escolha do uso de mapa conceitual auxiliou no desenho de uma estrutura complexa, explicitando a integração dos processos, assim como a compreensão de cada etapa individualmente.

O *Cmap Tools*, programa utilizado para construir os mapas conceituais, foi desenvolvido pelo *Institute for Human and Machine Cognition* e está disponível gratuitamente para os sistemas operacionais *Windows, Linux, Mac OS e Solaris*. O *software* possibilita a criação de mapas conceituais, assim como o compartilhamento com outros usuários, além da elaboração coletiva e inserção dos mapas conceituais em páginas da *internet*. Esse intercâmbio dinâmico entre os profissionais responsáveis pelo projeto possibilita a inserção de novas informações e parâmetros de acordo com o conhecimento e percepção de cada usuário.

Através do mapa conceitual, obteve-se uma visão geral da estruturação do EIA Laboral. O programa permite a alteração desse mapa preliminar, incluindo informações e ligações cruzadas de acordo com as necessidades dos projetos e mapeamento dos processos. A Figura 3 demonstra o Mapa Conceitual do EIAL completo, desenvolvido em quatro fases: fase de pesquisa, fase de planejamento, fase de execução e fase de monitoramento e controle.

Figura 3 – Mapa Conceitual do EIA Laboral



Fonte: Os autores (2021)

4.2 PLANEJAMENTO PARA IMPLEMENTAÇÃO DO EIAL

A etapa do planejamento de projetos tem grande importância na preparação, organização e na estruturação dos objetivos, auxiliando também na tomada de decisões e na execução das tarefas. Segundo Chiavenato (2001), existem basicamente três níveis de planejamento no universo empresarial: estratégico, tático e operacional.

- Planejamento estratégico – a alta direção é responsável pela elaboração de metas e objetivos a serem atingidos a longo prazo.
- Planejamento tático – a equipe técnica define os meios, objetivos e metas de médio prazo para atingir os objetivos estratégicos.
- Planejamento operacional – os trabalhadores e suas ações diárias, de curto prazo, conduzem ao objetivo traçado no planejamento estratégico.

O modelo de planejamento para o EIAL não deve ser rígido, contudo, sugere-se constar elementos básicos como: metas, objetivos, ações, tarefas, responsáveis, cronograma, custos, recursos e indicadores de desempenho. O alinhamento desses



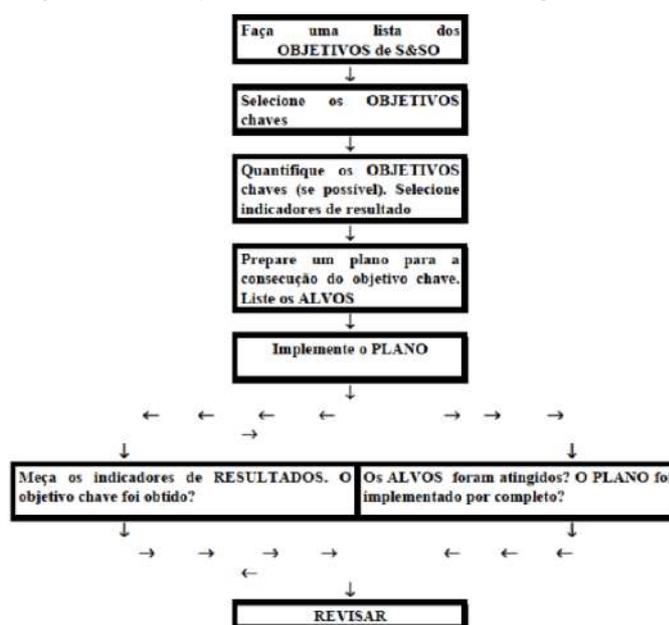
elementos devem ser de conhecimento de todos os envolvidos no projeto, para que haja contribuição de ações e informações para atingir o objetivo pretendido.

Desse modo, o planejamento de um empreendimento deve contar com uma equipe multidisciplinar competente, capaz de desenvolver e executar os processos de obras complexas nos diferentes níveis de operações. Dependendo do nível de complexidade do projeto, será necessário a aplicação de um planejamento maior e mais detalhado, a fim de superar os desafios para execução do trabalho. Dessa forma, deve-se abranger todas as etapas do projeto construtivo, conhecer as demandas, escolher os maquinários e ferramentas que melhor se adequam ao trabalho, ter conhecimento de todas as tarefas que serão desenvolvidas, da necessidade de emissão de permissões de trabalho e das obrigações legais. Contudo, para efetividade das ações, o projeto deve contar com trabalhadores qualificados, treinados e conscientes dos riscos inerentes ao ambiente laboral e à tarefa executada.



Para construtoras ou organizações sem nenhum sistema de gestão de SST implantado, recomenda-se realizar uma análise crítica inicial para adequá-las de acordo com as necessidades do projeto. A norma britânica BS 8800 é um guia de diretrizes amplamente genérico sobre sistemas de Gestão de Segurança e Saúde no Trabalho que possibilita a aplicação em empreendimentos complexos, de grande porte e com alto risco, assim como, em organizações de pequeno porte e com baixo risco. A Figura 4 ilustra um procedimento de planejamento e implementação de Saúde e Segurança Ocupacional.

Figura 4 – Planejamento e implementação de Saúde e Segurança Ocupacional



Fonte: BS 8800 (1996)

De acordo com o projeto, deve-se descrever detalhadamente todos os processos necessários para construir de forma progressiva e estruturada as tarefas e suas interdependências, analisando os impactos, os riscos, as causas, suas consequências e medidas de controle e mitigação.

Para garantir a segurança e saúde no ambiente laboral da construção civil, cabe aos responsáveis pelo gerenciamento do projeto determinar, de acordo com o tamanho e complexidade, os processos necessários a serem incluídos no estudo. O PMBOK® (*Project Management Body of Knowledge*), é outro modelo de padronização que pode ser adaptado para auxiliar na coleta de informações, possibilitando também, identificar e conceituar processos, técnicas, ferramentas e áreas de conhecimento de acordo com os seguintes processos:

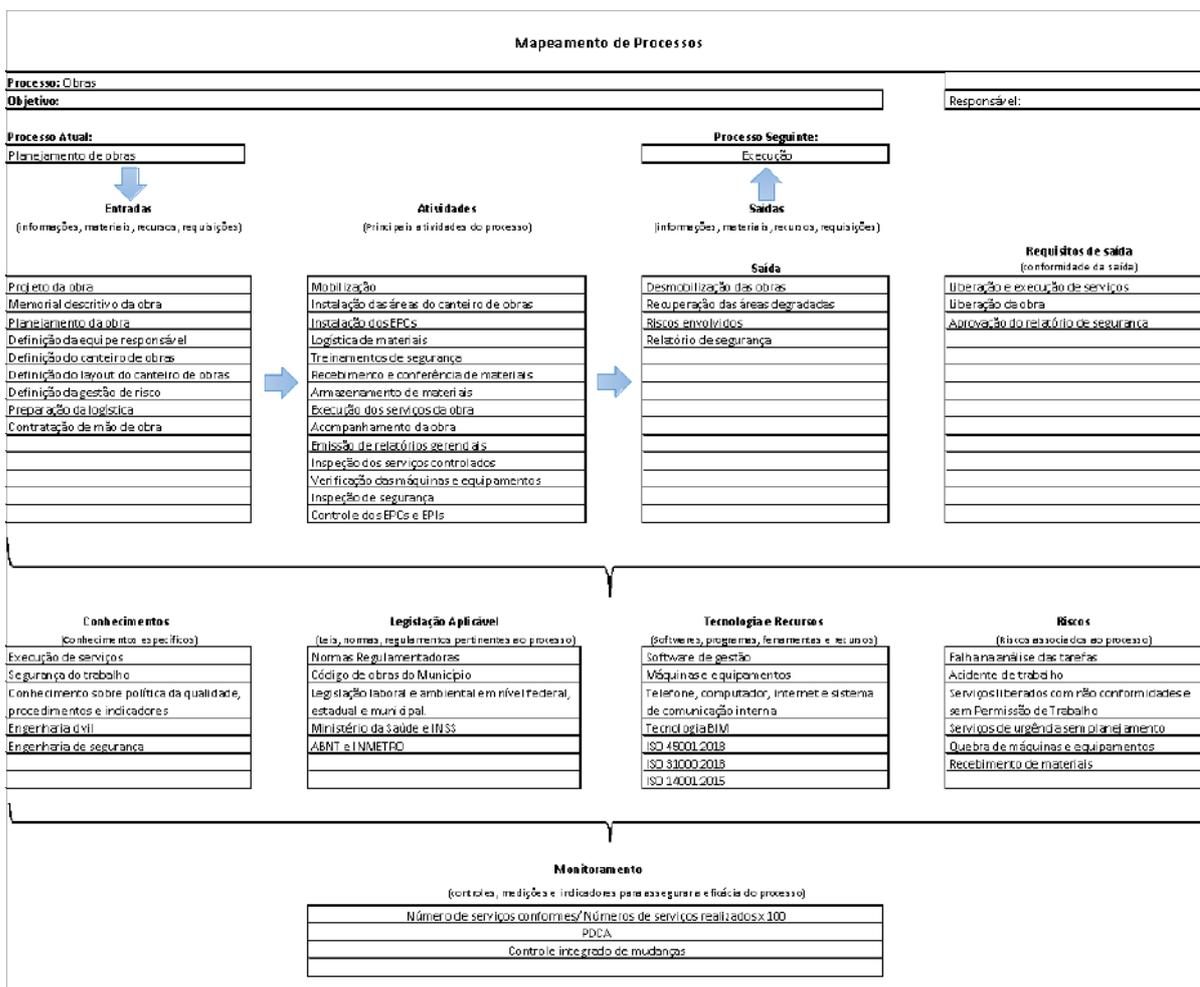
- Desenvolver o plano de gerenciamento da segurança no ambiente laboral;
- Planejar o gerenciamento do escopo de acordo com os projetos;
- Coletar os requisitos normativos e regulatórios;
- Definir um escopo e criar a Estrutura Analítica do Projeto (EAP);
- Planejar o gerenciamento de acordo com o cronograma da obra;
- Definir e sequenciar as atividades laborais;

- Definir os recursos necessários para desenvolver as atividades;
- Estimar a duração das atividades para desenvolver o cronograma;
- Planejar o gerenciamento de custos com EPC, EPI e treinamentos;
- Estimar os custos e determinar a orçamentação de SST;
- Planejar o gerenciamento da qualidade do trabalho;
- Planejar o gerenciamento dos recursos humanos;
- Planejar o gerenciamento da comunicação;
- Planejar o gerenciamento dos riscos nos canteiros de obra;
- Identificar os riscos no ambiente laboral;
- Realizar análise qualitativa e quantitativa dos riscos;
- Planejar as respostas aos riscos;
- Planejar o gerenciamento das aquisições para o desenvolvimento do projeto;
- Planejar o gerenciamento com todas as partes interessadas.

5 MAPEAMENTO, HIERARQUIA E FLUXO DOS PROCESSOS

Um processo envolve vários profissionais, atividades diversas e diferentes setores de uma organização, e tem como função principal transformar entradas, como informações e materiais, em saídas, como serviço ou produto concluído. Dessa forma, entende-se o processo como parte fundamental dessa metodologia, pois através do seu mapeamento é possível identificar, organizar, estruturar e desenvolver determinado projeto, através da identificação e análise proativa e sistemática dos processos no ambiente laboral, a fim de eliminar ou minimizar os riscos associados. Sendo assim, conhecimentos adquiridos no processo de análise e controle de riscos poderão ser integrados às atividades diárias de trabalho, de acordo com a tarefa ou processo e compartilhados com toda a empresa através das ferramentas integradas de gestão. Sendo assim, a Figura 5 exemplifica o mapeamento de processos e alguns subprocessos na construção civil.

Figura 5 – Mapeamento de processos

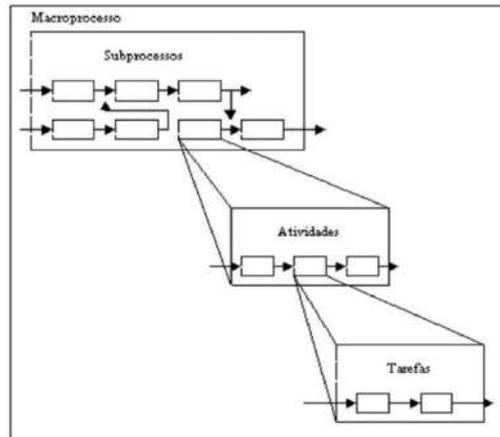


Fonte: Os autores (2021)

De acordo com Oliveira (2003), os processos são criados para atingir resultados e objetivos específicos, no entanto, existem fatores que ocasionam a perda de eficácia e de controle gerando necessidade de mudanças de planos, adaptações e alterações, possibilitando redesenhar o processo com métodos e ferramentas capazes de obter melhores resultados.

A hierarquia dos processos, quando logicamente organizados e fisicamente estruturados, contribui para uma melhor compreensão, facilitando na identificação e gestão desses processos. Dessa forma, a hierarquia relacionando processos, subprocessos, atividades e tarefas conforme proposta por Harrington (1993), auxilia no mapeamento de processos, possibilitando medir, atuar e propor melhorias. A Figura 6 ilustra o mapeamento de macroprocesso, subprocessos, atividades e tarefas.

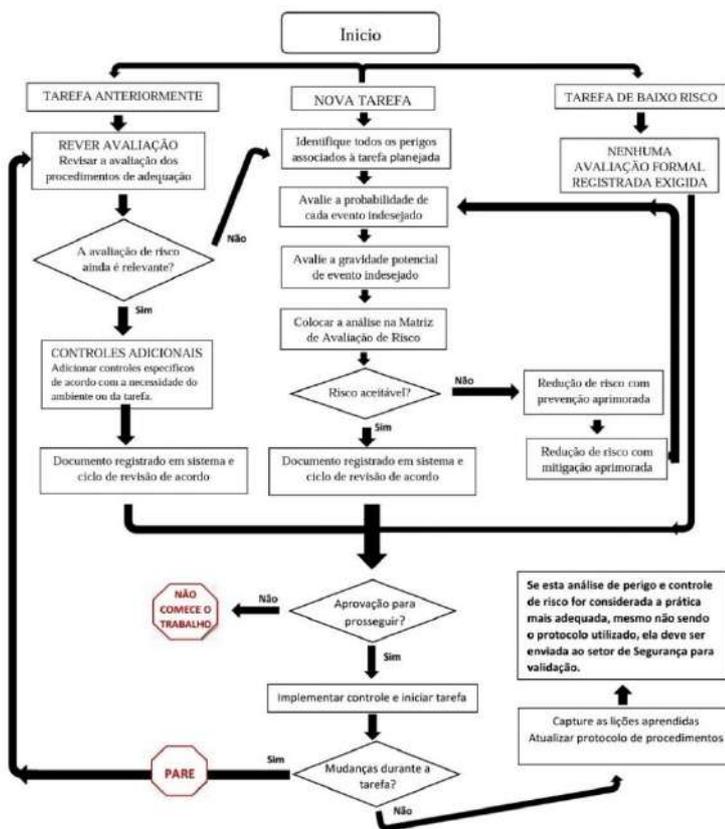
Figura 6 – Hierarquia dos processos



Fonte: Harrington (1993)

O fluxograma é uma das ferramentas da qualidade mais utilizadas devido sua padronização e fácil compreensão do processo. O fluxo de processos apresentado na Figura 7 agrega tarefas e respectivas atividades funcionais em um fluxo que mostra o movimento e a ordem em que devem ser executados e se devem ser executados. Essa ferramenta da qualidade é utilizada para representar a sequência e a interação das atividades de um processo ou tarefa.

Figura 7 – Fluxograma de processos adaptado de NBR ISO 9001:2015



Fonte: Adaptado da ABNT (2015)

6 GERENCIAMENTO DE RISCOS

Sánchez (2013) afirma que em um estudo de impacto ambiental deve-se aplicar a avaliação de impacto ambiental para analisar as ações, inclusive as não planejadas, destacando as matrizes como ferramentas comuns para identificação dos impactos. Dessa forma, para identificar impactos prováveis e formular hipóteses, devem ser feitos estudos de casos individuais e estudo de síntese sobre os impactos ambientais laborais de um determinado setor, atividade ou tarefa, levando em consideração as etapas construtivas informadas no EIA.

A análise de riscos de processos é uma técnica de gestão de riscos, utilizada para projetos de complexidades variadas, envolvendo múltiplos segmentos, onde riscos e incertezas são prováveis. Essa análise utiliza técnicas de *brainstorming*, onde uma equipe multidisciplinar analisa os riscos em um processo proposto ou existente, para garantir que todos os perigos sejam analisados e medidas de controle adequadas

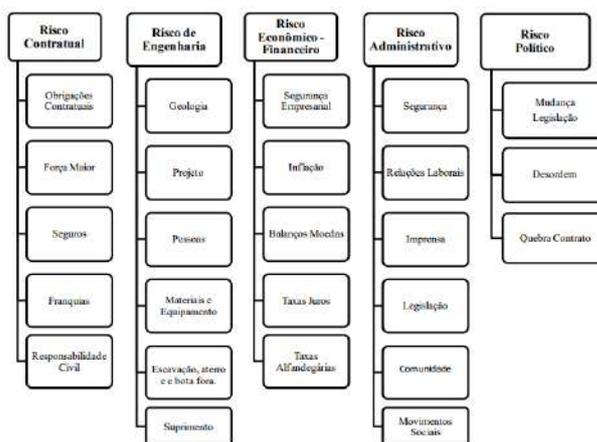
sejam implementadas a fim de reduzir o nível do risco, assim como assegurar que todo pessoal envolvido na realização da atividade esteja informado da sequência da tarefa, dos perigos, do potencial de risco e das medidas de controle.

A análise de riscos de processo é composta pelas seguintes etapas principais:

- Selecionar a tarefa/processo de acordo com as etapas construtivas e o cronograma de obra;
- Definir as atividades e analisar os riscos de cada frente de trabalho;
- Avaliar o risco potencial;
- Desenvolver controles de risco;
- Avaliar o risco residual;
- Decisão/Aprovação.

De acordo com Silva e Alencar (2013), é importante que a equipe responsável conheça todos os riscos envolvidos no projeto do empreendimento, realize discussões internas e adote uma Estrutura Analítica de Riscos (EAR) para iniciar o processo de gerenciamento de risco de um determinado projeto. Nesse sentido, a Figura 8 exemplifica um modelo de EAR que pode ser adotado no gerenciamento de riscos de projetos.

Figura 8 - Exemplo de Estrutura Analítica de Riscos (EAR)



Fonte: Silva e Alencar (2013)

O objetivo fundamental da análise de risco é permitir que os gestores tomem decisões assertivas sobre como proceder com tarefas ou processos em um nível de

risco acordado e aceitável. De acordo com a ISO 31000 (2018), o gerenciamento de riscos deve ser incorporado à administração organizacional, tornando-se parte integrante do processo de gestão do empreendimento, viabilizando a comunicação e consulta com as partes interessadas, estabelecendo o contexto para reconhecer o ambiente, a fim de elaborar plano de gestão de riscos, identificar os elementos expostos, analisar e determinar a dimensão do risco, estimar a probabilidade de ocorrência e suas consequências, definir níveis dos riscos, o tratamento adequado com as devidas ações de controle, assim como monitorar e analisar criticamente o processo para garantir a eficiência e eficácia da gestão. Este processo, ilustrado na Figura 9, exemplifica um arcabouço conceitual utilizado na gestão de riscos.

Figura 9 – Processo de gestão de risco



Fonte: NBR ISO 31000 (2018)

Para uma abordagem consistente no monitoramento e controle de riscos, as atividades de gestão dos riscos devem ser rastreáveis, fornecendo assim, fundamentos capazes de considerar modificações no procedimento de acordo com o registro de controle de risco. Logo, deve ser nomeado um responsável, em consenso e acordado com a equipe de gestão e de segurança, para que a ferramenta seja atualizada e revisada de acordo com as necessidades registradas. A Figura 10 demonstra um modelo de análise de perigo e registro de controle de risco.

Figura 10 - Análise de Perigo e Registro de Controle de Risco

Análise de Perigo e Registro de Controle de Risco										
Revisão:			Tarefa/Processo Avaliação:							
Data:			Localização:							
Operação:			Equipe de Avaliação:							
Etapas da Atividade	Perigo		Risco Inicial			Medidas de Controle		Risco Residual		
	Descrição do perigo e consequências do pior caso, sem medidas de prevenção ou mitigação no local	Categoria de perda/População afetada/Especificar	Probabilidade	Gravidade	Nível de Risco	Medidas de prevenção atuais e planejadas para reduzir a probabilidade	Medidas de prevenção atuais e planejadas para reduzir a gravidade	Probabilidade	Gravidade	Nível de Risco

Fonte: Adaptado de Schlumberger, 2021

A norma ISO 14001 (2015) também recomenda o estabelecimento de critérios e métodos para determinar a significância dos impactos. De acordo com Berkenbrock (2010), o risco está relacionado à probabilidade e à severidade de ocorrência. Dessa forma, entende-se que a probabilidade é o resultado da quantidade de vezes que o risco pode se tornar um evento, e relacionar essa estimativa da probabilidade da ocorrência à gravidade das consequências à saúde e à segurança do trabalhador.

$$R = P \times S$$

Onde:

R = risco

P = probabilidade

S = severidade

A matriz de risco é uma forma usual de avaliação de riscos que utiliza a metodologia qualitativa, dessa forma, os riscos são classificados por prioridades, possibilitando a redução do nível de incerteza e priorizando os riscos com alto potencial de causar consequências graves e severas (PMBOK, 2013). A Figura 11 ilustra uma matriz de risco das consequências na saúde do trabalhador.

Figura 11 - Matriz de risco

PROBABILIDADE	CONSEQUÊNCIAS NA SAÚDE DO TRABALHADOR				
	Insignificante	Tolerável	Moderada	Grave	Severa
5 - Muito provável	M	M	A	MA	MA
4 - Provável	B	M	A	MA	MA
3 - Possível	B	M	M	A	MA
2 - Improvável	MB	B	M	A	A
1 - Altamente improvável	MB	MB	B	M	A

MA= Risco Muito Alto; A= Risco Alto; M= Risco Médio; B= Baixo Risco; MB= Muito Baixo

Fonte: SSTonline (2021)

Ao estimar os riscos, as medidas a serem adotadas dependerão da gravidade estimada para cada risco e as decisões sobre os riscos aceitáveis no ambiente laboral dependerão da comparação dos valores e resultados encontrados nas avaliações com os valores referência estabelecidos na legislação ou por organizações como a ACGIH - Conferência Americana de Higienistas Industriais Governamentais.

Através da comparação dos resultados encontrados, é possível realizar a classificação do risco de acordo com a aceitabilidade ou tolerabilidade. No Quadro 2, as ações e estratégias estão definidas na classificação de riscos de acordo com a categoria do risco.

Quadro 2 - Classificação de Riscos

CLASSIFICAÇÃO DE RISCOS	
CATEGORIA DO RISCO	AÇÕES E ESTRATÉGIAS
MUITO BAIXO	Riscos considerados aceitáveis. Sem necessidade de ações adicionais, apenas a manutenção do risco sob controle.
BAIXO RISCO	Ações para reduzir esses riscos são consideradas desnecessárias, a não ser que medidas adicionais possam ser implementadas à baixo custo. No entanto, esses riscos devem ser monitorados para assegurar que se mantenham sob controle.
RISCO MÉDIO	Devem ser consideradas medidas para reduzir o risco a níveis aceitáveis. As ações para reduzir e controlar esse risco devem ser implementadas dentro de um cronograma, possibilitando ajustes para garantir que as medidas de controle se mantenham eficazes,

	especialmente nos casos que os riscos estiverem associados a consequências graves.
RISCO ALTO	As ações para redução desse risco devem ser implementadas em caráter de urgência, seguindo um cronograma que pode exigir a suspensão momentânea da tarefa ou restringir as atividades. Recursos consideráveis podem ser alocados para implementar medidas de controle adicionais. Ajustes devem ser feitos para garantir que as medidas continuem eficazes, especialmente nos casos que os riscos estiverem associados a consequências graves e/ou severas.
RISCO MUITO ALTO	Riscos não aceitáveis. Mudanças e melhorias substanciais nas medidas de controle devem ser implementadas para garantir que o risco seja reduzido a níveis de tolerância ou aceitáveis. As atividades dos trabalhadores devem ser paralisadas até que as medidas para redução do risco sejam implementadas e o nível do risco não seja mais considerado muito alto. As atividades dos trabalhadores devem continuar suspensas até que seja possível reduzir o risco.

Fonte: Adaptado de BSI (2004)

7 MONITORAMENTO E CONTROLE

A fase de monitoramento e controle deve apresentar processos para analisar, acompanhar e controlar o desenvolvimento e desempenho dos processos e/ou tarefas do projeto. Esses processos devem ser capazes de identificar as variações relacionadas ao planejamento inicial, atuar corretivamente para adequação da execução, medir o desempenho, controlar mudanças e recomendar ações através de um monitoramento contínuo.

A adoção de medidas consistentes na estratégia de segurança é essencial para o desempenho eficiente do trabalho e para o desenvolvimento do projeto. A decisão sobre as ferramentas utilizadas na implementação do EIAL deve considerar fatores individuais e técnicos de cada projeto. Além dos EPCs e EPIs, existem diversas outros recursos e ferramentas utilizadas para implementação das ações de saúde e segurança no ambiente laboral, como a Análise Preliminar de Risco (APR), o Diálogo Diário de Segurança (DDS), o registro de prevenção, inspeções específicas de segurança, verificação de ciclo de trabalho, controle de produtos perigosos, auditorias sistêmicas, cartão de segurança para os trabalhadores possam comunicar algum desvio de acordo com sua própria percepção, além

de outras excelentes alternativas que podem ser adotadas de acordo com as especificidades e necessidades do projeto.

Para garantir o controle e a qualidade de determinado processo, Campos (2004) explica que os indicadores são ferramentas de apoio importantes na melhoria dos processos, porém precisam de informações atualizadas constantemente para que o gerenciamento possa ser medido. Dessa forma, a utilização de ferramentas de qualidade como o ciclo PDCA (*Plan, Do, Check e Act*), que é um ciclo baseado na metodologia de análise e melhoria contínua, são de fundamental importância para melhoria dos processos organizacionais e eficácia do projeto. A Figura 12 demonstra o ciclo PDCA exposto na ISO 45001.

Figura 12 – Ciclo PDCA



Fonte: ISO 45001 (2018)

Através do ciclo do PDCA é possível fazer o levantamento periódico do sistema de gerenciamento de Saúde e Segurança Ocupacional, medir o desempenho, realizar mudanças, adequar a abordagem planejada e melhorar o desempenho dos processos e tarefas em busca do aperfeiçoamento contínuo. A Figura 13 demonstra os elementos para uma gestão bem sucedida de SSO com base na abordagem do aperfeiçoamento e melhoria contínua.

Figura 13 – Elementos do aperfeiçoamento contínuo de SSO



Fonte: BS 8800 (1996)

8 SISTEMATIZAÇÃO DO EIAL

O desenvolvimento da pesquisa buscou apresentar métodos, técnicas e informações destinadas à análise das alternativas propostas, visando orientar a elaboração e implementação do EIAL. Dessa forma, no estudo do ambiente laboral deverá conter as informações obtidas a partir dos levantamentos realizados para a implementação das ações, de acordo com o projeto objeto do licenciamento, em concordância com as características técnicas, ambientais e locais de cada empreendimento. Ademais, poderá ser solicitada informações complementares, bem como dispensar algumas exigências constantes nesta pesquisa, que não sejam aplicáveis.

O Estudo de Impacto Ambiental Laboral (EIAL) é compreendido como um conjunto de atividades técnicas e científicas destinadas à análise das alternativas, identificação, previsão e controle dos impactos no ambiente laboral da construção civil, desde o planejamento até a conclusão das obras. Para atendimento das exigências, deverão constar todas as técnicas construtivas previstas, juntamente com o plano de segurança, as justificativas das alternativas de controle adotadas, assim como, os impactos gerados em todas as etapas construtivas do projeto, o atendimento às Normas Regulamentadoras e a compatibilização das exigências de acordo com a

legislação na esfera federal, estadual e municipal. O Quadro 3 sintetiza através de um roteiro as informações que deverão constar no EIAL.

Quadro 3 – Roteiro para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental Laboral

O EIA Laboral deverá conter as seguintes informações:	
Informações Gerais	Identificação, localização, informações e sintetização de todo ambiente laboral do empreendimento;
Caracterização do ambiente laboral	Planejamento, implantação, execução e desmobilização de todas as etapas da obra com a descrição do plano de segurança;
Área de influência	Delimitação da área do canteiro de obras e das áreas afetadas;
Diagnóstico do ambiente laboral	Caracterização do ambiente laboral durante todas as etapas construtivas do empreendimento;
Qualidade do ambiente laboral	Exposição e descrição dos processos e atividades, assim como dos referidos métodos de gestão e controle do ambiente;
Fatores do ambiente laboral	Descrição dos meios utilizados para proteção à saúde e à segurança do trabalhador em toda área onde se desenvolverá o projeto;
Análise dos impactos no ambiente laboral	Identificação e interpretação dos prováveis impactos à saúde e à segurança do trabalho em todas as fases e todas as tarefas do projeto;
Medidas de controle e mitigação	Descrição das medidas que visam minimizar os impactos no ambiente laboral, especificando sua natureza, data de implementação, prazo de duração, fator de proteção do ambiente a que se destina e o responsável pela implantação.

Fonte: Os autores (2021)

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A indústria da Construção civil gera grandes transformações, muitos impactos no meio ambiente, na sociedade e na economia do país. No Brasil, a precariedade das condições de trabalho nos canteiros de obras é evidenciada através dos altos índices de acidentes de trabalho e de afastamentos no setor. Nesse sentido, tem-se discutido a necessidade de mudanças, visando a adoção de políticas ambientais em busca do desenvolvimento sustentável com ações efetivas, capazes de orientar

decisões administrativas no planejamento, na adequação e no controle dos processos construtivos.

Além disso, durante a construção de grandes empreendimentos, fatores internos e externos podem provocar desvios, devido a limitação no planejamento, falhas na execução e falta de controle ao longo do processo. Nesse contexto, este trabalho apresentou uma proposta de implementação de um modelo de Estudo de Impacto Ambiental Laboral (EIAL), visando subsidiar as ações estratégicas necessárias a orientar as decisões administrativas no planejamento e adequação do ambiente laboral da construção civil.

A gestão do ambiente laboral da construção civil é muito complexa, abrangente e segundo estatísticas de acidentes de trabalho, ainda é muito deficiente. Nesse sentido, o modelo apresentado, coloca à disposição uma metodologia capaz de maximizar as oportunidades de adequação do ambiente laboral e minimizar os desvios constantemente presentes nos canteiros de obras. O modelo proposto, visa alcançar o meio ambiente equilibrado como previsto na Constituição Federal, possibilita o atendimento das leis específicas que regulamentam a SSO, e apresenta uma oportunidade de contribuir no desenvolvimento de um instrumento de política ambiental, possibilitando dessa forma reduzir os acidentes de trabalho e conseqüentemente minimizar as aposentadorias especiais, as indenizações e outras reparações.

Desse modo, a construção do mapa conceitual desenvolvido no *software* CMAP *tools*, possibilitou obter uma visão geral da estruturação do EIAL, com a integração dos processos de acordo com as etapas propostas, permitindo ainda, alterações na modelagem do mapa de acordo com as exigências e necessidades de cada projeto.

Ademais, os modelos de adequação e de padronização, foram propostos de forma estratégica, permitindo a aplicação de ferramentas e métodos de sistemas de gestão diferentes, porém com capacidade de integração, permitindo através do mapeamento dos processos, avaliar, estabelecer e ajustar procedimentos e critérios capazes de adequar o ambiente laboral.

O objetivo principal desta pesquisa consistiu em implementar um modelo de EIAL na construção civil, visando contribuir com o atendimento das exigências

ambientais e trabalhistas, em busca de condições salubres de trabalho. Porém, é fundamental ressaltar que, o estudo deverá ser aplicado por profissionais com experiência no setor da construção, para que sejam escolhidos os métodos e técnicas que melhor se adequam aos requisitos do projeto.

Por fim, como sugestão para melhorias deste modelo de implementação proposto, recomenda-se discussões futuras, visando o aprimoramento e adequação do modelo em busca de validação do EIAL como instrumento de política ambiental mandatória aplicado ao ambiente laboral da construção civil.

REFERÊNCIAS

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ISO 14.001:2015. **Sistemas de gestão ambiental** - Requisitos com orientações para uso. Brasil, 2015.

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ISO 31.000:2018. **Gestão de riscos** – Diretrizes. Brasil, 2018.

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ISO 45.001:2018. **Sistemas de Gestão de saúde e segurança ocupacional** - Requisitos com orientação para uso. Brasil, 2018.

ALMEIDA, Maria Rita Raimundo e; MONTANO, Marcelo. **A efetividade dos sistemas de avaliação de impacto ambiental nos estados de São Paulo e Minas Gerais**. Ambient. soc., São Paulo , v. 20, n. 2, p. 77-104, June 2017 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2017000200077&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 mar. 2021. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc235r2v2022017>.

ANAMT. Associação Nacional de Medicina do Trabalho. **Saúde no Trabalho**, 2019. Disponível em: <https://www.anamt.org.br/portal/2019/04/30/construcao-civil-esta-entre-os-setores-com-maior-risco-de-acidentes-de-trabalho/>. Acesso em: 24 fev. 2021.

ANTONIO, Mateus; VITORIA, Marcella. **Os princípios gerais do Direito Ambiental**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/73668/os-principios-gerais-do-direito-ambiental>. Acesso em: 27 fev. 2021.

BRASIL. **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Ministério da Previdência Social, 2017. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf>. Acesso em: 23 de fev. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 fev. 2021.

BRASIL. Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 Ago. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 23 fev. 2021.

CALDEIRA, Ana Paula C. **A interconexão entre o direito e o meio ambiente sob a ótica da hermenêutica**. In: Flores, Nilton Cesar Flores. A Sustentabilidade ambiental em suas múltiplas faces. São Paulo: Editora Millennium, 2012.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerenciamento pelas diretrizes**. 5. ed. Belo Horizonte: Editora de Desenvolvimento Gerencial, 2004.

CARMO, Aline Borges do. **Avaliação de Impacto Ambiental em empreendimentos costeiros e marinhos no Brasil**: análise dos procedimentos e aspectos institucionais e políticos. 2016. Tese (Doutorado em Oceanografia Biológica) - Instituto Oceanográfico, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. doi:10.11606/T.21.2016.tde-08092016-103918. Acesso em: 23 de fev. 2021.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. 6ª ed. rev. atual. - Rio de Janeiro: Campus, 2001.

CORREIA, Ângela de Castro. **Um instante de reflexão sobre o homem e o trabalho**. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v.1, n.11, p.12-17, 1.º Trim.2000.

CÔRTEZ, Rogério Gomes; MOREIRA, Marcos Muniz; QUELHAS, Osvaldo Luiz Gonçalves; FRANÇA, Sergio Luiz Braga. **Proposta de Práticas de Responsabilidade Socioambiental para a Indústria da Construção Civil**. VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão. Niterói: 2011. Disponível em: https://www.inovarse.org/sites/default/files/T11_0374_1917.pdf. Acesso em: 23 de fev. 2021.

FARIA, Ivan Dutra. **Ambiente e Energia**: Crença e Ciência no Licenciamento Ambiental. Parte III: Sobre Alguns dos Problemas que Dificultam o Licenciamento Ambiental no Brasil: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2011.

FAULKNER, David, CARLISLE, Ysanne M. and VINEY, Howard P. (2005), "Changing corporate attitudes towards environmental policy", **Management of Environmental Quality**, Vol. 16 No. 5, pp. 476-489. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/14777830510614349>. Acesso em: 27 de fev. 2021.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; MORITA Dione Mari; FERREIRA, Paulo. **Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GENELETTI, D. **Handbook on Biodiversity and Ecosystem Services in Impact Assessment**. Northampton, USA: Edward Elgar, 2016. p. 528. (Research Handbooks on Impact Assessment series).

HARRINGTON, H. J. **Aperfeiçoando Processos Empresariais**. São Paulo: Makron Books, 1993.

KOLLURU, Rao. **Risk Assessment and Management: a Unified Approach**. In: Kolluru, R.; Bartell, S.; Pitblado, R.; Stricoff, S. **Risk Assessment and Management Handbook: for Environmental, Health and Safety Professionals**. Boston, Massachusetts: McGraw Hill, 1996. chap. 1, p. 1.3 - 1.41.

LI, Jennifer C. **Environmental Impact Assessments in Developing Countries: An opportunity for Greater Environmental Security? Foundation for Environmental Security and Sustainability Working Paper**, n. 4, 2008.

LIMA, Maria Elizabeth Antunes. **Trabalho e saúde mental no contexto contemporâneo de trabalho: possibilidades e limites de ação**. In: VIZZACCARO-AMARAL, Al; et al. (ORGs.). **Trabalho e saúde: a precarização do trabalho e a saúde do trabalhador no Século XXI**. São Paulo: LTr, 2011. pp. 161-172.

LIMA, Maria Luiza. **Factores sociais na percepção de riscos**. PSICOLOGIA, v. 12, n. 1, p. 11-28, 11, 1998. DOI: <https://doi.org/10.17575/rpsicol.v12i1.570>.

MACINTOSH, Andrew. The Australian Government's environmental impact assessment (EIA) regime: using surveys to identify proponent views on cost-effectiveness. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 28, n. 3, p. 175-188, 2010. DOI: 10.3152/146155110X12772982841168A

MARLIM AZUL. **Estudo de Impacto Ambiental**. Usina Termoelétrica Marlim Azul, 2019. Disponível em: http://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/EIA_LT_MarlimAzul_ArquivoUnico.pdf. Acesso em: 10 de fev. 2021.

MARLIM AZUL. **Relatório de Impacto Ambiental**. Usina Termoelétrica Marlim Azul. Rev. 01, 2019.

MARQUES, Aline Míriam. PINTO, Augusto Eduardo Miranda. MOREIRA, Marcos Antônio Cruz. **Segurança do trabalho nos canteiros de obras: percepção dos trabalhadores quanto aos riscos no ambiente laboral**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 06, Ed. 05. Junho de 2021. ISSN: 2448-0959.

MELO, R. S. de. **Direito Ambiental do Trabalho e Saúde do Trabalhador: responsabilidades legais, dano material, dano moral, dano estético**. São Paulo: LTR, 2004.

MELO, Sirley de Fátima dos Santos. **Gestão de impactos ambientais na construção civil**: práticas e desafios entre obras de infraestrutura e edificações. In: VIII Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental, Campo Grande, MS, Anais, 2017. Disponível em: <http://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2017/XI-024.pdf>. Acesso em: 31 de mar. 2021.

MORGAN, RICHARD K. Environmental impact assessment: the state of the art. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 1, n. 30, p. 5-14, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14615517.2012.661557>. Acesso em: 23 de fev. 2021.

NEIVA, Thiago Botelho. NUMATA, Fernando. **O processo de licenciamento ambiental no Brasil**: Importância, entraves e exemplos de boas práticas. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 04, Ed. 10, Vol. 09, pp. 121-134. Outubro de 2019. ISSN: 2448-0959. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/engenharia-ambiental/licenciamento-ambiental>. Acesso em: 13 de mar. 2021.

OBSERVATÓRIO DIGITAL DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO. **Smartlab – Retrato de Localidade**. Macaé, RJ, 2018. Disponível em: <https://smartlabbr.org/sst/localidade/3302403?dimensao=frequenciaAcidentes>. Acesso em: 28 de fev. 2021.

OLIVEIRA, Natacha Moraes. **Seleção de sistemas de gestão e o impacto no processo de implantação**: Um estudo de casos múltiplos. 2003. 182 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf. Acesso em 23 de fev. 2021.

PINTO, Augusto E. M. **A precarização do meio ambiente do trabalho e a consequência no locus urbano**. Campos do Goytacazes, RJ: Essentia, 2015.

PMI. Project Management Institute. **Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos** (Guia PMBOK®) – Quinta Edição. Newtown Square: Project Management Institute, 2013.

RIGOTTO, Raquel Maria. **Inserção da saúde nos estudos de impacto ambiental**: o caso de uma termelétrica a carvão mineral no Ceará. Ciência & Saúde Coletiva, V. 14, Nº 6, p. 2049- 2059. 2009.

RIGOTTO, Raquel Maria; ALIÓ, Maria Àngels. **Dez ideias para melhorar a relação indústria, meio ambiente e saúde**: reflexões a partir da legislação sobre licenciamento ambiental na Europa e no Brasil. Mercator, n. 4, 2003. P. 77 – 86.

Disponível em: <http://www.tramas.ufc.br/wp-content/uploads/2019/12/Artigo-Rigotto-e-Ali%C3%B3.pdf>. Acesso em: 24 de fev. 2021.

SANDERS, M.S.; McCORMICK, E. J. Human Error, Accidents, and Safety. In: SANDERS, M.S.; McCORMICK, E. J. **Human Factors in Engineering and Design**. 7 th ed. New York: McGraw-Hill, 1993. chap. 20, p. 655 - 695.

SADLER, B. (Org.) **Environmental assessment in a changeling world, evaluating practice to improve performance**. Ottawa: Canadian Environmental Assessment, 1996. 248 p.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. Os papéis da avaliação de impacto ambiental. In: SÁNCHEZ, L. E. (Org). **Avaliação de Impacto Ambiental: Situação Atual e Perspectivas**. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 1993.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SILVA, Agenor Antônio e; REZENDE, Mardele Eugênia Teixeira; TAVEIRA, Paulo. **Segurança do Trabalho e meio ambiente: o diferencial da dupla atuação**. São Paulo: Érica, 2019.

SILVA, Luís Geraldo Gomes da. **Acidentes de Trabalho: um impacto socioambiental das usinas hidrelétricas**. Revista da RET, ano VI, Nº 13, 2013. Disponível em: <http://www.estudosdotrabalho.org/07revistaRET13.pdf>. Acesso em: 31 de mar. 2021.

SILVA, Thalita Cristina Rodrigues; ALENCAR, Marcelo Hazin. **Gestão de riscos na indústria da construção civil: proposição de uso integrado de metodologias**. In: XXXIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Anais, Salvador: ENEGEP, 2013.

TAYPE, Lisseth Espinoza; DEZEN-KEMPTER, Eloisa. **Contribuição de BIM para a segurança laboral na construção civil: uma revisão sistemática de literatura**. PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção, Campinas, SP, v. 11, p. e020002, 2020. DOI: 10.20396/parc.v11i0.8653811. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc/article/view/8653811>. Acesso em: 20 maio. 2021.

TREVISAN, F. C. **Análise das condições de segurança do trabalho em canteiros de obras conforme NR18 no município de Santa Cruz do Sul**. Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Porto Alegre novembro, p.13. 2015.

WOOD, Christopher. **Environmental impact assessment in developing countries: an overview**. In: Conference on new directions in impact assessment for development: Methods and Practice, 24-25 Nov. 2003, EIA Centre School of

Planning and Landscape, University of Manchester, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/280055671_Environmental_impact_assessment_in_developing_countries. Acesso em: 28 de mar. 2021.

YEMAL, J.A.; TEIXEIRA, N.O.V.; NAAS, I.A. **Sustentabilidade na Construção Civil**. In: International workshop Advances in CleanerProduction, 3. 2011, São Paulo. Anais, 2011.

IMPLEMENTATION OF A WORK ENVIRONMENTAL IMPACT STUDY MODEL

ABSTRACT

This article proposes the implementation of a Labor Environmental Impact Study model in civil construction, capable of evaluating and systematizing the impacts on the environment that pose risks to health and safety at work, in order to fill the gaps in the studies and reports of environmental impact. The proposal is aimed at improving processes, enabling it to effectively assist in decision-making aiming at adapting the environment at all stages of the project. The methodology consisted of verifying, through bibliographic review, the treatment given to occupational safety and health in the environmental licensing process. Subsequently, the treatment of the working environment was analyzed through a technical review in the EIA/RIMA of projects for large enterprises. A concept map built in the *CMAPtools software* and an alternative approach, presenting standardization and management models with integration capability, was adopted as the structuring axis. For greater effectiveness in the survey and categorization of risks, it was proposed the mapping of processes and the analysis of risks through a Risk Analytical Framework - EAR, in order to assist in the definition of control measures according to the impacts related to the inherent risks of each process. Thus, a model for the implementation of a Labor Environmental Impact Study - EIAL was proposed, in order to effectively comply with the requirements of the agencies responsible for the protection and prevention of the environment, based on the current regulations concerning the constitutional rights to the environment balanced and to safety and health at work.

Keywords: Work environment. Labor Environmental Impact Study. Safety at work. Construction.

ASSÉDIO MORAL VIRTUAL E SAÚDE MENTAL: UMA ANÁLISE À LUZ DA CONVENÇÃO 190 DA OIT

Claiz Maria Pereira Gunça dos Santos¹

Sumário: 1. Introdução; 2. Assédio moral organizacional; 3. Convenção 190 da OIT: Violência e assédio no mundo do trabalho; 4. Os contornos conceituais do assédio moral virtual; 5. O assédio moral virtual e a saúde mental do trabalhador; 6. Conclusões; Referências.

RESUMO

As inovações tecnológicas e informacionais transformaram a sociedade e a organização do trabalho. Por meio da robótica e da informática, tornou-se possível o aumento da produção e a melhoria da qualidade dos produtos e serviços. A nova organização laboral, todavia, conquanto tenha ampliado a produtividade, não melhorou necessariamente as condições de trabalho. Os trabalhadores submetidos a acelerados ritmos sofrem cada vez mais com o estresse, com o controle do método de trabalho, com o comprometimento das relações interpessoais e com a ausência de desconexão. Dessa forma, o presente artigo busca examinar as características e os contornos conceituais do assédio moral organizacional virtual, nova modalidade assediadora que emerge do contexto de hiperconexão e informatização da organização do labor, identificando os seus impactos na saúde mental do trabalhador.

Palavras-chave: Inovações Tecnológicas. Organização do trabalho. Assédio moral virtual. Assédio moral organizacional virtual. Saúde Mental.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil, fundada na cidadania (art. 1º, II), na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e na valorização social do labor (art. 1º, IV), consagra o direito fundamental ao trabalho como seu núcleo ético-jurídico (art. 6º e 7º) e pilar estruturante da ordem econômica (art. 170) e social (art. 193). Com

¹ Procuradora do Trabalho. Mestra em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Federal da Bahia. Graduada em Direito, com Lâurea Acadêmica, pela Universidade Federal da Bahia. Professora de Direito Constitucional e Direito do Trabalho. Professora Convidada do Curso de Pós-Graduação em Direito e Processo do Trabalho da Estácio/CERS. Primeira Presidente da Associação Baiana de Defesa do Consumidor – ABDECON. Participante do Programa de Mobilidade Acadêmica com a Universidade de Coimbra, Portugal, em 2009.

efeito, tendo como base o primado do trabalho e da justiça social, a Constituição Federal reconhece a centralidade do labor humano e a sua essencialidade na afirmação democrática.

O tratamento constitucional especial conferido ao direito do trabalho também pode ser vislumbrado na enumeração de diversos direitos fundamentais do art. 7º ao art. 11, bem como na concretização dos princípios da progressividade e da vedação ao retrocesso social, a partir da expressão “além de outros que visem à melhoria de sua condição social”, prevista no art. 7º, *caput*.

Nesse contexto, considerando a ampla proteção ao trabalho humano conferida pelo texto constitucional, os direitos fundamentais são plenamente aplicados às relações de trabalho. Destarte, podem ser identificados dois grupos: a) direitos fundamentais laborais específicos (indivíduo na condição de trabalhador); e b) direitos fundamentais laborais inespecíficos (indivíduo na condição de cidadão).

Além dos direitos fundamentais laborais específicos ou inespecíficos previstos no Título II da Constituição Federal, com base na cláusula de abertura material dos direitos e garantias fundamentais, consolidada no art. 5º, §2º, podem ser identificados direitos fundamentais aplicados às relações de trabalho em outras partes da Constituição, como, *v.g.*, o direito ao meio ambiente do trabalho saudável (art. 200, VIII, e art. 225).

Em semelhante sentido, com base no art. 5º, §2º, da Constituição Federal de 1988, também podem ser reconhecidos direitos fundamentais fora do texto constitucional. Nessa linha, são reconhecidos e aplicados às relações laborais os direitos fundamentais implícitos e os direitos previstos em tratados internacionais sobre direitos humanos firmados pelo Estado brasileiro.

Assim, a título de exemplo, pode ser identificado como um direito fundamental implícito laboral o *direito à desconexão*, pois decorre do regime democrático e dos princípios fundamentais, estando diretamente vinculado à dignidade da pessoa humana e à valorização social do trabalho, além de possuir alicerce na limitação razoável da duração do trabalho, no direito à saúde e no direito ao lazer.

Diante da assimetria ou desequilíbrio das relações de labor, o empregador, em muitos casos, ao exercer os poderes diretivos extrapola os limites de razoabilidade, violando diversos direitos fundamentais do trabalhador, bem como a sua eficácia

horizontal e diagonal. Necessitando do trabalho para seu sustento e de sua família, o empregado nada pode fazer para impedir as condutas abusivas patronais. É nesse contexto que está inserido o assédio moral.

A disseminação da internet e o surgimento de aplicativos e plataformas digitais, no contexto de Quarta Revolução Industrial, acarreta o surgimento de formas atípicas de execução e fiscalização do labor, possibilitando o surgimento de uma nova modalidade assediadora: o assédio moral virtual.

Na medida em que o assédio moral virtual está inserido na política gerencial da empresa, atingindo todos os trabalhadores indistintamente, emerge o assédio moral organizacional virtual. Desse modo, o presente artigo objetiva examinar essa nova modalidade assediadora, à luz da Convenção 190 da OIT, identificando os seus impactos na saúde mental do trabalhador.

2 ASSÉDIO MORAL ORGANIZACIONAL

O assédio moral laboral ou interpessoal, conforme conceituação proposta por Pamplona Filho, Wyzykowski e Barros (2016, p. 120), consiste no:

Conjunto de condutas abusivas e intencionais, reiteradas e prolongadas no tempo, que visam a exclusão de um empregado específico, ou de um grupo determinado destes, do ambiente de trabalho por meio do ataque à sua dignidade, podendo ser comprometidos, em decorrência de seu caráter multiofensivo, outros direitos fundamentais, a saber: o direito à integridade física e moral, o direito à intimidade, o direito ao tratamento não discriminatório, dentre outros.

Soboll e Heloani (2008, p. 21), por seu turno, entendem por assédio moral:

Uma situação extrema de agressividade no trabalho, marcada por comportamentos ou omissões, repetitivos e duradouros. Tem como propósito destruir, prejudicar, anular ou excluir e é direcionado a alvos escolhidos (uma ou mais pessoas em especial). Caracteriza-se por sua natureza agressiva, processual, pessoal e mal-intencionada.

Nesse sentido, a partir das contribuições doutrinárias e acadêmicas, pode-se conceituar o assédio moral laboral como: *a tortura psicológica perpetrada por um conjunto de ações ou omissões, abusivas e intencionais, praticadas por meio de palavras, gestos e atitudes, de forma reiterada e prolongada, que atingem a dignidade,*

a integridade física e mental, além de outros direitos fundamentais do trabalhador, comprometendo o exercício do labor e, até mesmo, a convivência social e familiar.

O desenvolvimento da tecnologia da informação transformou as relações sociais e também o modo de execução do labor. A nova organização do trabalho, balizada pelo desenvolvimento tecnológico e informacional, todavia, conquanto tenha ampliado a produtividade, não melhorou, em muitas situações, as condições laborais.

Os trabalhadores, submetidos a acelerados ritmos de produção, sofrem cada vez mais com o estresse, com as exigências de metas abusivas, com o controle do modo, forma e método de trabalho e com o comprometimento das relações interpessoais. Pressão para atingir metas, sobrecarga e ritmo excessivo de trabalho, segregação dos funcionários, sistema de premiações, divisão de tarefas, estratégias de controle e extrapolação da jornada de trabalho são alguns traços característicos dessa nova organização do trabalho. É nesse contexto que emerge o assédio moral organizacional.

O assédio moral organizacional, também denominado de assédio moral institucional ou *straining*², caracteriza-se como uma modalidade de assédio moral relacionada aos métodos de gestão de determinada organização laboral, que, em busca da elevação dos índices de produtividade e lucro, viola os direitos fundamentais de diversos trabalhadores.

Conforme conceito proposto por Araújo (2012, p. 76), configura o assédio moral organizacional:

O conjunto de condutas abusivas, de qualquer natureza, exercido de forma sistemática durante certo tempo, em decorrência de uma relação de trabalho, e que resulte no vexame, humilhação ou constrangimento de uma ou mais vítimas com a finalidade de se obter o engajamento subjetivo de todo o grupo às políticas e metas da administração, por meio da ofensa a seus direitos fundamentais, podendo resultar em danos morais, físicos e psíquicos.

² O termo *strain* significa puxar, esticar, tensionar. Nas relações de trabalho, o vocábulo *straining*, consoante estudos de Harald Ege, consiste na situação de estresse forçado, na qual a vítima é um grupo de trabalhadores de um determinado setor ou repartição, que é obrigado a trabalhar sob grave pressão psicológica e ameaça iminente de sofrer castigos humilhantes. Desse modo, no *straining*, todo o grupo indistintamente é pressionado para aumentar produtividade, atingir metas, bater recordes nas vendas, sob pena de ser acusado de desinteressado, sofrer punições ou, até mesmo, perder o emprego. Trata-se, dessa forma, como bem preleciona Calvo (2014, p. 74-76), de um método de gestão por estresse ou injúria, que pode ser utilizado para a prática do assédio moral organizacional, mas não correspondendo ao assédio em si.

Desse modo, segundo a autora, o assédio moral organizacional funciona como um instrumento de gestão e de normatização da conduta dos trabalhadores, possibilitando o engajamento e controle de todo o pessoal, a fim de implementar o ritmo e a qualidade da produção, sem que qualquer reivindicação das condições de trabalho seja intentada (ARAÚJO, 2012, p. 78).

Soboll e Gosdal (2009, p. 37) conceituam o assédio moral organizacional como:

Um conjunto sistemático de práticas reiteradas, inseridas nas estratégias e métodos de gestão, por meio de pressões, humilhações e constrangimentos, para que sejam alcançados determinados objetivos empresariais ou institucionais, relativos ao controle do trabalhador (aqui incluído o corpo, o comportamento e o tempo de trabalho), ou ao custo do trabalho, ou ao aumento de produtividade e resultados, ou à exclusão ou prejuízo de indivíduos ou grupos com fundamentos discriminatórios.

O assédio organizacional, consoante Soboll (2008, p. 21), corresponde a um processo no qual a violência está inserida nos aparatos, nas estruturas e nas políticas organizacionais ou gerenciais da empresa, políticas estas que são abusivas e inadequadas e que possuem o propósito de exercer o gerenciamento do trabalho e do grupo, visando produtividade e controle organizacional.

Nesse sentido, com base nas definições acima apresentadas, formula-se a seguinte proposta de conceituação: *o assédio moral organizacional consiste na tortura psicológica perpetrada por um conjunto de condutas abusivas e reiteradas, que estão inseridas na política gerencial da empresa, dirigidas a todos os trabalhadores indistintamente ou a um determinado setor ou perfil de trabalhadores, cuja finalidade é exercer o controle sobre a coletividade e garantir o alcance dos objetivos institucionais, que atinge a dignidade, a integridade física e mental, além de outros direitos fundamentais do trabalhador.*

A partir do conceito proposto são extraídos seis elementos caracterizadores do assédio moral organizacional, a saber: abusividade da conduta, habitualidade, contexto organizacional ou gerencial, natureza coletiva do público alvo, finalidade institucional e ataque à dignidade e aos direitos fundamentais do trabalhador.

3 CONVENÇÃO 190 DA OIT: VIOLÊNCIA E ASSÉDIO NO MUNDO DO TRABALHO

Em 10 de junho de 2019, na 108ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra, em comemoração ao centenário da Organização Internacional do Trabalho – OIT, foi aprovada a Convenção 190, que versa sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho.

Alicerçada nas *core obligations*³, a Convenção 190 da OIT reconhece que a violência e o assédio nas relações laborais violam os direitos humanos, ameaçam a igualdade de oportunidades e são incompatíveis com o trabalho decente⁴. Ademais, comprometem o meio ambiente do trabalho, afetando a organização do labor, o desenvolvimento sustentável, as relações pessoais, a produtividade e a qualidade dos serviços, além de impedir que as pessoas, em especial as mulheres, tenham acesso ao mercado de trabalho, permaneçam e progridam profissionalmente.

Com efeito, como aviltam a dignidade, a saúde psicológica, física e sexual da pessoa, além das suas relações familiares e sociais, as referidas práticas devem ser prevenidas e combatidas, com vistas a garantir a todo ser humano o direito ao mundo do trabalho livre de violência e assédio.

A Convenção 190 da OIT, em seu art. 1º, conceitua a violência e o assédio no mundo do trabalho como:

Um conjunto de comportamentos e práticas inaceitáveis, ou ameaças de tais comportamentos e práticas, que se manifestam apenas uma vez ou repetidamente, que objetivam causar, causam ou são suscetíveis de causar

³ A Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998, consagra as obrigações essenciais (*core obligations*), a saber: (a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; (b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; (c) a efetiva abolição do trabalho infantil; e (d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação. Desse modo, ainda que os Estados Membros da OIT não tenham ratificado as Convenções relativas às referidas obrigações (Convenções 29, 87, 98, 100, 111, 105, 138 e 182), pelo simples fato de pertencer à Organização, nasce o compromisso de respeitar, promover e tornar realidade os respectivos princípios e direitos fundamentais.

⁴ O trabalho decente consiste no trabalho produtivo, adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança e capaz de garantir uma vida digna. Como condição fundamental para a superação da pobreza, redução das desigualdades sociais, garantia da governabilidade democrática e desenvolvimento sustentável, o conceito de trabalho decente foi formalizado pela OIT em 1999 e é eixo central para onde convergem os quatro objetivos estratégicos da OIT, quais sejam: i) respeito às normas internacionais do trabalho, em especial aos princípios e direitos fundamentais do trabalho; ii) promoção do emprego de qualidade; iii) extensão da proteção social; iv) fortalecimento do diálogo social). (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. 1999).

danos físicos, psicológicos, sexuais ou econômicos, incluída a violência e o assédio em razão de gênero.

A partir da conceituação constante da Convenção 190 da OIT, convém observar que: a) a violência e o assédio são tratados de forma conjunta; b) é utilizada a expressão *world of work*, na versão em inglês, ao invés de *workplace* (local de trabalho), possibilitando-se um maior alcance das disposições convencionais; c) uma única manifestação é suficiente para sua configuração; e d) é conferido um tratamento especial à violência e ao assédio em razão de gênero⁵, sendo reconhecida, inclusive, a interseccionalidade⁶.

Desse modo, observa-se que uma das principais inovações da Convenção 190 da OIT diz respeito ao tratamento conjunto da violência e do assédio. Com a utilização da expressão “violência e assédio”, o novo diploma internacional apresentou os vocábulos de forma conjugada, oferecendo um único conceito para os referidos fenômenos. Assim, ampliou-se a definição, alargando-se, por conseguinte, a sua incidência.

Desse modo, ao utilizar de forma conjugada as expressões violência e assédio, juntamente com a referência “mundo do trabalho”, ao invés de local de trabalho, possibilitou-se um maior alcance da Convenção 190 da OIT.

Outrossim, com base nos arts. 2º e 3º, verifica-se o alargamento do âmbito de aplicação do novel diploma normativo, em especial quanto às pessoas tuteladas, setores abarcados, momentos da ocorrência dos atos abusivos e lugares abrangidos.

Com relação às pessoas, a Convenção 190 da OIT (2019), consoante seu art. 2º, tutela todos aqueles envolvidos no mundo laboral, como, por exemplo, empregados, trabalhadores autônomos, estagiários, aprendizes, voluntários, trabalhadores despedidos, candidatos a emprego, bem como os trabalhadores que exercem cargos de chefia e gestão. Ademais, é aplicada aos setores públicos e

⁵ A Convenção 190 da OIT conferiu um tratamento especial à violência e ao assédio em razão de gênero, que compreende a violência física, sexual ou psicológica perpetrada especialmente contra as mulheres, em virtude das relações de poder entre homens e mulheres, como também a violência cometida contra pessoas que não se encaixam nos papéis de gênero socialmente aceitos.

⁶ A interseccionalidade, termo desenvolvido por Kimberle Crenshaw, dentro do movimento das feministas negras, que se refere a sobreposição de múltiplos fatores de opressão, dominação ou discriminação. Combinam-se, assim, diferentes tipos de discriminação, como por exemplo, discriminação racial e discriminação de gênero, o que acentua ainda mais a violência de gênero e potencializa a prática de assédio.

privados, à economia formal e informal, assim como às zonas urbanas e rurais (art. 2º, item 2).

No tocante ao momento da ocorrência das práticas e comportamentos abusivos, a Convenção 190 da OIT abrange aos atos perpetrados durante o trabalho, como também os que tenham relação ou resultem do labor (art. 3º). Engloba, portanto, as condutas abusivas praticadas nas fases pré-contratual, contratual e pós-contratual.

Quanto ao lugar, a utilização da expressão *world of work* (mundo do trabalho), amplia o alcance convencional, sendo que o art. 3º enumera as seguintes localidades:

- a) espaços públicos e privados, quando constituem um local de trabalho;
- b) locais onde o trabalhador é remunerado, onde descansa, onde se alimenta ou onde utiliza vestiários e instalações sanitárias;
- c) em deslocamentos, viagens, eventos, atividades sociais ou treinamentos relacionados ao trabalho;
- d) no âmbito das comunicações relacionadas com o trabalho, incluindo as realizadas através de tecnologias de informação e comunicação;
- e) no alojamento fornecido pelo empregador;
- f) nos trajetos entre a casa e o local de trabalho (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2019, tradução nossa).

Observa-se, assim, que o art. 3º, alínea “d”, da Convenção 190 da OIT reconhece expressamente o assédio virtual ao reafirmar a ocorrência da violência e do assédio no âmbito das comunicações relacionadas ao trabalho, inclusive através de tecnologias de informação e comunicação.

Ressalte-se que apesar de ainda não ter sido ratificada pelo Brasil, a referida convenção é aplicada por integração, nos moldes do art. 8º da CLT, representando um importante marco quanto à tutela da violência e do assédio no mundo do trabalho.

4 OS CONTORNOS CONCEITUAIS DO ASSÉDIO MORAL VIRTUAL

Com o desenvolvimento informacional e tecnológico, muitas empresas, em busca da elevação dos lucros, passam a exigir metas abusivas e ritmos acelerados de labor. Além das formas atípicas de execução do labor, no contexto de *crowdsourcing* e *gig-economy* (economia de bico), como o *crowdword* (realização de tarefas em plataformas eletrônicas) e o trabalho *on-demand* (realização de atividades

demandadas por um aplicativo gerenciado por uma empresa)⁷, intensifica-se a utilização do teletrabalho e organização do labor por programação ou algoritmos (DE STEFANO, 2019).

Ademais, frequentemente são utilizados programas ou aplicativos para acompanhar a rotina de trabalho, cobrar resultados e fiscalizar a execução do labor, inclusive nas formas típicas ou tradicionais de trabalho, sendo que, em muitos casos, o empregador demanda o empregado em qualquer hora do dia, inclusive nos feriados ou repousos semanais, exercendo uma intromissão abusiva na vida privada do trabalhador. É nesse contexto que emerge a telepressão.

O termo *telepressão* tem origem no relatório sobre *Workplace Telepressure and Employee Recovery*, elaborado pelas pesquisadoras Larissa Barber e Alecia Santuzzi, do departamento de psicologia da *Northern Illinois University*. De acordo com as pesquisadoras, a telepressão consiste no envio de mensagens por meios tecnológicos acompanhadas de uma esmagadora urgência de resposta.⁸

Nesse sentido, em decorrência da hiperconectividade das pessoas aos meios informatizados nas relações de labor, a telepressão corresponde à urgência com que os empregados têm de responder a *e-mails* e mensagens instantâneas de texto ou voz a clientes, colegas e supervisores (MELO, 2018, p. 55).

Sendo assim, em virtude da cultura organizacional de constante conexão e disponibilidade, existe uma pressão por respostas imediatas, independentemente do dia, lugar e horário. É comum, portanto, que o trabalhador responda a *e-mails* de madrugada ou envie mensagens instantâneas ao supervisor fora do horário de trabalho. Quando essa cobrança por conexão permanente e respostas rápidas é

⁷ O teletrabalho, consoante definição de Pinto (2007, p. 133), consiste no labor executado à distância “mediante o uso da tecnologia da informação, sobretudo a telecomunicação e a informática, substitutivas da relação humana direta”. A Lei nº. 13.467/2017, com o objetivo de regulamentar o trabalho realizado por intermédio da tecnologia da informação, incluiu o Capítulo II-A na CLT, disciplinando o teletrabalho nos arts. 75-A a 75-E, além de inserir o inciso III no art. 62 da Consolidação das Leis do Trabalho, que excluiu o regime de teletrabalho das regras sobre limitação da jornada. De acordo com o art. 75-B da CLT, o teletrabalho pode ser conceituado como “a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo”.

⁸ “We conceptualize telepressure as a single construct defined by thinking about ICT messages accompanied by an overwhelming urge to respond” (BARBER; SANTUZZI, 2019).

acompanhada de condutas abusivas e hostis, inseridas na política gerencial da empresa, surge o assédio moral organizacional virtual.

O *assédio moral virtual*, também denominado de assédio moral eletrônico, assédio moral digital, cyberbullying⁹ laboral, tecnoassédio e teleassédio moral, consiste no assédio moral praticado por meios telemáticos e informatizados.

Consoante definição de Nunes (2018, p. 251), o teleassédio moral consiste na:

Conduta dirigida ao trabalhador, de forma velada ou não, porém reiterada, na qual a vítima fica exposta a situação vexatória e humilhante relativa ao trabalho ou a sua pessoa, em mensagem por escrito, áudio ou visual, direcionada individualmente ou em grupo, por meio de correio eletrônico pessoal ou corporativo, aplicativos de mensagens instantâneas ou reuniões virtuais por teleconferência, configurada ou não a intencionalidade do agente.

Melo (2018, p. 168) conceitua o *cyberbullying* laboral como a “prática de assédio moral em relação ao trabalhador ou ao empregador no ciberespaço, cuja ocorrência mais expressiva tem sido nas plataformas de relacionamento”. Em semelhante sentido, Prata (2014, p. 92-93) conceitua o *cyberbullying* como a prática de assédio moral feita por meio da comunicação eletrônica, sendo “*especialmente insidioso* haja vista que a tentativa de desmoralizar a vítima pode alcançar um público indefinido de pessoas”.

Para a consecução do presente estudo, será utilizada a nomenclatura *assédio moral virtual*. Desse modo, com base nas contribuições doutrinárias, o assédio moral virtual pode ser conceituado como *a tortura psicológica perpetrada por um conjunto de ações ou omissões, abusivas e reiteradas, praticadas por meios de comunicação escritos, orais e visuais, por intermédio de plataformas eletrônicas, aplicativos de mensagens instantâneas, correio eletrônico ou sistemas informatizados, que violam os direitos fundamentais do trabalhador*.

Convém destacar que o art. 3º, “d”, da Convenção 190 da OIT, identifica expressamente a modalidade virtual do assédio ao reconhecer que os atos de violência e assédio no mundo do trabalho podem ser praticados no “âmbito das

⁹ A definição legal de *cyberbullyng* encontra-se no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº. 13.185/2015, cujo texto assim dispõe: “Há intimidação sistemática na rede mundial de computadores (*cyberbullying*), quando se usarem os instrumentos que lhe são próprios para depreciar, incitar a violência, adulterar fotos e dados pessoais com o intuito de criar meios de constrangimento psicossocial” (BRASIL, 2019).

comunicações relacionadas com o trabalho, incluindo as realizadas através de tecnologias de informação e comunicação” (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2019, tradução nossa).

Nessa linha de intelecção, como bem sinaliza Nunes (2018, p. 252), a blindagem fornecida pelos meios telemáticos potencializa a crueldade do assédio moral e reforça os comportamentos agressivos. A título exemplificativo, a autora elenca algumas características do assédio moral virtual:

- Ausência de verdadeira autonomia do teletrabalhador; horário de trabalho (se flexível), local e ritmo de trabalho;
- Privar o teletrabalhador do acesso aos instrumentos telemáticos e informáticos necessários à realização do trabalho;
- Críticas injustas e exageradas;
- Acréscimo permanente de novas tarefas e/ou tarefas superiores à sua competência ou incompatíveis com sua saúde;
- Não permitir descansos e férias. Impedir a promoção;
- Enviar tarefas ou quaisquer *e-mails* em períodos de descanso e de férias;
- Isolamento do teletrabalhador nos grupos de correio eletrónico ou aplicativos de mensagens instantâneas;
- Envio de vídeos e/ou figuras e *emoji* de natureza depreciativa, injuriosa, violenta ou que ridicularizam o teletrabalhador sem a aceitação deste;
- Exclusão de reuniões e videoconferências que exigem a presença do trabalhador;
- Difusão de rumores relativos à origem, nacionalidade, vida privada, deficiência física, crença religiosa ou convicção política;
- Ameaças por escrito, áudio ou vídeo, de violência física;
- Invasão de dados do teletrabalhador – *e-mails*, mensagens em aplicativos e documentos em geral, de natureza pessoal ou laboral;
- Envio de vírus ou qualquer procedimento que danifique instrumentos eletrónicos, programas de computador ou aplicativos móveis;
- Desrespeito à condição de saúde do teletrabalhador e o não fornecimento de EPI's;
- Não envio de profissionais para averiguar as condições de trabalho no domicílio ou local de trabalho, para fins de comprovação de acidente de trabalho ou manutenção das ferramentas tecnológicas (NUNES, 2018, p. 252-253).

Além do assédio moral virtual interpessoal, quando dirigido a determinado trabalhador ou a trabalhadores específicos, também pode ser vislumbrado o assédio moral organizacional virtual, que, por estar inserido na política gerencial da empresa, atinge todos os trabalhadores indistintamente.

Nesse sentido, o *assédio moral organizacional virtual* consiste na *tortura psicológica perpetrada por um conjunto de condutas abusivas e reiteradas, praticadas por meios de comunicação escritos, orais e visuais, por intermédio de plataformas eletrônicas, aplicativos de mensagens instantâneas, correio eletrônico ou sistemas*

informatizados, que estão inseridas na política organizacional e gerencial da empresa, dirigidas a todos os trabalhadores indistintamente ou a um determinado setor ou perfil de trabalhadores, cuja finalidade é exercer o controle sobre a coletividade e garantir o alcance dos objetivos institucionais.

A partir da conceituação proposta, observa-se que a principal diferença entre o assédio moral organizacional e o assédio moral organizacional virtual diz respeito à forma digital ou eletrônica por meio da qual as condutas abusivas são praticadas. Desse modo, quando o assédio moral for praticado predominantemente por mecanismos telemáticos e informatizados de comunicação, restará configurada a modalidade virtual.

Presente em diversas organizações laborais, como instituições bancárias e empresas de teleatendimento, em especial por intermédio das plataformas eletrônicas que controlam, monitoram e fiscalizam o trabalhador, o assédio moral organizacional virtual torna-se ainda mais presente no teletrabalho.

Como exemplo de condutas abusivas praticadas de forma organizacional e telemática, pode-se citar a cobrança de metas desarrazoadas, geradas pelos próprios sistemas eletrônicos, cujo descumprimento acarreta punições ao trabalhador, inclusive com a exposição do seu “fracasso” perante supervisores e demais colegas de trabalho em *e-mails*, em grupos de aplicativos de mensagens instantâneas ou nos sistemas informatizados da própria empresa. A situação torna-se ainda mais hostil nos casos em que a exposição da “incompetência” do empregado nas redes sociais da empresa é acompanhada por palavras depreciativas e humilhantes.

Convém explicitar, nesse sentido, o caso *ilha sem papel*, julgado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. A empresa reclamada criou um dispositivo, por meio de um programa de computador, denominado *ilha sem papel*, com a função de controlar diariamente a produtividade e o cumprimento das metas dos empregados (NUNES, 2018, p. 252). Ao longo do dia, os trabalhadores recebiam mensagens na tela de seus computadores com elogios, caso cumprissem as metas, ou com ofensas, em caso de descumprimento, sendo chamados de “perdedores da ilha”, “burros” e “incompetentes”. Além disso, recebiam mensagens depreciativas, com ameaças de dispensa, por parte do supervisor. Com efeito, a décima primeira turma do TRT 3ª Região reconheceu o assédio moral, conforme ementa a seguir transcrita:

DANO MORAL. COBRANÇAS EXCESSIVAS POR METAS. FORMA PELA QUAL SÃO REALIZADAS AS COBRANÇAS. DANO MORAL. CONFIGURAÇÃO. Demonstrada a efetiva ocorrência de tratamento humilhante à reclamante, pelas cobranças excessivas da empregadora em relação às metas estipuladas, condutas essas aptas à desestabilização emocional da empregada e ao enfraquecimento de sua integridade psicológica, bem como caracterizadoras do abuso no exercício do poder diretivo, transbordando para o campo da ilicitude, enseja a reparação à esfera moral da obreira, circunstâncias que restaram demonstradas na instrução probatória (BRASIL, 2012).

Em que pese não tenha sido utilizada a expressão *assédio moral virtual* ou *teleassédio moral*, observa-se, pela análise fática do caso e pelos fundamentos constantes do acórdão, a prática de *assédio moral organizacional virtual*, tendo em vista que os trabalhadores estavam submetidos a metas excessivas, inseridas na gestão da empresa, monitoradas pelo sistema computadorizado, sendo acompanhadas de mensagens constrangedoras e humilhantes.

Além das metas, as condutas abusivas assediadoras também podem estar presentes nos mecanismos informatizados de fiscalização do trabalhador, que objetivam controlar a jornada e o modo de execução das atividades. Entre os instrumentos de monitoramento, convém citar: câmeras instaladas nos computadores que transmitem em tempo real a imagem do empregado; programas que espelham a imagem do monitor ou captam os dados digitados pelo teclado; sistemas eletrônicos acessíveis por *login* e *logout*, com o monitoramento dos respectivos períodos ou das atividades realizadas; exigência de envio imediato de cada tarefa realizada, seja por *e-mail*, aplicativo ou plataforma computadorizada, entre outros.

Destarte, se a utilização dos sistemas informatizados for feita de modo desarrazoado, submetendo o empregado a uma vigilância ostensiva, geralmente seguida por mensagens de cobrança ou de desqualificação, restará caracterizado o assédio moral organizacional virtual. A exigência de conexão permanente e respostas imediatas (telepressão), também ocasiona assédio moral virtual, haja vista a sujeição do trabalhador a uma constante pressão para realizar as atividades, independentemente do lugar, dia ou horário. O assédio moral organizacional virtual compromete a saúde, o descanso, o lazer e o convívio familiar do trabalhador, violando sua dignidade e seu direito fundamental à desconexão.

O direito à desconexão ou direito ao não trabalho, segundo Sandro Nahmias Melo e Karen Rodrigues (2018, p. 76), “significa que o empregado, em seus momentos de folga, feriados, ou ao fim de sua jornada, não pode estar à disposição do empregador, devendo se desconectar totalmente de seus afazeres, com a finalidade de descansar e se revigorar física e mentalmente”. A título de exemplo, convém imaginar um trabalhador sentado no sofá assistindo a um filme com sua família após o expediente. No momento em que seu telefone chama ou recebe uma mensagem ligada ao labor, o trabalhador se conecta imediatamente ao trabalho, passando a pensar no chefe ou nas suas atribuições, mesmo que exigidas para outro momento, restando violado o seu direito a um tempo livre de interferências do empregador (direito à desconexão).

5 O ASSÉDIO MORAL VIRTUAL E A SAÚDE MENTAL DO TRABALHADOR

Com o desenvolvimento tecnológico e aumento da intensidade e sobrecarga de trabalho, em especial num contexto de hiperconexão e telepressão, verifica-se o aparecimento de doenças osteomusculares¹⁰, cardíacas, neurológicas, estomacais, reumáticas e mentais nos trabalhadores. A Constituição Federal de 1988, alicerçada na dignidade da pessoa humana e nos valores sociais do trabalho, consagra o direito fundamental à saúde (art. 6º, art. 7º, XXII e art. 196), que, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (2006, p. 1), abrange não apenas a ausência de afecções e enfermidades, mas, principalmente, um estado de completo bem-estar físico, psíquico e social.

Destarte, o assédio moral organizacional, praticado de forma presencial ou virtual, pode acarretar várias consequências para a saúde mental do trabalhador, identificando-se, precipuamente, os seguintes transtornos: estresse; crises de ansiedade; desordem de estresse pós-traumático; síndrome do *burn-out*; depressão; e suicídio.

¹⁰ Entre os transtornos osteomusculares e do tecido conjuntivo (LER/DORT) que mais acometem os teletrabalhadores, pode-se destacar: síndrome cervicobraquial (M53.1); dorsalgia (M54.-); sinovites e tenossinovites (M65.-); bursite da mão (M70.1); bursite do ombro (M75.5); síndrome do manguito rotatório (M75.1), entre outros (SOUZA; BARROS; FILGUEIRAS, 2017, p. 121-122).

O termo “estresse” teve origem nas ciências físicas no século XVIII e significa um estado de tensão de um sistema, induzido por forças externas. Com bem explicita Soboll (2009, p. 46), Hans Selye, a partir de 1950, utilizou o termo “estresse” para descrever uma resposta fisiológica estruturada com a função defensiva do organismo vivo contra o ambiente, identificando três fases: a) fase do alarme, ocasionada quando o organismo percebe um estímulo estressor, prepara-se fisiologicamente e psicologicamente para lutar ou fugir dele; b) fase de resistência, verificada quando o estímulo é de grande intensidade ou persistente, forçando o organismo a restabelecer o equilíbrio; c) fase da exaustão ou esgotamento, acarretada quando a resistência não é suficiente para superar o desgaste. Essa fase é acompanhada de graves lesões na saúde física e psicológica do indivíduo.

O estresse, como bem observa Pinto (2013, p. 56), não é, em si mesmo, uma enfermidade, mas um portal de acesso a diversas patologias físicas e mentais, haja vista que a negligência diante dos seus pré-avisos tem decorrências médicas que o convertem em graves moléstias ou em veículo de perda da capacidade para o trabalho.

Os principais pré-avisos do estresse são: a) dores de cabeça atípicas; b) repousos noturnos intranquilos; c) desconcentração mental; d) irritabilidade; e) inapetência; f) distonia e perturbações estomacais; g) insatisfação com o trabalho; h) depressão física ou moral (PINTO, 2013, p. 56).

O estresse decorrente do trabalho excessivo, ocasionado por pressões e exagero de tarefas múltiplas e repetitivas, pode acarretar diversas crises de ansiedade, com tremores, palpitações, dores no peito, tensão muscular, formigamentos, tontura, vômitos e enjoos. Ademais, pode levar o trabalhador a uma fase avançada de destruição, denominada de desordem de estresse pós-traumático, ou a uma situação de depressão por esgotamento, também conhecida como síndrome do *burn-out* (HIRIGOYEN, 2002, p. 20).

O transtorno de estresse pós-traumático – TEPT, como bem explicita Vieira (2008, p. 124), consiste no quadro psiquiátrico que tem como característica essencial o desenvolvimento de determinados sintomas após a exposição a um extremo estressor traumático, a uma revivência persistente de um evento traumático ou, até mesmo, a esquiva persistente de estímulos associados com o trauma.

O estado de estresse pós-traumático, nessa senda, é um transtorno decorrente da vivência de uma agressão psíquica desencadeada por um evento violento, sendo que a sintomatologia se inicia geralmente após um período de latência, período este que inclui revivências da cena traumática (fenômenos de *flashback*) e, também, a ocorrência de sonhos repetidos referentes à mesma cena. Referido quadro é acompanhado por ansiedade e pode desencadear depressão (SELIGMANN-SILVA, 2013, p. 234).

Por outro lado, o estresse pode levar o trabalhador a uma situação de depressão por esgotamento, também conhecida como Síndrome do Esgotamento Profissional ou Síndrome do *burn-out*, que significa “queimar até a exaustão”. Desse modo, a expressão *burn-out* denota a ideia de “fogo que vai se apagando aos poucos, até definitivamente cessar” (BERNARDES, 2018, p. 7).

A Síndrome do *burn-out*, conforme Bernardes (2018, p. 7), consiste no “estado físico e mental de profunda extenuação, que se desenvolve em decorrência de exposição significativa a situações de alta demanda emocional no ambiente de trabalho”. Sendo assim, o *burn-out* é caracterizada por um esgotamento emocional que acarreta sentimentos de fracasso e baixa autoestima, que, com o tempo, pode ocasionar o aparecimento de exaustão, alterações no sono e problemas gastrointestinais (LIMA FILHO, 2009, p. 80). Não se pode deixar de destacar que o *burn-out* representa o nível máximo de estresse e tem diagnóstico difícil, em virtude do quadro de depressão que geralmente acomete os portadores dessa síndrome.

O *burn-out*, consoante Benevides-Pereira (2013, p. 389), é uma síndrome multidimensional caracterizada pela exaustão emocional, desumanização e reduzida realização pessoal no trabalho. A exaustão emocional consiste na sensação de esgotamento, traduzida na falta de energia do trabalhador para as atividades laborais. A desumanização, por sua vez, revela-se através de atitudes de distanciamento emocional em relação às pessoas e aos colegas de trabalho, transformando os contatos interpessoais desumanos e desprovidos de afetividade. Por sua vez, a realização pessoal nas atividades ocupacionais decresce, de modo que o labor perde o sentido e passa a ser um fardo.

Se o assédio moral organizacional se prolonga demasiadamente, a vítima pode extrapolar os sintomas do estresse, da desordem de estresse pós-traumático e da

síndrome do *burn-out* e desenvolver depressão. A depressão, como observa Hirigoyen (2002, p. 160), acarreta na vítima um quadro de apatia, tristeza, complexo de culpa, obsessão e até desinteresse por seus próprios valores. Falta-lhe, muitas vezes, vontade de viver e sua autoestima permanece cada vez mais baixa.

Os sintomas mais comuns da depressão são: isolamento do convívio familiar, desinteresse pelas atividades normais, perda da autoestima, concentração diminuída, inquietação e hostilidade, perda de interesse pelo trabalho, alteração do apetite, diminuição da libido, cansaço, alteração nos ciclos de sono, com insônia ou sonolência exagerada, falta de reações emocionais, evidência objetiva de retardo ou agitação psicomotora marcante e ideias de suicídio (THOME, 2008, p. 92).

O estresse decorrente da nova lógica do viver, da hiperconexão e do constante medo da perda do emprego tem inclusive, em alguns casos, o potencial de levar o trabalhador a enxergar um único caminho de fuga: a sua própria destruição, o suicídio.

Nesse sentido, o *assédio moral organizacional, tanto na modalidade presencial quanto virtual, emerge das políticas de gestão e da própria estruturação do trabalho, revelando-se extremamente perverso. Perverso porque enfraquece e isola os trabalhadores, impedindo a solidariedade que os uniria para lutar contra as condições de trabalho indignas. Perverso porque desumaniza e adocece os empregados em silêncio. Perverso porque compromete a saúde física e mental dos trabalhadores, ocasionando, até mesmo, em alguns casos, a sua morte.*

6 CONCLUSÕES

Evidenciou-se, no presente artigo, que:

1. O assédio moral organizacional consiste na tortura psicológica perpetrada por um conjunto de condutas abusivas e reiteradas, que estão inseridas na política gerencial da empresa, dirigidas a todos os trabalhadores indistintamente ou a um determinado setor ou perfil de trabalhadores, cuja finalidade é exercer o controle sobre a coletividade e garantir o alcance dos objetivos institucionais, que atinge a dignidade, a integridade física e mental, além de outros direitos fundamentais do trabalhador.
2. Com o desenvolvimento informacional e tecnológico, muitas empresas, em busca da elevação dos lucros, passam a exigir metas abusivas e ritmos acelerados



de labor. Frequentemente são utilizados programas ou aplicativos para acompanhar a rotina de trabalho, cobrar resultados e fiscalizar a execução do labor, sendo que, em muitos casos, o empregador demanda o empregado em qualquer hora do dia, inclusive nos feriados ou repousos semanais, exercendo uma intromissão abusiva na vida privada do trabalhador.

3. O assédio moral virtual pode ser conceituado como a tortura psicológica perpetrada por um conjunto de ações ou omissões, abusivas e reiteradas, praticadas por meios de comunicação escritos, orais e visuais, por intermédio de plataformas eletrônicas, aplicativos de mensagens instantâneas, correio eletrônico ou sistemas informatizados, que violam os direitos fundamentais do trabalhador.



4. O assédio moral organizacional virtual consiste na tortura psicológica perpetrada por um conjunto de condutas abusivas e reiteradas, praticadas por meios de comunicação escritos, orais e visuais, por intermédio de plataformas eletrônicas, aplicativos de mensagens instantâneas, correio eletrônico ou sistemas informatizados, que estão inseridas na política organizacional e gerencial da empresa, dirigidas a todos os trabalhadores indistintamente ou a um determinado setor ou perfil de trabalhadores, cuja finalidade é exercer o controle sobre a coletividade e garantir o alcance dos objetivos institucionais.

5. A principal diferença entre o assédio moral organizacional e o assédio moral organizacional virtual diz respeito a forma digital ou eletrônica por meio da qual as condutas abusivas são praticadas. Desse modo, quando o assédio moral for praticado predominantemente por mecanismos telemáticos e informatizados de comunicação, restará configurada a modalidade virtual.

6. Se a utilização dos sistemas informatizados for feita de modo desarrazoado, submetendo o empregado a uma vigilância ostensiva, geralmente seguida por mensagens de cobrança ou de desqualificação, restará caracterizado o assédio moral organizacional virtual. A exigência de conexão permanente e respostas imediatas (telepressão), também ocasiona assédio moral virtual, haja vista a sujeição do trabalhador a uma constante pressão para realizar as atividades, independentemente do lugar, dia ou horário. O assédio moral organizacional virtual compromete a saúde, o descanso, o lazer e o convívio familiar do trabalhador, violando sua dignidade e seu direito fundamental à desconexão.

7. O assédio moral organizacional, tanto na modalidade presencial quanto virtual, emerge das políticas de gestão e da própria estruturação do trabalho, revelando-se extremamente perverso. Perverso porque enfraquece e isola os trabalhadores, impedindo a solidariedade que os uniria para lutar contra as condições de trabalho indignas. Perverso porque desumaniza e adocece os empregados em silêncio. Perverso porque compromete a saúde física e mental dos trabalhadores, ocasionando, até mesmo, em alguns casos, a sua morte.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Adriane Reis de. **O assédio moral organizacional**. São Paulo: LTr, 2012.

ÁVILA, Rosemari Pedrotti de. **As consequências do assédio moral no ambiente de trabalho**. São Paulo: LTr, 2009.

BARBER, Larissa; SANTUZZI, Alecia. Please Respond ASAP: Workplace Telepressure and Employee Recovery. **Journal of occupational health psychology**, 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/267753716_Please_Respond_ASAP_Workplace_Telepressure_and_Employee_Recovery>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BENEVIDES-PEREIRA, Ana Maria T. A síndrome de *burnout*. In: FERREIRA, Januário Justino (Coord.). **Saúde mental no trabalho**: coletânea do fórum de saúde e segurança no trabalho do Estado de Goiás. Goiânia: Cir Gráfica, 2013.

BERNARDES, Pablo Ferreira. Síndrome de burn-out - Considerações iniciais. In: MENDANHA, Marcos Henrique; BERNARDES, Pablo Ferreira; SHIOZAWA, Pedro. **Desvendando o burn-out**: uma análise interdisciplinar da síndrome do esgotamento profissional. São Paulo: LTr, 2018.

BRASIL. Lei nº. 13.185, de 6 de NOVEMBRO de 2015. Institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13185.htm>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Processo nº. 0001260-82.2011.5.03.0143. Relator: Desembargador Heriberto de Castro, 11ª Turma. DEJT 06.12.2012. Disponível em: <http://as1.trt3.jus.br/consulta/detalheProcesso1_0.htm?conversationId=14143761>. Acesso em: 24 ago. 2019.

CALVO, Adriana. **O direito fundamental à saúde mental no ambiente de trabalho**: o combate ao assédio moral institucional - visão dos tribunais trabalhistas. São Paulo: LTr, 2014.

DE STEFANO, Valerio. **The rise of the “just-in-time workforce”**: On-demand work, crowdwork and labour protection in the “gig-economy”. Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_443267.pdf>. Acesso em 18 maio 2019.

GOSDAL, Thereza Cristina; SOBOLL, Lis Andrea Pereira, et al. Assédio moral organizacional: esclarecimentos conceituais e repercussões. In: SOBOLL, Lis Andrea Pereira; GOSDAL, Thereza Cristina. **Assédio moral interpessoal e organizacional**. São Paulo: Ltr, 2009.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal-estar no trabalho**: redefinindo o assédio moral. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. International Labour Conference. **Standard Setting Committee: violence and harassment in the world of work, 2019 (No. 190)**. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_711570.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. International Labour Conference. **Report V(2A): ending violence and harassment in the world of work**. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_675567.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2019.

MELO, Geraldo Magela. **A reconfiguração do direito do trabalho a partir das redes sociais digitais**. São Paulo: LTr, 2018.

MELO, Sandro Nahmias, RODRIGUES, Karen Rosendo de Almeida Leite. **Direito à desconexão do trabalho**: com análise crítica da reforma trabalhista (Lei n. 13.467/2017). São Paulo: LTr, 2018.

NUNES, Talita Camila Gonçalves. **A precarização no teletrabalho**: escravidão tecnológica e impactos na saúde física e mental do trabalhador. Belo Horizonte: Editora RTM, 2018.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL. Conférence internationale du Travail. **Commission normative: violence et harcèlement dans le monde du travail 2019 (No. 190)**. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_711570.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho Decente**. Disponível

em: <<https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 15 out. 2019.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Conferencia Internacional del Trabajo. **Comisión normativa: violencia y acoso en el mundo del trabajo, 2019 (No. 190)**. Disponível em: < https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_711719.pdf >. Acesso em: 16 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Constituição da Organização Mundial da Saúde**. Documentos básicos, suplemento da 45. ed., outubro de 2006. Disponível em: < https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf?ua=1 >. Acesso em: 29. nov. 2019.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Assédio sexual: questões conceituais. In: FERREIRA, Januário Justino (Coord.). **Saúde mental no trabalho**: coletânea do fórum de saúde e segurança no trabalho do Estado de Goiás. Goiânia: Cir Gráfica, 2013.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **O assédio sexual na relação de emprego**. São Paulo: LTr, 2011.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo; WYZYKOWSKI, Adriana; BARROS, Renato da Costa Lino de Goes. **Assédio moral laboral e direito fundamentais**. São Paulo: LTr, 2016.

PINTO, José Augusto Rodrigues. **Tratado de direito material do trabalho**. São Paulo: LTr, 2007.

PINTO, José Augusto Rodrigues. Viagem em torno da segurança e da saúde no trabalho. In: FERREIRA, Januário Justino (Coord.). **Saúde mental no trabalho**: coletânea do fórum de saúde e segurança no trabalho do Estado de Goiás. Goiânia: Cir Gráfica, 2013.

PRATA, Marcelo Rodrigues. **Assédio moral no trabalho sob novo enfoque**: cyberbullying, “indústria do dano moral”, carga dinâmica da prova e o futuro CPC. Curitiba: Juruá, 2014.

SELIGMANN-SILVA, Edith. Psicopatologia no trabalho: aspectos contemporâneos. In: FERREIRA, Januário Justino (Coord.). **Saúde mental no trabalho**: coletânea do fórum de saúde e segurança no trabalho do Estado de Goiás. Goiânia: Cir Gráfica, 2013.

SOBOLL, Lis Andréa Pereira. **Assédio moral/organizacional**: uma análise da organização do trabalho. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008.

SOUZA, Ilan Fonseca de; BARROS, Lidiane de Araújo; FILGUEIRAS, Vitor Araújo. **Saúde e segurança do trabalho**: curso prático. Brasília: ESMPU, 2017.

THOME, Candy Florencio. **O assédio moral nas relações de emprego**. São Paulo:

LTr, 2008.

VIEIRA, Carlos Eduardo Carrusca. **Assédio**: do moral ao psicossocial. Curitiba: Juruá, 2008.

VIRTUAL MORAL HARASSMENT AND MENTAL HEALTH: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF THE 190 ILO CONVENTION

ABSTRACT

Technological and informational innovations have transformed society and the organization of work. Through robotics and information technology, it became possible to increase production and improve the quality of products and services. The new labor organization, however, while it increased productivity, did not necessarily improved working conditions. Workers submitted to accelerated rhythms suffer increasingly from stress, with the control of the work method, the compromise of interpersonal relationships and the absence of disconnection. Thus, this article seeks to examine the characteristics and conceptual outlines of virtual organizational moral harassment, a new harassing modality that emerges from the context of hyperconnection and informatization of the organization of work, identifying its impacts on the worker's mental health.

Keywords: Technological Innovations. Labor organization. Virtual moral harassment. virtual organizational moral harassment. Mental health.

APRENDIZAGEM PROFISSIONAL: UMA OPORTUNIDADE PARA ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL

Emerson Victor Hugo Costa de Sá¹

Kellen Farias de Souza

Igo Zany Nunes Correa

1. Introdução. 2. Direito fundamental à profissionalização. 3. Aprendizagem profissional em números (2016-2020). 4. Aprendizagem profissional para adolescentes em situação de trabalho infantil: um relato de experiência. 5. Conclusão. Referências.

RESUMO

Analisa a aprendizagem profissional em números e a potencial contribuição dessa política pública para o combate ao trabalho infantil, com base em informações disponibilizadas pelo Poder Executivo, com abrangência entre os 2016 e 2020. Adota-se o método descritivo e utiliza-se as técnicas bibliográfica e documental, complementadas com o emprego da técnica de *storytelling*, na seção que precede as notas conclusivas. A estrutura do trabalho compreende inicialmente a abordagem do direito fundamental à profissionalização. Em seguida, trata-se dos principais indicadores da aprendizagem profissional. Posteriormente, são discutidos os principais desafios atuais para a implementação da aprendizagem profissional. Por fim, apresenta-se um relato de experiência sobre a utilização da aprendizagem profissional como oportunidade para adolescentes em situação de trabalho infantil, em uma realidade evidenciada na periferia do Município de Manaus. Enfim, conclui-se, a partir dos dados expostos e das experiências narradas, pela necessidade de enfoque diferenciado na execução da política pública de aprendizagem profissional direcionada àqueles destinatários que sofrem a incidência de variadas formas de vulnerabilidade e risco social, notadamente os adolescentes que vivenciam desde a tenra idade as situações de exposição ao trabalho infantil nas piores formas.

Palavras-chave: Aprendizagem profissional. Trabalho infantil. Desemprego. Direitos fundamentais.

¹ Auditor Fiscal do Trabalho. Doutorando em Direito na Universidade Federal do Pará - UFPA. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA. Especialista em Direito do Estado, pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Bacharel em Direito pela UFAM.

1 INTRODUÇÃO

O contrato de aprendizagem profissional, muito mais que um estímulo ao trabalho para jovens em início de idade laboral, representa uma política pública de combate ao labor precoce. Nesse sentido, o presente estudo analisa a aprendizagem profissional em números e a potencial contribuição dessa política pública para o combate ao trabalho infantil, com base em informações disponibilizadas pelo Poder Executivo, com abrangência entre os 2016 e 2020.

A estrutura do trabalho compreende inicialmente a abordagem do direito fundamental à profissionalização. Nesse ponto, são tratadas as principais normas que incidem sobre essa modalidade contratual. Também se expõe o atual cenário de desemprego com taxas recordes, e como a aprendizagem profissional tem o potencial de atenuar esse problema.

Em seguida, trata-se dos principais indicadores da aprendizagem profissional. Nesse estágio, são versados diferentes recortes sobre os quantitativos de contratações no país e nas unidades federativas, as principais ocupações e atividades econômicas, bem como as características do público beneficiado com essa política pública, em termos de faixa etária, gênero, pessoas com deficiência e grau de formação, sempre tendo em vista o recorte temporal (2016 a 2020). Posteriormente, são discutidos os desafios atuais para a implementação da aprendizagem profissional. Aqui são conjecturados meios de superação das barreiras existentes, com vistas ao fortalecimento dessa importante política de ingresso qualitativo no mercado de trabalho.

Por fim, apresenta-se um relato de experiência sobre a utilização da aprendizagem profissional como oportunidade para adolescentes em situação de trabalho infantil, em uma realidade evidenciada na periferia do Município de Manaus. Procede-se a essa abordagem com o intuito de otimizar a compreensão do processo de retirada do trabalho infantil nas ruas, ingresso na aprendizagem profissional e mudança de vida para além da contratação. A seção é apresentada sob o ponto de vista de um dos agentes do projeto social, que acompanha os adolescentes em todas as fases dessa trajetória rumo à efetivação do direito fundamental ao não trabalho

(proibido) e à profissionalização a partir dos 14 anos de idade, por meio do trabalho (protegido) na aprendizagem profissional.

Para consecução do objetivo, adotou-se a pesquisa exploratória com viés qualitativo, utilizando levantamentos bibliográficos e documentais, bem como relatos empíricos da vivência de jovens integrantes de populações vulneráveis na condição de aprendizes com o emprego da técnica de *storytelling*, especificamente na seção que precede as notas conclusivas, a fim de dialogar com o contexto social, por meio do método descritivo, para compreensão das contradições e do impacto da aprendizagem como política pública de combate ao trabalho infantil.

2 DIREITO FUNDAMENTAL À PROFISSIONALIZAÇÃO

A proteção da criança contra o trabalho infantil é historicamente uma preocupação do Direito do Trabalho, tendo em vista ser a mão de obra estruturalmente explorada por vários motivos, dentre os quais os baixos salários, a ausência de reivindicação de direitos, a permissividade da família e a tolerância social (PAGANINI, 2011). O que não se pode descuidar é a necessidade de garantir que adolescentes e jovens em idade lícita de trabalho possam ter condições de adentrar ao mercado de trabalho, de concorrer a um posto de trabalho e contornar ciclos de miséria, pobreza e exploração, por meio do estímulo à profissionalização como alternativa para enfrentamento desta realidade (SANTANA; SPOSATO, 2018).

Nesse sentido, a aprendizagem profissional decorre do direito fundamental à profissionalização do adolescente e do jovem, e consiste em uma estratégia para a erradicação do trabalho infantil, características que empolgam a busca de soluções adequadas e aptas a proporcionar o acesso ao trabalho em condições protegidas. Há previsão constitucional da aprendizagem a partir dos 14 anos de idade, nos moldes do inciso XXXIII do artigo 7º (BRASIL, 1988). Ademais, o Estatuto da Criança e do Adolescente trata do direito à profissionalização e à proteção no trabalho, e prevê que as exigências pedagógicas relacionadas ao desenvolvimento pessoal e social prevalecem sobre o aspecto produtivo, bem como exige o respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, como se depreende da leitura dos artigos 6º, 68 e 69 da Lei 8.069 (BRASIL, 1990).

A seu turno, os artigos 428 a 433 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (BRASIL, 1943) estabelecem os parâmetros relacionados ao contrato de aprendizagem, à obrigação de contratação do percentual de 5% a 15% (excluídas da base de cálculo as funções que não demandam formação profissional, tais como os cargos de nível técnico ou superior, gerência e chefia) por parte dos empregadores (opcional para microempresas e empresas de pequeno porte), às entidades qualificadoras, ao registro (estabelecimento ou entidades qualificadas em formação profissional), à jornada (seis horas, e, excepcionalmente oito horas, caso o jovem possua ensino fundamental e combine teoria e prática), à duração do contrato (por prazo determinado, até dois anos) e à idade do aprendiz (14 e 24 anos de idade, limite não aplicável aos aprendizes com deficiência).

Em nível infralegal, a contratação de aprendizes segue, sobretudo, as regras contidas no Decreto n. 9.579 (BRASIL, 2018a) e na Instrução Normativa n. 146 (BRASIL, 2018b), sobre a formação técnico-profissional metódica e as atividades teóricas e práticas, organizadas em tarefas de complexidade progressiva, componentes dos programas de aprendizagem, e sobre a fiscalização no âmbito de tais relações trabalhistas.

A compreensão da aprendizagem como parte do processo educativo do jovem objetiva a melhoria da qualificação profissional dos ingressantes no mercado formal e impacta as condições de vida dos núcleos familiares e das comunidades. Realiza-se na prática os ensinamentos apreendidos na escola e na fase teórica do programa, com as garantias legais. O investimento na formação de futuros profissionais viabiliza o exercício da responsabilidade social, contribuindo-se diretamente para a redução da pobreza e da desigualdade, além de servir de instrumento para o empregador moldar e dinamizar seu corpo funcional.

Segundo Mühlemann e Wolter (2014), a decisão de uma empresa pelo treinamento de aprendizes compreende a avaliação do binômio custo-benefício do investimento, em comparação com outras opções de garantia de trabalhadores qualificados, e a retenção dos aprendizes com melhor desempenho consiste em uma interessante estratégia de recrutamento. A implantação do programa de aprendizagem nas empresas confere aos jovens a oportunidade de preparação para o mundo do trabalho por meio da formação teórico-prática, na qual são desenvolvidos



conhecimentos e competências amplas, nos âmbitos pessoal, social e profissional. Permite, então, a quebra do ciclo de exclusão social, favorecendo a qualificação profissional compatível com o estágio de desenvolvimento.

Além disso, o contrato de aprendizagem contribui para a retenção na escola ou a volta aos estudos, ainda que na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, para os que demonstram defasagem em razão da idade (GONÇALVES, 2014). Promove, ainda, o desenvolvimento físico, moral e psicológico; aumento das chances de permanência no mercado laboral; oferecimento de alternativa ao trabalho infantil; promoção da inclusão social dos jovens em situação de vulnerabilidade; e oferta de trabalhadores qualificados às empresas.



Clementino (2013) discute sobre a importância da aprendizagem profissional como um instituto legal que reúne dois dos eixos basilares da política nacional para a juventude: educação e trabalho. Fonseca (2017) sintetiza que a aprendizagem profissional consiste em uma oportunidade de inserção de trabalhadores com deficiência no mundo do trabalho, que poderão aprender as tarefas na empresa. Afirma, ainda, que o direito à profissionalização assume relevância estratégica na chamada *sociedade do conhecimento*. Se os avanços tecnológicos indicam que o modelo brasileiro de programa de aprendizagem precisa se adaptar, o contexto da pandemia demanda ações de proteção e garantia de permanência dos contratos (SÁ; SILVA; MESQUITA, 2021), para impedir que a primeira experiência laboral seja marcada por efeitos danosos.

Concorda-se com a análise de Veloso (2019), no sentido de que a discussão de ações desenvolvidas precisa ser desenvolvida localmente, considerando as peculiaridades de cada região, com envolvimento das respectivas gestões públicas no planejamento e fomento da aprendizagem orientada pela emancipação da compulsoriedade e da precarização, e pela ampliação do alcance e da efetividade em termos de empregabilidade. Todavia, discorda-se da afirmação de que a alternativa para a falta de Auditores Fiscais do Trabalho deva ser compensada com a divisão de responsabilidade quanto ao exercício do poder de polícia com agentes municipais ou estaduais. Na verdade, a defesa deve ser no sentido da reposição dos cargos vagos, que chegam a um terço do quadro, e da criação de ao menos mais cinco mil novos postos (IPEA, 2012), mediante a realização de concurso público para contratação

desses agentes públicos que desempenham função estatal que vão além da exigência do cumprimento de cotas. Isso não impede, todavia, a atuação conjugada sob o viés preventivo, que não se confunde com o caráter punitivo reservado aos descumpridores contumazes do dever de reserva de vagas.

A integralização do quadro de auditores pode beneficiar a fiscalização e o monitoramento e avaliação da eficácia dos programas de aprendizagem, a partir de ações como o estudo e acompanhamento sistematizados das trajetórias profissionais dos egressos, em relação aos jovens de condições semelhantes que não foram contemplados com a política, por falta de conhecimento ou oferta de oportunidade de contratação. As autoridades locais e regionais podem e devem impulsionar as contratações e dialogar com os potenciais contratantes, as entidades qualificadoras e os agentes de fiscalização laboral, estruturados em coordenações e equipes regionais, que desempenham as ações de fiscalização dos contratos e programas. Todavia, o caráter imperativo e nacional das normas trabalhistas demanda a reunião das atribuições de inspeção em órgão autônomo, livre de controle político, nos moldes da Convenção n. 81 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Conforme detalha o FNPETI (2021), com base nos dados divulgados pelo IBGE, quanto à PNAD 2019, são 1,8 milhões de crianças de adolescentes de 5 a 17 anos de idade em trabalho infantil no Brasil em 2019. Observa-se o seguinte perfil: 79,5% estão na faixa de 14 a 17 anos; 65,6% são negras; 65,8% são meninos; 60,5% estão na zona urbana; 47,2% não eram remunerados ou trabalhavam para o próprio consumo; 44,0% eram empregadas em estabelecimentos de serviços e 27,7% da agricultura; as principais ocupações são balconista (6,1%), trabalho elementar na agricultura (4,9%), escriturários (4,9%), cuidadores de crianças (3,8%) e trabalhos qualificados na agricultura (3,5%); e, ainda, 38,4% exerciam alguma das piores formas de trabalho infantil.

A análise da efetividade da política pública da aprendizagem profissional demanda a verificação estatística dos principais indicadores. Nesse sentido, a próxima seção possui o propósito de expor e discutir os quantitativos de contratações no país e nas unidades federativas, as principais ocupações e atividades econômicas, bem como as características do público atendido, em termos de faixa etária, gênero,

pessoas com deficiência e grau de formação. O recorte temporal (2016 a 2020) justifica-se em razão de serem dados atuais e disponíveis.

3 APRENDIZAGEM PROFISSIONAL EM NÚMEROS (2016-2020)

Nesta seção, emprega-se a técnica bibliográfica e documental. Isso implica dizer que serão consideradas produções acadêmicas e técnicas, e discutidas as informações consolidadas e publicizadas especialmente por meio dos Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2021), com recorte temporal do período de 2016 a 2020, lapso em que se tem mais estratificações nas referidas planilhas.

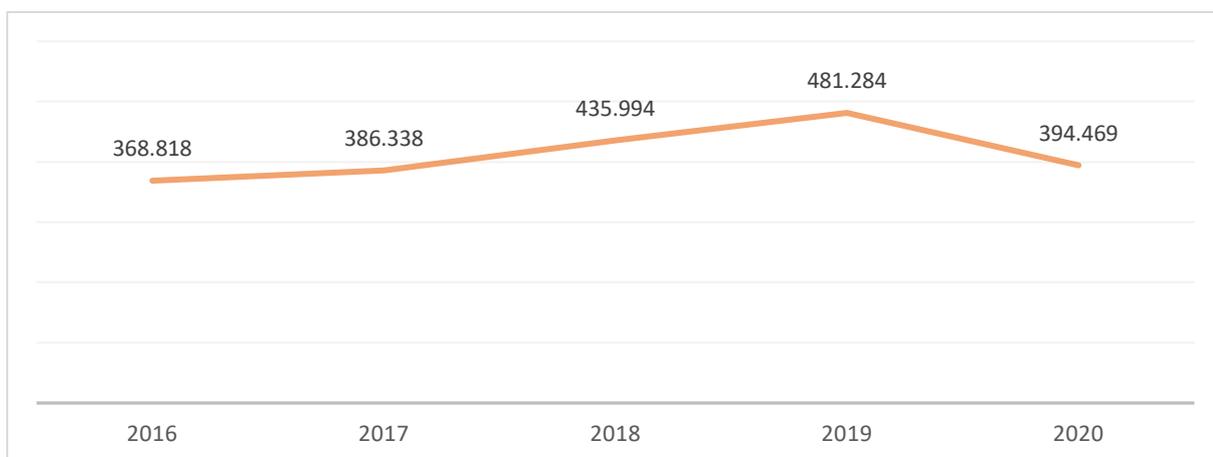
De início, observa-se que a taxa de desocupação, no primeiro trimestre de 2021, revela que o desemprego no Brasil alcançou o recorde histórico de 14,7%, atingindo 14,8 milhões de pessoas, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2021). Além disso, são 6,0 milhões de desalentados e a taxa de subutilização de mão de obra corresponde a 29,7%. A taxa de desocupação é de 46,3% dentre as pessoas de 14 a 17 anos de idade (mais que o triplo da taxa geral), faixa em que predominam as ocorrências de trabalho infantil. Por sua vez, é de 31,0% quanto aos jovens com idade entre 18 e 24 anos (mais que o dobro da taxa geral). Esses patamares são bem superiores às faixas de 25 a 29 anos (14,7%), 40 a 59 anos (9,7%) e 60 anos ou mais (5,7%). Na medida em que a aprendizagem profissional se destina ao público com idade entre 14 e 24 anos, nota-se o grande potencial dessa modalidade contratual para a redução do desemprego.

Com a finalidade de avaliar o impacto do primeiro ano de pandemia na quantidade de aprendizes ativos, compara-se o período de 2016 a 2020 (Figura 1). Da análise, conclui-se que o patamar observado no último dia do ano de 2020 representa uma redução de 18,0% em relação ao ano anterior e de 9,5% em relação ao fim de 2018. Logo, pode-se afirmar que o primeiro ano da pandemia significou retrocesso no desempenho da política pública de aprendizagem profissional.

O movimento de queda na quantidade total de aprendizes pode decorrer de alguns fatores. O primeiro e mais grave compreende a atitude de encerramento antecipado dos contratos de aprendizes em curso, o que contraria a garantia de permanência no emprego e a possibilidade de dispensa apenas por término do prazo

do contrato ou na ocorrência de algum dos motivos legais (artigo 433 da CLT). O segundo, por sua vez, consiste na falta de obrigatoriedade de reposição das vagas preenchidas, em virtude da diminuição dos vínculos de emprego decorrente da crise econômica que se somou à crise de saúde pública e à crise política observadas na pandemia de COVID-19. Não se afasta a conjugação de outros fatores, mas esses são os principais destaques que convergem para o retrocesso em 2020, contrário à tendência de aumento apontada entre 2016 e 2019.

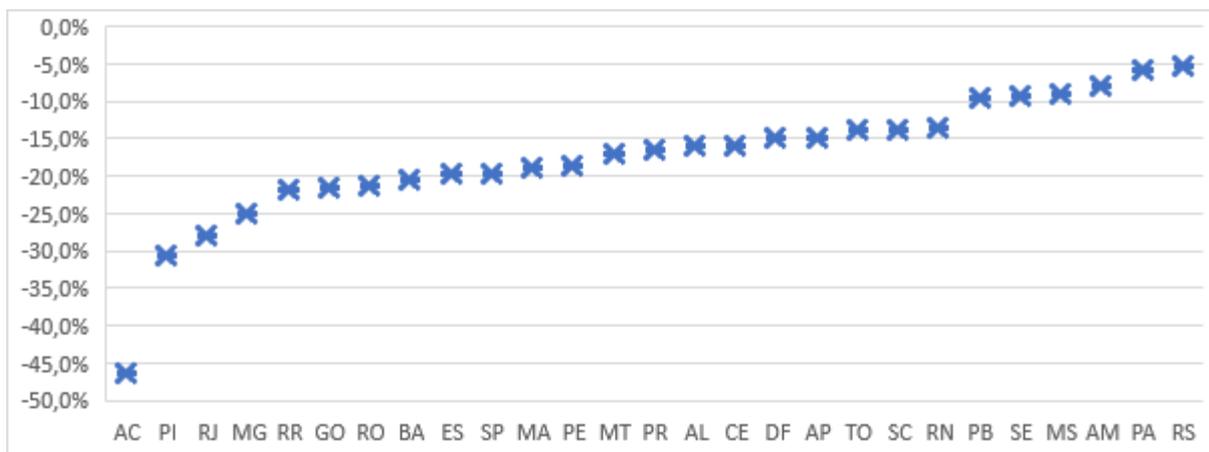
Figura 1 - Quantidade total de aprendizes ativos (2016 a 2020)



Fonte: Elaborado com base nos dados dos Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2021).

A variação da quantidade de aprendizes ativos, por unidade federativa, é analisada por meio da comparação do quadro existente no último dia do ano de 2020, com relação ao mesmo período de 2019 (Figura 2). Constata-se que o movimento de queda ocorreu em todas as unidades federativas. As menores reduções foram no Rio Grande do Sul (5,2%), Pará (5,8%) e Amazonas (8,1%). Por sua vez, a diminuição impactou mais os estados do Acre (46,4%), Piauí (30,5%) e Rio de Janeiro (28,0%). As demais unidades federativas apresentaram queda entre 9,1% e 25,0%. São números que corroboram a retração exposta na Figura 1 e indicam que as diminuições foram sentidas em todos os cantos do país.

Figura 2 - Variação da quantidade de aprendizes ativos, por unidade federativa (2020 x 2019)



Fonte: Elaborado com base nos dados dos Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2021).

A respeito do grau de atingimento da cota mínima de 5% de aprendizes nos estabelecimentos obrigados a contratar, analisa-se o percentual de preenchimento por unidade federativa, em abril de 2021, conforme dados do eSocial, consolidados pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (Figura 3). Quanto ao potencial de contratação em âmbito nacional (886.916), são 46,5% de contratos ativos (412.351). Portanto, ainda existe potencial para mais do que dobrar a quantidade atual de aprendizes contratados no Brasil. Quanto às unidades federativas, destacam-se com os cinco maiores índices de cumprimento o Amazonas (71,8%), Roraima (65,2%), Sergipe (63,9%), Rio Grande do Sul (61,8%) e Amapá (59,7%). Dentre os cinco menores índices, constam Mato Grosso (43,6%), Pernambuco (42,4%), Minas Gerais (42,0%), São Paulo (37,5%) e Maranhão (31,4%).

Desse modo, observa-se que a política pública da aprendizagem profissional ainda tem muito potencial de desenvolvimento. Se é certo que o déficit de 53,5% indica que cabem ao menos 474.565 novos contratos, também é correto afirmar que essas vagas podem auxiliar na redução do quantitativo total de 1,8 milhões de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil no Brasil, notadamente os 79,5% que se encontram entre 14 e 17 anos de idade.

Figura 3 - Percentual de preenchimento da cota de aprendizes por unidade federativa, em comparação com o patamar nacional (2021)

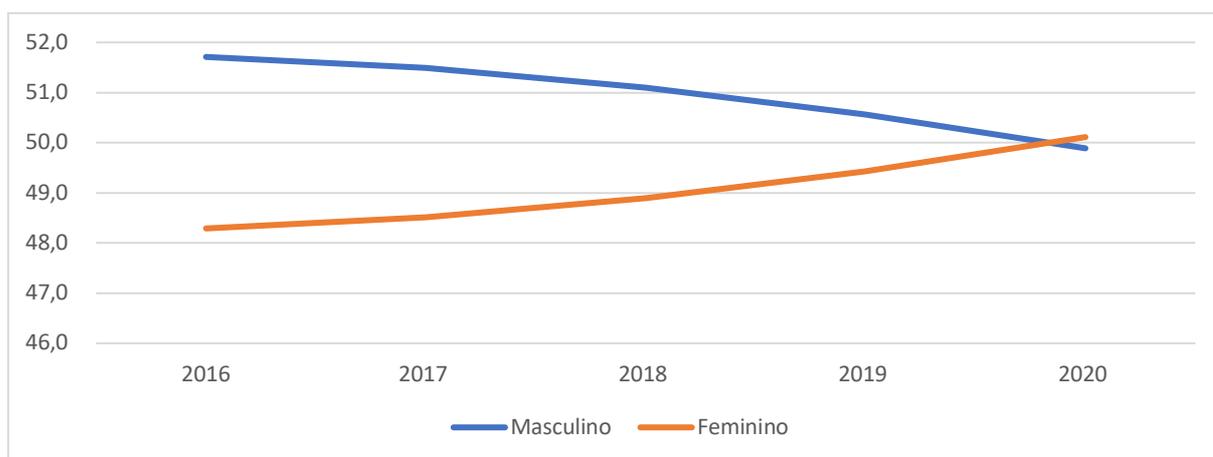


Fonte: Elaborado com base nos dados do eSocial, de abril de 2021, consolidados pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho.

Nesse ponto, procede-se à análise dos percentuais de aprendizes ativos, por gênero, entre 2016 e 2020 (Figura 4). No início da série estudada, o gênero masculino (51,7%) preponderava, distanciando-se 3,4% em relação ao feminino. Essa distância reduziu-se ao longo da série. Em 2020, o quadro alterou-se. Houve uma alternância, no sentido da maior representatividade do gênero feminino (50,1%). Isso indica um patamar 0,2% superior ao notado quanto às contratações ativas de aprendizes do gênero masculino. Logo, há uma tendência de admissão de mais pessoas do gênero feminino em relação às do gênero masculino.

Se considerarmos que as situações de trabalho infantil atingem preponderantemente o segundo grupo, tem-se a necessidade de equilíbrio nessa distribuição, de modo a atender à correspondência dos percentuais observados na população em geral, mas com enfoque diferenciado para adolescentes em situação de trabalho precoce, independentemente do gênero. Isso porque se nota a invisibilidade do trabalho infantil de meninas em situações como o trabalho infantil doméstico, por exemplo.

Figura 4 - Percentual de aprendizes ativos, por gênero (2016 a 2020)



Fonte: Elaborado com base nos dados dos Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2021).

A aprendizagem profissional consiste em uma importante estratégia de acesso de pessoas com deficiência ao mercado de trabalho. Trata-se, inclusive, de exceção quanto ao limite etário e de duração do contrato. Nesse sentido, a idade máxima de 24 anos de idade não se aplica às pessoas com deficiência, assim como se permite a estipulação de contrato e programa de aprendizagem com duração maior que dois anos, nos termos do artigo 428, §§ 3º e 5º, da CLT (BRASIL, 1943). No entanto, a análise do percentual de aprendizes com deficiência com contrato ativo expõe um movimento de redução constante, partindo de 1,2% em 2016 para 0,9% em 2019 (Figura 5).

Esse comportamento não se compatibiliza com um dos principais argumentos utilizados pelos devedores de vagas efetivas para pessoas com deficiência, consistente na falta de pessoas com deficiência com formação profissional compatível com as exigências de contratação. Considerando que o devedor da cota de pessoas com deficiência normalmente também precisa contratar aprendizes, nota-se a falta de utilização adequada dos contratos de aprendizagem para suprir esse alegado déficit de qualificação.

Figura 5 - Percentual de aprendizes com deficiência ativos (2016 a 2019)

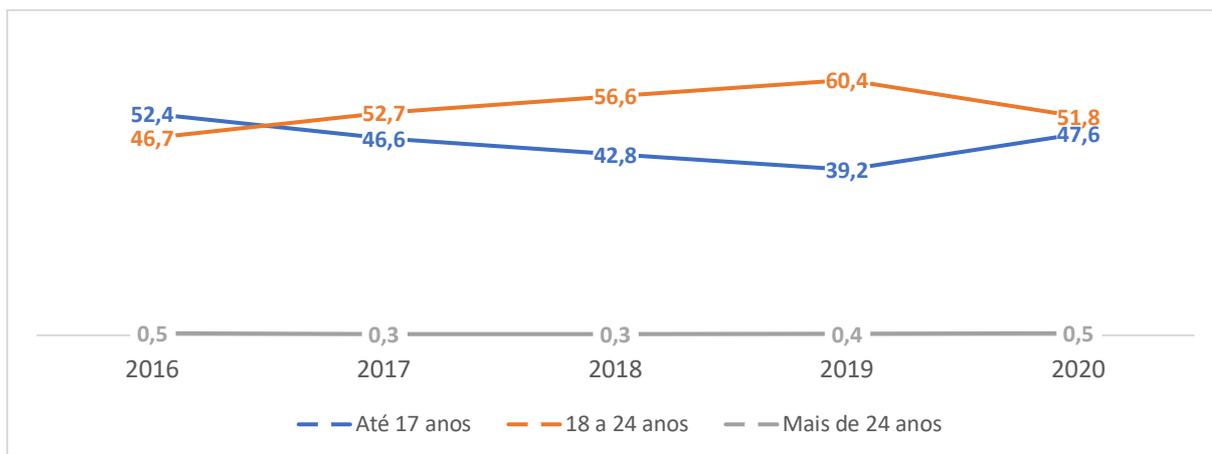


Fonte: Elaborado com base nos dados dos Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2021).

A respeito da distribuição de aprendizes por faixa etária, expõe-se o percentual de aprendizes ativos no recorte temporal de 2016 a 2020, nas faixas etárias de 14 a 17 anos, de 18 a 24 anos e com mais de 24 anos (Figura 6). Nota-se que o último ano da série indicou uma reversão no movimento de crescimento do percentual de aprendizes na faixa de idade de 18 a 24 anos, em relação à faixa de 14 a 17 anos. A diferença de 21,2% entre os dois principais grupos, em 2019, passou para 4,2% em 2020. No entanto, ainda não se retornou ao patamar de maior quantidade de contratos ativos entre aprendizes com menos de 18 anos de idade, observado apenas no primeiro ano da série (2016). Enfim, o percentual reduzido no grupo de aprendizes com mais de 24 anos justifica-se em razão do limite de idade para contratação, apenas excepcionado no caso de pessoas com deficiência e na extensão de contratos em situações de garantia de emprego, como a gravidez e o afastamento previdenciário por motivo de acidente no trabalho.

Considerando a expressiva quantidade de adolescentes com idade de 14 a 17 anos em situação precária de trabalho infantil, entende-se que a política pública da aprendizagem profissional pode ser aperfeiçoada e voltar-se com mais intensidade a esse grupo. Com efeito, verifica-se a preponderância de ocupações compatíveis com o ingresso de adolescentes (Tabela 1), que possuem prioridade de contratação, por determinação do artigo 53 do Decreto n. 9.579/2018. Resta, portanto, o atendimento a esse dever imposto aos contratantes de aprendizes em atividades que admitam pessoas com menos de 18 anos de idade, em respeito ao princípio da proteção integral e da prioridade absoluta.

Figura 6 - Percentual de contratos de aprendizes ativos, por faixa de idade (2016 a 2020)



Fonte: Elaborado com base nos dados dos Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2021).

A aprendizagem não deve substituir, mas, sim, complementar a formação educacional, que no Brasil é obrigatória quanto ao nível básico, que compreende a pré-escola, e os níveis de ensino fundamental e médio, para a faixa de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos de idade, nos termos do artigo 4º, I, da Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996). Ademais, o direito fundamental de não trabalho deve ser garantido e compatibilizado com os demais, que abrangem a profissionalização, a educação e o lazer, apenas para citar alguns daqueles previstos no artigo 227 da Constituição.

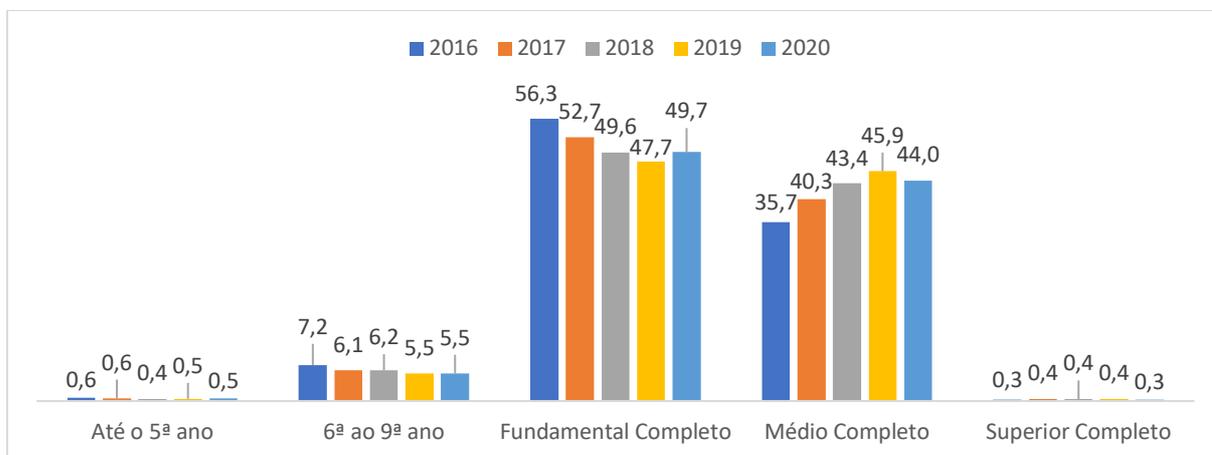
Nesse sentido, verifica-se o percentual de aprendizes com vínculo ativo, por nível de escolaridade, de 2016 a 2020 (Figura 7). Da análise, conclui-se que os grupos mais representativos compreendem o ensino fundamental completo e o ensino médio completo. Entre 2016 e 2019 o primeiro grupo reduziu 8,6%, enquanto o segundo aumentou 10,2%, e a diferença entre os dois passou de 20,6% para 1,8%. Em 2020, porém, houve um freio no movimento de aproximação entre os percentuais dos dois grupos, e a diferença fixou-se em 5,7%.

O estabelecimento de um novo paralelo com o público adolescente em situações proibidas de trabalho infantil pode confirmar a existência de barreiras educacionais para o acesso às vagas de aprendizagem. Muitas vezes, privilegia-se o mérito no processo seletivo e, assim, eleva-se o patamar de exclusão de diferentes públicos em situação de vulnerabilidade e risco social. Isso ocorre notadamente entre os adolescentes e jovens mais precarizados, tal como aqueles grupos apontados

como prioridade absoluta nas hipóteses de modalidade alternativa de contratação, nos moldes do § 5º do artigo 66 do Decreto n. 9.579/2018.

Em virtude da relevância para o fim deste estudo, listam-se os exemplos de grupos prioritários de que trata a referida norma: adolescentes egressos do sistema socioeducativo ou em cumprimento de medidas socioeducativas; jovens em cumprimento de pena no sistema prisional; jovens e adolescentes cujas famílias sejam beneficiárias de programas de transferência de renda; jovens e adolescentes em situação de acolhimento institucional; jovens e adolescentes egressos do trabalho infantil; jovens e adolescentes com deficiência; jovens e adolescentes matriculados em instituição de ensino da rede pública, em nível fundamental, médio regular ou médio técnico, incluída a modalidade de Educação de Jovens e Adultos; e jovens desempregados e com ensino fundamental ou médio concluído em instituição de ensino da rede pública. Sugere-se que esse rol sirva de balizador para os processos de seleção de aprendizes em toda e qualquer modalidade de contratação, tendo em vista o objetivo fundamental de redução das desigualdades.

Figura 7 - Percentual de aprendizes com vínculo ativo, por nível de escolaridade (2016 a 2020)



Fonte: Elaborado com base nos dados dos Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2021).

Dentre as ocupações mais frequentes entre os aprendizes com vínculo ativo de 2016 a 2020 (Tabela 1), observa-se no último ano da série a predominância das contratações de auxiliar de escritório em geral e assistente administrativo (59,3%), seguidos de repositores de mercadorias (5,6%), de vendedores do comércio varejista (5,4%), alimentador de linha de produção (3,2%) e mecânico de manutenção de máquinas em geral (3,0%). Houve pouca variação ao longo do período analisado, mas

se observa que a principal ocupação manteve o padrão de contratações, com mais da metade das contratações de aprendizes em cada ano. Trata-se de uma ocupação que pode ser utilizada perfeitamente para a destinação ao público adolescente, a quem a política se aplica com prioridade. Além disso, se a destinação for para egressos do trabalho infantil e outras espécies de vulnerabilidade e risco social, a função da aprendizagem será ainda mais potencializada, no sentido da superação do contexto de desigualdade estrutural.

Nesse sentido, tem-se o caso Fazenda Brasil Verde (CORTE IDH, 2016), em que características de particular vitimização compartilhadas pelos trabalhadores resgatados compreendem a situação de pobreza; a proveniência das regiões mais pobres do país, com baixo desenvolvimento humano e reduzidas perspectivas de trabalho e renda; e o analfabetismo, com pouca ou nenhuma escolarização. São circunstâncias que geram uma condição de suscetibilidade ao aliciamento mediante falsas promessas e enganos, geradora de risco imediato para um grupo determinado de pessoas com características idênticas e originários das mesmas localidades, panorama de origem histórica e notório pelo menos desde o reconhecimento oficial da existência de trabalho escravo no país, em 1995.

Depois dessa condenação, e diante da falta de perspectivas de ações e políticas concretas para contornar as condições que retroalimentam a situação de desigualdade que marca o núcleo de pessoas tipicamente sujeitos à escravização, o Brasil voltou ao banco dos réus e recebeu uma nova sentença. Nessa ocasião, identificou-se e ressaltou-se um quadro estrutural de violência e falta de isonomia, agora relacionado ao trabalho perigoso, informal e precoce de mulheres, crianças e adolescentes atingidas pela explosão ocorrida em 11 de dezembro de 1998, no município baiano de Santo Antônio de Jesus (CORTE IDH, 2020). Porém, a realidade de vulnerabilidade social, desigualdade estrutural e trabalho infantil não se limita àquela localidade, mas ocorre de algum modo em todas as regiões do país.

Tabela 1 - Aprendizes com vínculo ativo, por ocupação (2016 a 2020)

	2016	2017	2018	2019	2020
Ocupação	6	7	8	9	0

Auxiliar de escritório, em geral / assistente administrativo	61,5	61,6	61,2	60,4	59,3
Repositor de Mercadorias	5,6	5,4	5,1	5,1	5,6
Vendedor do Comércio Varejista	5,6	5,6	6,0	5,8	5,4
Alimentador de Linha de Produção	1,9	2,4	2,6	2,8	3,2
Mecânico de Manutenção de Máquinas, em Geral	3,6	3,0	2,8	2,6	3,0
Outras	21,8	21,9	22,4	23,3	23,5
	100,	100,	100,	100,	100,
Total	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborado com base nos dados dos Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2021).

Analisa-se, ainda, o percentual de aprendizes com vínculo ativo, atividade econômica, no período de 2016 a 2020 (Tabela 2). Nesse ponto, o levantamento aponta a preponderância do comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas; das indústrias de transformação; da saúde humana e serviços sociais; de outras atividades de serviços; e do transporte, armazenamento e correio.

Tabela 2 - Percentual de aprendizes com vínculo ativo, por seção de atividade econômica(2016 a 2020)

Atividade econômica	2016	2017	2018	2019	2020
Comércio, Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	26,2	26,2	26,5	26,7	26,7
Indústrias de Transformação	20,5	20,7	20,4	21,0	23,5
Saúde Humana e Serviços Sociais	13,3	13,9	13,1	12,2	12,0
Outras Atividades de Serviços	10,2	11,0	11,4	10,0	10,0
Transporte, Armazenagem e Correio	6,4	6,6	6,4	6,9	5,6
Outras	23,3	21,6	22,1	23,2	22,2
	100,	100,	100,	100,	100,
Total	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborado com base nos dados dos Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2021).

Por fim, mas não menos importante, expõe-se o estudo do tempo médio de contratação dos egressos da aprendizagem profissional que concluíram seus contratos na íntegra, entre 2016 e 2019.

Nota-se a gradual redução do tempo médio entre o término de um contrato de aprendizagem e a consequente admissão em um novo contrato. Partiu-se da média

de 7,0 meses para os contratos de aprendizagem finalizados em 2016 até chegar ao patamar de 5,5 meses, relativamente aos vínculos encerrados em 2019. Portanto, resta nítida a importância da aprendizagem profissional como política de acesso ao mercado formal e acúmulo de experiência. Essa realidade tem sido constatada em cada estabelecimento contratante, em que se constata a importância da oferta de oportunidades e de formação de pessoal adaptado às necessidades do empregador.

Tabela 3 - Egressos da aprendizagem profissional com desligamento por término de contrato e término de contrato de trabalho com prazo determinado (2016 a 2019)

	2016	2017	2018	2019*
Total de desligamentos	298.365	272.768	295.679	320.260
Admitidos em até 6 meses após desligamento	69.471	73.955	89.013	102.172
Admitidos de 7 a 12 meses após desligamento	33.645	32.330	36.369	38.085
Admitidos de 13 a 18 meses após desligamento	28.976	26.661	27.635	20.505
Total de admitidos em até 18 meses	132.092	132.946	153.017	160.762
<i>Média do tempo de reconstrução (em meses)</i>	<i>7,0</i>	<i>6,7</i>	<i>6,3</i>	<i>5,5</i>

Fonte: Elaborado com base nos dados dos Boletins da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2021).

Nota: Consideram-se ajustes declarados até dezembro de cada ano. Quanto ao ano de 2019, a faixa de admitidos de 13 a 18 meses após desligamento está incompleta, pois os dados foram considerados até o fim de 2020.

Os dados expostos corroboram o sucesso da aprendizagem profissional. Ao mesmo tempo, essa política pública demanda estímulo por parte da iniciativa privada e dos órgãos públicos, no sentido de ampliação das contratações e da destinação qualificada das vagas com vistas à redução do quadro de desigualdade estrutural que marca a sociedade brasileira. Isso passa pelo enfrentamento ao problema do desemprego, mais acentuado nas faixas de 14 a 17 anos e de 18 a 24 anos, que correspondem aos principais grupos de aprendizes com contratos ativos.

Com efeito, a aprendizagem profissional passa por diversos desafios para sua consolidação como política pública. Isso compreende, sobretudo, a consciência dos empregadores, acerca da função social na cooperação para o enfrentamento do trabalho infantil por meio do cumprimento de cota de aprendizagem, para além da normatividade posta. É preciso considerar a missão socioeducativa que pertence a todos os membros da sociedade brasileira, ao lado da governança democrática no controle e fiscalização necessários e contínuos (VELOSO, 2020)

Desse modo, o investimento na garantia do direito fundamental à profissionalização de adolescentes com idade a partir de 14 anos idade compatibiliza-se com o direito fundamental ao não trabalho. Trata-se de um instrumento alternativo à necessidade de que muitos jovens possuem de qualificação e de acúmulo de experiência no mercado de trabalho. Destina-se, pois, àqueles que são potenciais vítimas do trabalho infantil, que ingressam prematuramente nas lidas do trabalho por necessidade e por questões estruturais que estão amalgamadas na história brasileira. Portanto, as oportunidades de qualificação devem garantir o acesso prioritário de públicos especialmente vulneráveis, com o fim distributivo e de oportunizar àqueles que veem no trabalho uma chance de independência e aprendizado (SILVA-JUNIOR; MAYORGA, 2016). Além de outros, defende-se que sejam destinatários primordiais dessa política pública o grupo composto por adolescentes que se encontram em situação de precariedade e exposição a situações de trabalho informais, realidade preponderante nos casos de trabalho infantil.

Assim, apresenta-se na seção seguinte um relato de experiência, com a pretensão de reforçar a necessidade de adaptação da política pública da aprendizagem profissional para o fim de priorização de adolescentes egressos do trabalho infantil, especialmente quando se tratar de alguma das piores formas. Utiliza-se a narrativa empírica por meio do *storytelling* na exposição de vivências de adolescentes em situação de trabalho infantil, com o fim de expor os impactos do emprego da aprendizagem como instrumento ou resposta aos anseios de enfrentamento às mazelas sociais que desvirtuam caminhos de desenvolvimento de crianças e de adolescentes das periferias.

4 APRENDIZAGEM PROFISSIONAL PARA ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA

Esta seção destina-se à exposição de um relato de experiência sobre um projeto social que atende adolescentes de regiões periféricas da capital amazonense, denominado Projeto Gente Grande (PGG), implementado pela Associação Beneficente O Pequeno Nazareno (OPN). Utiliza-se a técnica bibliográfica e documental, com redação mais direta e objetiva, com a técnica de storytelling (FAKHOURY FILHO; GABRICH, 2016), mediante a exposição de experiências pessoais de quem escreve. Adianta-se que, para fins de evitar a identificação das pessoas citadas, algumas informações pessoais serão omitidas, e os nomes serão substituídos por denominações de pássaros.

Como será exposto, trata-se de bairros marcados por diferentes formas de violações de direitos de crianças e adolescentes, dentre as quais o trabalho infantil nas piores formas. A iniciativa em questão tem por objeto a disponibilização de ciclos de aprendizado e formação complementar para adolescentes com idade a partir de 13 anos, para que possam superar o quadro de distorção entre idade e grau de formação, e eventualmente promover oportunidades de acesso às vagas de aprendizagem, caso seja esse o objetivo dos adolescentes a partir de 14 anos de idade participantes do projeto social. Segundo as lições de Silva-Junior e Mayorga (2016), neste contexto consegue-se compreender que o jovem de origem popular configura-se como um campo de intervenção social, sobre os quais as instituições intervêm com intuito de regular e conduzir a experiência do jovem antes da própria formação técnico-profissional de modo específico e com idealização social própria.

E de início, expõem-se os fatores que justificaram a criação dessa proposta de intervenção social, de acordo com as informações da organização social responsável (OPN, 2017). A esse respeito, entre os anos de 2015 e 2016 a equipe de abordagem social da OPN realizou a busca ativa de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil nas sinaleiras de trânsito de Manaus, capital do estado do Amazonas. Como resultado desse processo, em um período de seis meses, foram identificados 82 crianças e adolescentes, entre 11 e 16 anos de idade. A partir de então, a Equipe de Educação Social de Rua da OPN promoveu o acompanhamento desse público,



com o fim de identificar e entender o motivo da exposição àquelas situações de trabalho. Completado o mapeamento territorial, a percebeu-se que aproximadamente 80% das crianças e adolescentes abordados eram provenientes do bairro Colônia Antônio Aleixo, localizado em zona periférica. Em seguida, a equipe psicossocial desenvolveu um trabalho que compreendeu a retirada de documentos, rematrícula nas escolas e regularização do auxílio bolsa família. Ao fim dessas ações, porém, houve o gradual retorno aos sinais de trânsito.

Ao identificar a faixa etária de uma parcela significativa do público, a equipe da instituição resolveu investir em uma alternativa ainda não utilizada no âmbito da Associação: a aprendizagem profissional. No entanto, essa decisão expôs dificuldades. A principal delas consistia no encaminhamento de adolescentes que se encontravam sem a matrícula, a frequência ou o rendimento adequado na escola, na medida em que trabalhavam nas ruas até oito horas por dia. A aprendizagem envolve necessariamente uma parte teórica e, para quem ainda não possui o ensino médio completo, a matrícula e frequência escolar. Esses fatores não se conciliavam com a realidade do público identificado pela equipe de abordagem social da OPN.



Portanto, seria necessário pensar em formas alternativas de atrair os adolescentes em uma experiência prévia ao encaminhamento para as vagas de aprendizagem. Nesse sentido, estipulou-se um programa organizado em quatro ciclos de dois meses cada, totalizando oito meses de formação, para que fossem enfrentadas as principais barreiras para o ingresso no mercado formal de trabalho, em condições protegidas e por meio de um contrato regulado, diversamente da realidade informal e perigosa do trabalho em logradouros públicos, presente no item 73 da lista das Piores Formas de Trabalho Infantil (BRASIL, 2008).

O processo de convencimento envolveu o convite para participar dessa formação no projeto social durante oito meses, sem garantias, mas com a simples expectativa de que a vida do adolescente e sua família poderia começar a mudar depois desse período. Por muitas vezes, os integrantes da instituição questionaram-se a respeito do êxito da proposta. No entanto, depois de alguns meses de muita luta, muitos desafios e bastantes lágrimas, ao fim do processo houve muitas alegrias. Mais ainda, surgiram momentos de êxtase, tamanha a felicidade ao presenciar a transformação que a aprendizagem profissional proporcionou aos adolescentes

beneficiados pelo Projeto Gente Grande, como se convencionou batizar essa nova abordagem da Associação.

Quanto aos casos de sucesso observados dentre as centenas de adolescentes que passaram pelo PGG (830 beneficiados, até junho de 2021), apontamos a história de transformação vivenciada pelo jovem aqui identificado como Bem-te-vi. Trata-se de uma pessoa do gênero masculino, que frequentara os sinais de trânsito desde os nove anos de idade. Isso mesmo, a primeira abordagem ocorreu em 2011, quando Bem-te-vi estava com nove anos de idade, ocasião em que, vestido de palhaço, equilibrava limões nos ombros de um amigo mais forte e, certamente, mais velho. Um problema peculiar dificultava ainda mais a vida daquele, agora (2016), adolescente de quatorze anos de idade: tinha o lábio leporino. Essa má formação congênita contribuiu para que ele fosse um aluno muito ausente da escola. Parte porque os professores tinham dificuldade para entender o que falava, e outras vezes por causa do *bullying* praticado por colegas de turma.

Na condução do primeiro dia de aula do PGG, pediu-se que cada um afirmasse o que desejava da vida, no futuro. Em razão das dificuldades de escrita e leitura, realidade compartilhada com outros colegas de turma do projeto, permitiu-se que Bem-te-vi se expressasse oralmente, e a resposta causou espanto: “Professor, eu quero ser traficante!”. Perguntou-se, então: “Mas por que você quer ser o traficante do bairro?”. Em seguida, o adolescente respondeu: “O *cara* tem tudo, manda em todo mundo, fica com as meninas, é cheio do dinheiro e ainda por cima é protegido pelos parceiros, e a polícia nem chega perto. Quem não quer essa vida?”. Não é preciso muito esforço para entender essa resposta. Bastou um passeio na comunidade para entender o porquê daquele pensamento. Necessidade de autorização para ingresso, adolescentes armados pelas ruas, jovens com tornozeleiras eletrônicas e mais: meninos aliciados pelo tráfico realizando entregas.

O adolescente passou, então, a ser um objeto de estudo do pedagogo responsável pela turma, de modo que as eventuais ausências seriam, de pronto, sucedidas de uma visita domiciliar para saber o motivo e lembrar que no dia seguinte haveria aula no projeto. Esse procedimento não era uma exclusividade de Bem-te-vi, mas se aplicada a todos os primeiros 160 adolescentes contemplados na primeira fase. Depois de sete meses de projeto, houve uma grata surpresa: uma empresa do



Polo Industrial de Manaus estava recrutando adolescentes para o quadro de aprendizes, e Bem-te-vi estava dentre os entrevistados. Ao fim das entrevistas, a recrutadora informou sobre a aprovação e a contratação do mais novo aprendiz.

A experiência do adolescente durou 22 meses, e depois desse período conquistou uma vaga efetiva de empregado celetista por tempo indeterminado. A constatação é que a aprendizagem profissional o transformou em uma pessoa com responsabilidades. Além disso, essa experiência de profissionalização o tornou um exemplo para os demais adolescentes da comunidade, que passaram a manter um pensamento de que “se deu certo para ele, como não pode dar certo para mim?”.



Na mesma linha, tem-se a trajetória de Gavião-real, parceiro de Bem-te-vi desde sempre nas sinaleiras de Manaus. Esse adolescente, no entanto, demonstrava uma expertise que chamava atenção, pois costumava reclamar da falta de oportunidades por serem daquele bairro e carregarem consigo a alcunha de viverem em uma comunidade de hansenianos, público a que se destinou inicialmente a ocupação daquele espaço da cidade. Sonhador, Gavião-real falava que seria diferente de seus irmãos, os quais, ao contrário dele, não manifestavam o interesse de participar do projeto. Essa empolgação não poderia ser esquecida, e a oportunidade veio, em uma conquista resultante de muita força de vontade e do desejo de fazer diferente: a aprovação em um curso superior, em decorrência de um processo seletivo realizado dentro da empresa, em parceria com uma das melhores instituições do município. Tem-se, então, um cenário perfeito: o adolescente foi afastado de uma situação de trabalho infantil, aceitou o desafio do projeto social, ingressou na aprendizagem profissional e, por meio de uma chance ofertada pelo empregador, iniciou um curso superior e foi contratado como empregado.

Bem-te-vi e Gavião-real são exemplos concretos de que a aprendizagem profissional é uma importante ferramenta para o combate ao trabalho infantil e a geração de oportunidades de ascensão social. Essa política, se bem aplicada, tem o potencial de proporcionar uma efetiva mudança de vida. Modelos de transformação, como os dois relatados, comprovam que a mudança alcança mais que o próprio adolescente ou jovem, pois impacta na família inteira. Em proporções maiores, pode-se afirmar que a multiplicação de casos análogos a esses indica que a aprendizagem profissional transformou a vida e a rotina de uma comunidade inteira.



Atualmente, o bairro Colônia Antônio Aleixo respira o Projeto Gente Grande. Os adolescentes passaram a buscar uma vaga e esperar dias melhores. Prova disso é a fala de um dos “donos de boca” do bairro: “Não se preocupe, professor. O senhor pode andar por onde quiser, e a hora que quiser. Ninguém irá tocar no senhor.”. Surgiu, então, um pedido nada usual e bastante assustador: “Só quero lhe pedir uma coisa: não mexa com os meus, que eu não mexo com os seus.”. Nas entrelinhas, percebe-se que o aliciamento para o tráfico de drogas está perdendo seu público-alvo para o projeto social. Em vez de produzir traficantes em potencial, a comunidade passou a gerar futuros jornalistas, advogados, professores e outras profissões não menos dignas.



Com o trabalho alicerçado na comunidade, a equipe de educação social de rua da Associação OPN partiu para um novo enfoque: adolescentes em situação de trabalho nas feiras, mercados e no comércio ambulante de Manaus (OPN, 2019). Nessa nova fase de abordagens, destaca-se o dia em que a equipe se deparou com uma menina magra e cheia de energia, que vendia “merenda” (lanche) nos arredores da Feira do Coroado, bairro periférico de Manaus. No entanto, a expressão de força de vontade e alegria escondia a quantidade de vezes em que foi aliciada por condutores de veículos e ambulantes. Esse receio não impedia que Beija-flor saísse de casa todos os dias, inspirada pelos pais que nunca lhe deixaram faltar o sustento. No entanto, depois da pandemia da COVID-19, o desemprego afetou seus pais. Isso resultou em uma adolescente a mais nas feiras de Manaus.

Na abordagem social da adolescente, a equipe entristeceu-se ao descobrir que ela morava em um bairro distante da base, o que tornaria difícil o atendimento à proposta de deixar o trabalho na feira e participar do projeto. No entanto, ela não pestanejou, e afirmou que aceitaria a vaga. Com as adaptações exigidas pelos tempos de pandemia, as aulas ocorreram e Beija-flor não faltou sequer um dia de curso. Depois de finalizar os ciclos, a adolescente passou a participar de um grupo de jovens voltado à multiplicação das boas experiências vivenciadas no projeto. Nesse ínterim, buscava uma oportunidade de ingresso no mercado de trabalho.

Esse dia chegou. Como era de se esperar, a menina que, na feira, vendia sacolas com verduras passou a vender algo mais valioso: promessas de dedicação, com vistas a um futuro melhor. A falta de vergonha de dizer de onde veio e a forma

de expor abertamente sua trajetória encantou a recrutadora. Embora a passagem de Beija-flor pela aprendizagem profissional esteja apenas na primeira semana, pode-se projetar o que está por vir: ela não completará os dois anos como aprendiz. Isso porque será contratada como efetiva antes do término desse contrato. Ela adiantou que não pretende esperar o passar do tempo. Vai iniciar um curso superior, enquanto experiencia o trabalho formal. De onde provém essa certeza? Do ingresso na aprendizagem profissional, que contribuirá para a elevação do seu potencial, ampliação dos horizontes e auxílio no caminho que não será trilhado nos corredores apertados e cheios das feiras de Manaus: essa trilha a levará naturalmente ao caminho do sucesso, da realização e da ascensão social.

5 CONCLUSÃO

Por meio da discussão realizada neste estudo, conclui-se que a aprendizagem profissional é mais do que uma norma exigida de empregadores e fiscalizadas pelo Estado. Deve, sim, ser compreendida como política pública de enfrentamento ao trabalho infantil, e servir ao combate à entrada prematura de crianças e adolescentes no mercado de trabalho no seu viés mais predador e precarizado, o qual visualiza na criança e no adolescente uma alternativa de mão de obra barata e pouco insurgente. O trabalho infantil é estrutural. É apenas a ponta do *iceberg* de inúmeros problemas sociais que se amplificam pela miséria e pela pobreza cíclica no Brasil. Nesse contexto, a aprendizagem mostra-se como uma alternativa de compatibilização entre formação técnico-profissional, a experiência prática laboral e a preservação da educação regular como continuidade formativa.

Procurou-se exemplificar, por meio de casos concretos, as potencialidades da aprendizagem, que permite a adolescentes reféns do trabalho infantil o acesso à zona de proteção das instituições formadoras e a melhoria da condição de vida, não apenas deles, mas de toda a família. Trata-se, evidentemente, de uma estratégia de superação de diferentes formas e manifestações de vulnerabilidade.

A partir dos dados expostos e das experiências narradas, ratifica-se a necessidade de foco da política pública de aprendizagem profissional direcionada àqueles que dela possam retirar o melhor proveito. Trata-se daqueles que diariamente

são afastados de oportunidades válidas e que veem no trabalho o anseio de realização da própria dignidade contra a exploração como mão de obra precarizada. De forma colateral, são adolescentes e jovens que atuam na distribuição de renda em um contexto de desigualdades e violações de direitos.

Por fim, como resposta aos desafios que se apresentam à solidificação da aprendizagem, demanda-se a formação de uma rede de estímulo à conscientização dos empregadores acerca da responsabilidade e do compromisso com o combate ao trabalho infantil como forma de desestimulá-lo, por meio da oferta de profissionalização e de trabalho protegido com foco central do desempenho da função social do trabalho e da iniciativa privada. Assim, outros adolescentes e jovens, como nossos três belos pássaros, poderão alçar voos mais altos e vivenciar novas e melhores experiências, na direção da felicidade e da realização de sonhos.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE O PEQUENO NAZARENO – OPN. **Diagnóstico da abordagem social “Criança não é de Rua”**: Um diagnóstico de crianças e adolescentes em situação de rua (CASRUA) na cidade de Manaus entre julho de 2016 a fevereiro de 2017. Manaus, 2017. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1L1aNW4FQbJ7jkiYs_gjSWDNGoWnb-k7g. Acesso em: 21 jun. 2021.

ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE O PEQUENO NAZARENO – OPN. **Diagnóstico social feiras e ambulantes**: de crianças e adolescentes em situação de rua (CASRUA) na cidade de Manaus, entre setembro de 2018 a fevereiro de 2019. Manaus, 2019. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1L1aNW4FQbJ7jkiYs_gjSWDNGoWnb-k7g. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008.** Regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo no 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto no 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm. Acesso em 21 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9579.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 21 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Boletins da aprendizagem profissional.** 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/aprendizagem-profissional>. Acesso em 5 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Instrução Normativa nº 146, de 25 de julho de 2018.** Dispõe sobre a fiscalização do cumprimento das normas relativas à aprendizagem profissional. 2018b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/34730621/do1-2018-07-31-instrucao-normativa-n-146-de-25-de-julho-de-2018-34730599. Acesso em: 21 jun. 2021.

CLEMENTINO, Josbertini Virginio. **Aprendizagem Profissional: a lei que promove o trabalho descente para juventude e desenvolvimento econômico e social no Brasil.** IPEA, Brasília, v. 55, p. 45-50, 2013.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CORTE IDH. **Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil.** Sentença. 20 out. 2016. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em: 30 mai. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CORTE IDH. **Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares vs. Brasil.** Sentença. 15 jul. 2020. Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_por.pdf. Acesso em: 30 mai. 2021.

FAKHOURY FILHO, Tamer; GABRICH, Frederico de Andrade. (Re)pensando o ensino jurídico por meio das práticas de storytelling: o exemplo do júri. **Revista de Pesquisa e Educação Jurídica**. Brasília, v. 2, n. 1, p. 88-109, 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rpej/article/view/180>. Acesso em 21 jun. 2021.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. As formas de aprendizagem no Brasil: questões emergentes. In: **Aprendizagem profissional e direitos humanos o direito fundamental dos jovens à profissionalização**. Mariane Josviak, Regina BergamaschiBley e Silvia Cristina Trauczynski (Org.). São Paulo: LTr, p. 15-29, 2017.

FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL – FNPETI. **FNPETI lança estudo com dados inéditos sobre trabalho infantil**. 21 jun. 2021. Disponível em: <https://fnpeti.org.br/noticias/2021/06/21/fnpeti-lanca-estudo-com-dados-ineditos-sobre-trabalho-infantil/>. Acesso em 21 jun. 2021.

GONÇALVES, Ana Lucia de Alencastro. Aprendizagem profissional: trabalho e desenvolvimento social e econômico. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 28, n. 81, p. 191-200, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Desemprego**. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 21 jun. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Nota Técnica nº 4. **A necessidade de auditores fiscais do Trabalho no Brasil: uma análise contemplando o grau de descumprimento da legislação trabalhista**. Jul. 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120731_nt_04_disoc.pdf. Acesso em 31 mai. 2020.

MÜHLEMANN, Samuel; WOLTER, Stefan. Return on investment of apprenticeship systems for enterprises: Evidence from costbenefit analyses. In: **IZA Journal of Labor Policy**, n. 3, 2014. Disponível em: <http://www.izajolp.com/content/3/1/25>. Acesso em 11 mar. 2020.

PAGANINI, Juliana. O trabalho infantil no Brasil: uma história de exploração e sofrimento. In: **Amicus Curiae**. v. 5. n.5 (2008). 2011. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/index.php/amicus/article/viewFile/520/514>. Acesso em: 18 jun. 2021.

SÁ, Emerson Victor Hugo Costa de; SILVA, Anderson Lincoln Vital da; MESQUITA, Valena Jacob Chaves. Preservação dos contratos de aprendizagem profissional em tempos de pandemia de Covid-19. **Prim@ Facie**, v. 20, n. 43, 2021. Disponível em:

<https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/53789>. Acesso em: 22 jun. 2021.

SANTANA, J. V. P.; SPOSATO, K. B. Direito fundamental à profissionalização do jovem: uma análise da política pública de aprendizagem no estado de Sergipe no biênio 2016-2017. In: **Seminário Nacional de Sociologia da UFS**, 2., 2018, São Cristóvão, SE. Anais. São Cristóvão, SE: PPGS/UFS, 2018. Disponível em: <https://ri.ufs.br/jspui/handle/riufs/13015>. Acesso em: 18 jun. 2020.

SILVA JUNIOR, P. R.; MAYORGA, Claudia. Experiências de jovens pobres participantes de Programas de Aprendizagem Profissional. **Psicologia & Sociedade** (Online), v. V.28, p. 298-308, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-03102016aop001>. Acesso em: 18 jun. 2021.

VELOSO, José Rodrigo Paprotzki. Aprendizagem Profissional e o poder público municipal: proposta de maior eficácia à política pública. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 9, n. 1, p. 206-227, 2019.

VELOSO, José Rodrigo Paprotzki. Governança, deliberação democrática e lobby na política pública de Aprendizagem Profissional. **Brazilian Journal of Policy and Development**, v. 2, n. 3, p. 153-176, 29 set. 2020. Disponível em: <<http://brjpd.com.br/index.php/brjpd/article/view/63> >. Acesso em: 18 jun. 2020

PROFESSIONAL LEARNING: AN OPPORTUNITY FOR TEENAGERS IN CHILD LABOR SITUATION

ABSTRACT

It analyzes professional learning in numbers and the potential contribution of this public policy to combat child labor, based on information from the Executive Branch, covering the period from 2016 to 2020. The descriptive method is adopted, and bibliographic and documentary techniques are used, complemented with the use of the storytelling technique, in the section that precedes the final notes. The work structure initially comprises the approach of the fundamental right to professionalization. Then, the main indicators of professional learning are discussed. Then, the main current challenges for the implementation of professional learning are discussed. Finally, an experience report on the use of professional learning as an opportunity for adolescents in child labor situations is presented, in a reality evidenced in the outskirts of the city of Manaus. Finally, it is concluded, from the exposed data and the experiences narrated, the need for a differentiated focus in the execution of the public policy of professional learning aimed at those recipients who suffer the incidence of various forms of vulnerability



and social risk, especially adolescents who experience from an early age to situations of exposure to child labor in the worst forms.

Keywords: Professional learning. Child labor. Unemployment. Fundamental rights.

DADOS DE FONTES EXTERNAS PARA O APRIMORAMENTO DA FISCALIZAÇÃO TRABALHISTA NO BRASIL

Enadio da Silva Barbosa¹
Jefferson de Moraes Toledo²
Magno Cavalcante da Silva³
Robson Dias Alves Timoteo⁴

1. Introdução. 2. Dados de fontes externas à Inspeção do Trabalho. 2.1. Dados do IBGE. 2.2. Dados de outras fontes. 3. O sistema. 4. Usos do sistema *Pool of Features*. 5. Considerações finais.

RESUMO

A transformação digital ocorrida no mundo nas últimas décadas continua repercutindo em todas as esferas da sociedade, inclusive nos diversos ramos e níveis da Administração Pública. As consequências naturais desse processo foram, por um lado, uma crescente disponibilidade de dados e, por outro, um aumento significativo da necessidade de utilizá-los em prol da melhoria na prestação de serviços, quer seja em âmbito público, quer seja na esfera privada. No que tange à Inspeção do Trabalho brasileira, essas mudanças não passam despercebidas e várias iniciativas começam a tomar forma. Porém, nesse caso, uma grande quantidade de dados precisa estar meticulosamente organizada para que possa servir de suporte e exercer a utilidade que dela se espera. Nesse diapasão, o presente estudo propõe o Projeto *Pool of Features* (“Piscina de Características”, em tradução literal) que representa o esforço de trazer, para o ambiente informático da Inspeção do Trabalho, de forma estruturada, dados de fontes externas que possam contribuir na melhoria da qualidade da prestação do serviço público realizado pela Fiscalização Trabalhista, impulsionando o planejamento de ações baseado em inteligência fiscal.

Palavras-chave: Governo digital. Dados públicos. Planejamento fiscal.

¹ Auditor-Fiscal do Trabalho. Graduado em Direito e Ciências Econômicas. Pós-graduado em engenharia de software e MBA internacional pelo instituto de empresa - Espanha.

² Auditor-Fiscal do Trabalho. Doutor em física, com ênfase na área de gravitação e cosmologia.

³ Auditor-Fiscal do Trabalho.

⁴ Auditor-Fiscal do Trabalho. Mestre e doutor em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco.

1 INTRODUÇÃO

Embora a utilização de tecnologia por governos não seja recente, esse fenômeno vem adquirindo novas características e mudando por completo a relação entre Estado e sociedade (FILGUEIRAS; FLÁVIO; PALOTTI, 2019; VARELLA; OLIVEIRA; MOESCH, 2017). Os gestores públicos têm precisado lidar com questões como a necessidade de fornecimento de serviços digitais, formulação de políticas públicas com base em dados, operação de programas sociais em ambientes virtuais etc. (JANOWSKI, 2015). Tal movimento tem levado a uma verdadeira transformação da atividade governamental em si. Muitos autores têm se debruçado sobre o tema da evolução do governo digital e há quem estabeleça uma sistematização do processo (FLAK; MOE; SÆBØ, 2003; JANOWSKI, 2015; FALK; RÖMMELE; SILVERMAN, 2017). É possível, por exemplo, sistematizar a evolução do fenômeno nas seguintes etapas (JANOWSKI, 2015):

- **DIGITALIZAÇÃO:** a tecnologia começa a ser usada no governo;
- **TRANSFORMAÇÃO:** a tecnologia começa a impactar a própria organização do governo;
- **ENGAJAMENTO:** a tecnologia começa a influenciar agentes externos e há o fornecimento de serviços digitais à sociedade;
- **CONTEXTUALIZAÇÃO:** a digitalização impacta a criação de políticas públicas e impacta de forma efetiva a sociedade.

É fato que essas classificações são didáticas e não abordam, de forma exaustiva, o complexo tema da digitalização governamental, assim como não há uma sequência linear entre as etapas apresentadas, podendo estas coexistirem e até mesmo fundir-se umas nas outras. É fundamental, entretanto, destacar que o presente trabalho tem o objetivo de ser uma importante ferramenta para a inserção da Inspeção do Trabalho na fase de contextualização e, como será discutido mais adiante, permitir o desenvolvimento e adoção de políticas públicas de fiscalização com base em variáveis capturadas digitalmente da sociedade.

Diversos órgãos governamentais do Brasil dos níveis municipal, estadual e federal têm experimentado a transformação digital de seus serviços (FILGUEIRAS; FLÁVIO; PALOTTI, 2019). Os esforços para a informatização de serviços públicos

federais remontam à década de 1960 e, mais recentemente, tem-se experimentado etapas de verdadeira revolução digital.

No que concerne à Inspeção do Trabalho, é possível verificar que há, tanto no Brasil quanto fora dele, uma necessidade de inserção no mundo digital visando à melhoria dos impactos sociais de suas ações (SUZUKI, 2016; MUSTCHIN; LUCIO, 2020; DAHL; STARREN, 2019; TOLEDO; TIMOTEO; BARBOSA, 2020). No Brasil, por exemplo, já existem exemplos de transformação digital (como o sistema de lavratura de documentos fiscais, Sistema Auditor, o sistema de fiscalização de jornada laboral, Khronos, e o sistema de gerenciamento de fiscalizações, SFITWEB) e de engajamento digital (como o sistema de processo eletrônico de autos de Infração e de notificações de débito de FGTS, que permite interação com os administrados).

Neste estudo, propõe-se um sistema que permite a organização e estruturação de dados advindos de fontes externas à Inspeção do Trabalho, de forma que sejam possíveis a rápida geração de *dashboards* (tela de apresentação de informações) e a disponibilização de *features* (características) que possam alimentar modelos preditivos e regressivos de *machine learning*.

A Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002 (BRASIL, 2002a), e o Regulamento da Inspeção do Trabalho (BRASIL, 2002b) conferiram aos Auditores-Fiscais do Trabalho suas respectivas competências e atribuições. Dentre elas, é possível listar: assegurar o cumprimento da legislação trabalhista, incluindo as condições de segurança e saúde no trabalho; a verificação da assinatura das Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos trabalhadores, visando à redução da informalidade; a verificação dos recolhimentos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); o combate ao trabalho infantil ilícito; a inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho; e o combate ao trabalho análogo ao de escravo.

Verifica-se, portanto, que a Fiscalização Trabalhista no Brasil possui diversas competências distintas, o que torna a etapa de planejamento das ações crucial e desafiadora para a consecução de uma melhoria contínua na prestação do serviço público. Para algumas áreas, como a fiscalização dos recolhimentos do FGTS, os dados disponíveis permitem a realização de cruzamentos e determinação de indícios de irregularidade, facilitando o processo de escolha de empresas para auditoria. Em outras áreas, entretanto, há grande necessidade de avançar no sentido do

aperfeiçoamento e intensificação do uso de dados no processo de planejamento das ações. Para a fiscalização de segurança e saúde no trabalho, é possível, por exemplo, utilizar dados de inspeções pretéritas para realizar predições da ocorrência de acidentes, de modo que se auxilie o caráter preventivo da Inspeção do Trabalho, redundando na diminuição da perda de vidas e na redução do sofrimento humano causado pela ocorrência de acidentes laborais, bem como na economia de recursos públicos e decréscimo dos impactos negativos nas atividades empresariais (TOLEDO; TIMOTEO; BARBOSA, 2020).

É fundamental destacar que o presente trabalho representa uma iniciativa inovadora da Inspeção do Trabalho, propondo uma sistemática abrangente de agregação de dados fundamentais aos trabalhos desempenhados pela categoria e não se mostra como um fim em si mesmo. Pelo contrário, a proposta dos autores é de que os dados trazidos pelo sistema sugerido possam auxiliar no cumprimento dos seguintes objetivos, entre outros:

- **PLANEJAMENTO DAS AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO:** Utilizar intensivamente informações na etapa de planejamento, de forma a melhorar o resultado das ações e aprimorar a atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho.

- **CONSTRUÇÃO DE MODELOS PREDITIVOS DE CLASSIFICAÇÃO E REGRESSÃO:** Alimentar com *features* (características) modelos de *machine learning*, de maneira que os dados permitam intensificar o trabalho preventivo da Auditoria-Fiscal do Trabalho, mitigando os efeitos deletérios de infrações trabalhistas para os empregados e para a sociedade.

- **AUMENTO DA DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES PARA O TRABALHO DIÁRIO DOS AUDITORES:** Alimentar *dashboards* (painéis estatísticos) que podem ser disponibilizados para chefias e Auditores, com o intuito de auxiliar o trabalho nas ações fiscais.

- **AVALIAÇÃO DO IMPACTO DA FISCALIZAÇÃO TRABALHISTA NA SOCIEDADE:** Verificar a efetividade das ações da Auditoria-Fiscal do Trabalho por meio de variáveis como taxa de informalidade, proporção de crianças/adolescentes em condições de trabalho irregular etc.

Este artigo está organizado como segue. Na seção 2, serão apresentados os dados externos que foram incluídos nos estudos realizados, inclusive citando as

fontes e formas de acesso. Serão apresentados, na seção 3, o desenho do sistema desenvolvido para automatizar a extração e o tratamento dos dados de fontes externas, bem como a tecnologia utilizada em sua construção. Na seção 4, serão abordadas as aplicações correntes e futuras dos dados trazidos pela Fiscalização Trabalhista, com destaque à construção de modelos de inteligência artificial para auxílio ao planejamento. Por fim, na seção 5, serão apresentadas as considerações finais.

2 DADOS DE FONTES EXTERNAS À INSPEÇÃO DO TRABALHO

Como se tem discutido, a Inspeção do Trabalho no Brasil necessita realizar planejamento de suas ações com o foco na ampliação da efetividade de seu alcance, promovendo verdadeira transformação social no País. Para tanto, faz-se indispensável não apenas utilizar dados de posse do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTP) ou produzidos pela Auditoria-Fiscal do Trabalho, mas buscar informações externas, principalmente originadas de pesquisas estatísticas.

Nesta seção, discorrer-se-á sobre os dados públicos externos à Fiscalização do Trabalho que foram importados no escopo deste trabalho, apresentando-se suas fontes, metodologia e formas de acesso.

Vale destacar que os dados aqui utilizados neste trabalho são selecionados de tal forma que seja possível calcular variáveis estatísticas relacionadas ao mundo do trabalho ou, alternativamente, que tenham alguma possível relevância para a construção de modelos de inteligência artificial. Importa, ainda, destacar que, como a Fiscalização do Trabalho tem a responsabilidade de verificar o cumprimento das normas trabalhistas em todo o território nacional, é fundamental que as variáveis externas importadas permitam a construção de soluções com o menor nível de agregação territorial possível, e que sejam recentes e periodicamente atualizadas.

2.1 DADOS DO IBGE

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE é uma entidade pública vinculada ao Ministério da Economia e se "constitui no principal provedor de dados e

informações do País, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal" (IBGE, 2021a).

O instituto realiza a produção de divulgação de pesquisas estatísticas, assim como a consolidação e disponibilização dos resultados. As informações divulgadas pelo IBGE abrangem diversos temas como população, trabalho, educação, saúde e estatísticas econômicas. Muitos dados são importantes à Inspeção do Trabalho, permitindo um acompanhamento de variáveis relacionadas ao mercado de trabalho, servindo de base para a construção de indicadores de planejamento ou auxiliando na construção de modelos de *machine learning* (aprendizado de máquina em tradução livre), área de estudos da inteligência artificial.

O IBGE faz a divulgação de dados e resultados por meio de diversos canais. Um deles é o Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA (IBGE, 2021b), através do qual as tabelas derivadas de pesquisas e já sumarizadas pelo IBGE estão disponíveis e é possível consultar a documentação e fazer *download* dos dados. O mesmo sistema disponibiliza uma API (*Application Programming Interface* - Interface de programação de aplicações), que permite a utilização dos dados da pesquisa por outras aplicações. No presente trabalho, essa API é utilizada para automatizar as extrações dos dados disponíveis no SIDRA. Os dados estão disponíveis por intermédio de tabelas listadas no próprio sítio do sistema na Internet (IBGE, 2021b) e, na sequência, serão enumerados os dados importados com a ajuda desta API, tais como informações gerais dos municípios do Brasil e dados de pesquisas econômicas, populacionais e da força de trabalho.

Importante destacar que a área territorial dos municípios é uma grandeza fundamental para o cálculo de variáveis derivadas, como a taxa de povoamento de uma região. Além disso, algumas tentativas já realizadas pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) para distribuir a força fiscal pelo País levaram em consideração essa variável. Por esse motivo, é de fundamental relevância buscar os dados de área territorial no sistema.

No que se refere aos dados populacionais, a estimativa da população dos municípios do País é realizada pelo IBGE (OLIVEIRA; SIMÕES, 2005; BORGES; ERVATTI; SILVA, 2011). Essa é uma grandeza de fundamental importância em vários

trabalhos atuais e futuros da Auditoria-Fiscal do Trabalho, já que há variáveis relacionadas ao mundo do trabalho que com ela guardam importante relação, como a população economicamente ativa e a população ocupada. Outro uso importante dessa variável é no cálculo de variáveis derivadas essenciais para a comparação de unidades territoriais que se diferenciam por suas dimensões e características, como o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*.

Por seu turno, o PIB de uma unidade territorial mede a soma de todos os bens e produtos finais produzidos na região (IBGE, 2021). Essa é uma grandeza de fundamental importância na mensuração da atividade econômica de determinado território e pode ser trazida da tabela de número 5938 do SIDRA.

O IBGE também mantém o Cadastro Central de Empresas (Cempre), compilado de informações obtidas por meio de dados da Secretaria de Trabalho do MTP, como aqueles oriundos do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), e de pesquisas anuais realizadas pelo IBGE, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc) (IBGE, 2018). Esse cadastro traz dados fundamentais à Inspeção do Trabalho, a exemplo do número de empresas em cada nível de agregação territorial, da quantidade de pessoas ocupadas e assalariadas.

Na tabela 1, resumam-se as grandezas importadas a partir da API do SIDRA, informando-se o número da tabela de origem dos dados e, quando importante, o número da variável correspondente à grandeza entre parênteses. Na última coluna da tabela, informa-se o mínimo nível de agregação da variável importada.

Tabela 1 – Dados do IBGE importados para uso pela Inspeção do Trabalho

Grandeza	Fonte	Nível de agregação
Área territorial	Tabela 6579 (IBGE)	Município
População estimada	Tabela 1301 (IBGE)	Município
PIB	Tabela 5938 (IBGE)	Município
Número de Empresas	Tabela 6449 (IBGE)	Município – Seção do CNAE
Pessoal Ocupado	Tabela 6449 (IBGE)	Município – Seção do CNAE
Pessoal Assalariado	Tabela 6449 (IBGE)	Município – Seção do CNAE

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados obtidos da API/SIDRA do IBGE

Embora, como já se afirmou, o SIDRA sintetize dados da PNADc, há informações essenciais derivadas da pesquisa que precisam ser calculadas com base em seus microdados (dados com informações dos questionários da pesquisa). É o caso, por exemplo, dos dados de informalidade no mercado de trabalho no País e de trabalho infantil, fundamentais para o exercício das competências da Fiscalização do Trabalho.

A PNADc é uma pesquisa amostral desenvolvida pelo IBGE com o objetivo de acompanhar, com periodicidade trimestral, dados da força de trabalho no País (IBGE, 2021c). Diferentemente dos dados tratados até agora, a PNADc não produz resultados para todos os municípios do Brasil, tendo abrangência territorial definida pelo IBGE, conforme se lê a seguir (IBGE, 2021c):

Sua amostra foi planejada de modo a produzir resultados para Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, Regiões Metropolitanas que contêm Municípios das Capitais, Região Integrada de Desenvolvimento - RIDE Grande Teresina, e Municípios das Capitais. Desde sua implantação, a pesquisa, gradualmente, vem ampliando os indicadores investigados e divulgados.

Nesse sentido, é fundamental agregar a este trabalho os microdados da PNADc, que precisam ser baixados em formato de arquivo texto por meio de Protocolo FTP (*File Transfer Protocol*, Protocolo de Transferência de Arquivos em tradução literal), disponibilizado pelo IBGE e com o qual também é possível realizar o *download* dos dicionários das tabelas. Com as informações da PNADc é possível, como será discutido na Seção 4, criar panoramas da informalidade no mercado de trabalho no Brasil para os níveis territoriais da pesquisa, além de elaborar modelos de inteligência artificial que realizam a predição de taxas de informalidade para municípios não abrangidos pela pesquisa.

2.2 DADOS DE OUTRAS FONTES

Além das informações trazidas a partir de pesquisas realizadas pelo IBGE, outras instituições nacionais e internacionais produzem dados que podem ser

fundamentais para os trabalhos desenvolvidos pela SIT. Listam-se, a seguir, os dados importados, com suas fontes e breve descrição de suas utilidades.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública ligada ao Ministério da Economia que tem como objetivo fornecer “suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros” (Ipea, 2021). A partir das pesquisas do Ipea, buscou-se chegar a informações da economia dos municípios, como listado na Tabela 2, que podem constituir-se de informações importantes com correlação com a ocorrência de trabalho informal, trabalho infantil, acidentalidade laboral ou outras irregularidades trabalhistas.

Numa tentativa de alterar a visão unilateral de desenvolvimento humano relacionado apenas ao crescimento econômico de uma região, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (HAQ, 1995; ONU, 2021), que avalia o desenvolvimento de um país segundo os aspectos sociais e econômicos, como qualidade de vida, renda e escolarização de sua população. Desta forma, o IDH pode guardar correlação com variáveis relacionadas ao mercado de trabalho do país.

Por fim, o nível educacional de determinada região também pode influenciar no perfil dos trabalhadores e na empregabilidade local. Sabe-se, por exemplo, que o nível de educação do trabalhador está relacionado à sua possibilidade de sofrer acidente laboral (ROCHA et al., 2019). No País, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) faz o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, que mede a qualidade educacional dos municípios, combinando-se informações de rendimento escolar (taxa de aprovação dos alunos) e desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb - Sistema de Avaliação da Educação Básica).

Na Tabela 2, resumem-se, esquematicamente, os dados importados a partir de fontes externas à Inspeção do Trabalho, excluindo-se o IBGE.

Tabela 2 – Dados obtidos a partir do Ipea, ONU, INEP

Grandeza	Fonte	Nível de agregação
Exportações	Ipea	Município

Importações	Ipea	Município
Receitas	Ipea	Município
Transferências correntes	Ipea	Município
Transferências de capital	Ipea	Município
IDH	ONU	Município
Ideb	INEP	Município
Prova Brasil/Saeb	INEP	Município

Fonte: Elaborada pelos autores.

3 O SISTEMA

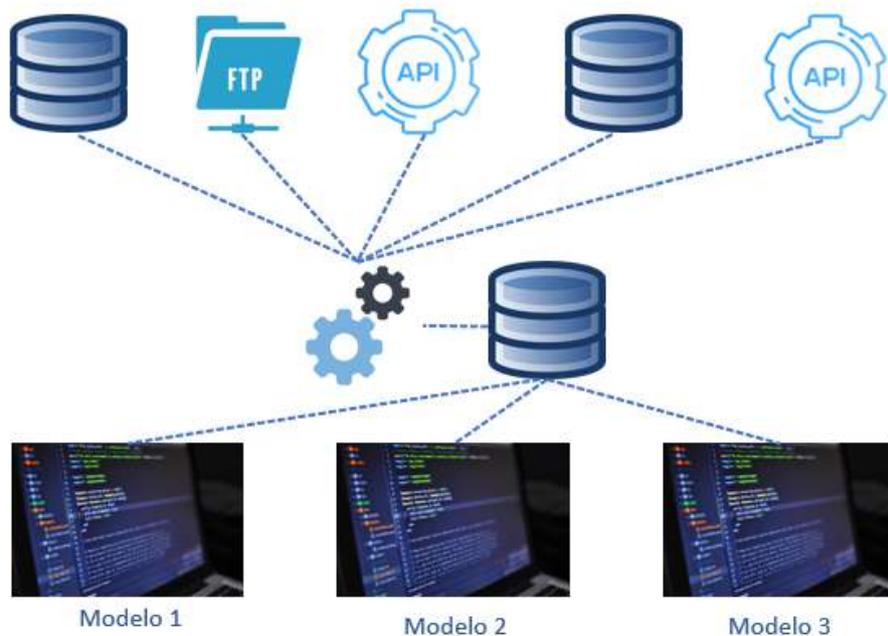
Como discorrido na seção anterior, os dados de fontes externas necessários à Inspeção do Trabalho para diversas de suas atividades precisam ser obtidos a partir de fontes distintas (API, Protocolos FTP, *download* em páginas da *Web*) disponibilizadas por diversos entes (IBGE, Ipea, ONU etc.). Além disso, há diversas informações importantes a serem acrescentadas àquelas que estão armazenadas nos bancos de dados internos do Ministério do Trabalho e Previdência, como as informações das fiscalizações trabalhistas e do eSocial, da RAIS e do CAGED.

Sendo assim, para cada aplicação ou análise que seja desenvolvida, deve ser criado todo um sistema de extração, transformação e carga dos dados (na sigla em inglês, ETL - *extract, transform and load*).

A solução proposta pela Coordenação Geral de Integração Fiscal (CGIF) da Subsecretaria de Inspeção (SIT) é a construção de sistema único que, conectando-se às diversas fontes de dados, tanto internas quanto externas à fiscalização trabalhista, possa gerar, de maneira unificada, somente uma base de dados para as diversas finalidades de planejamento e acompanhamento das ações da Inspeção do Trabalho, além de alimentar painéis estatísticos e modelos de inteligência artificial. A solução proposta é denominada de *Pool of Features*, “piscina de características’ em tradução livre, já que é uma iniciativa menor, em termos de armazenamento e processamento de dados, que um *data lake*, “lago de dados” em tradução livre, nomenclatura comum aos grandes repositórios de informações. A figura 1 é uma representação esquemática do sistema proposto, mostrando a extração e o processamento unificado

de dados de diversas fontes (bancos de dados, APIs etc.) e a criação de bancos que passam a alimentar diversas iniciativas da Fiscalização do Trabalho (modelos de inteligência artificial, criação de painéis estatísticos etc.).

Figura 1 – Representação esquemática do sistema *Pool of Features*



Fonte: Elaborada pelos autores.

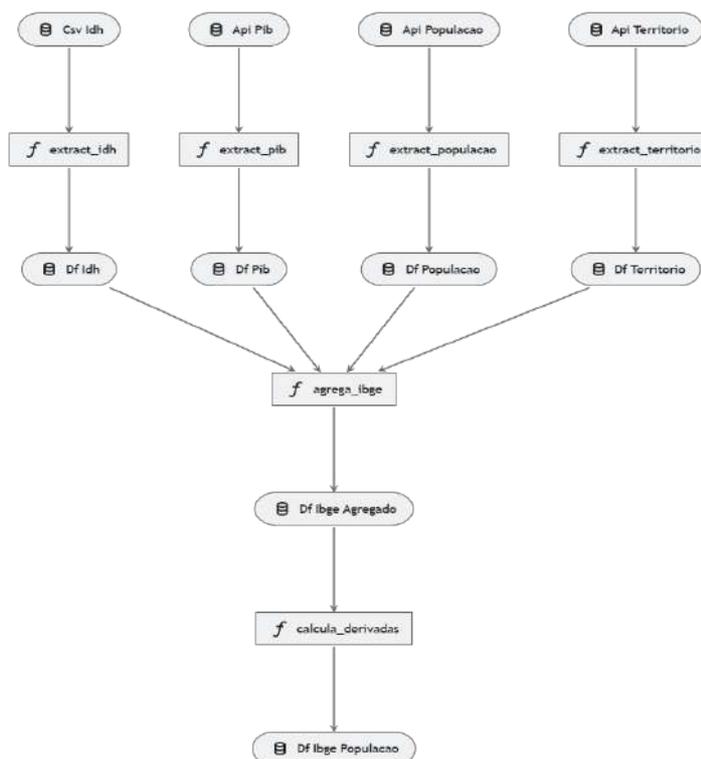
É importante destacar que a iniciativa aqui descrita abrange o sistema construído para buscar automaticamente os dados e realizar todas as transformações necessárias, mas também abarca o banco de dados gerado e que pode ser utilizado em todas as iniciativas da Fiscalização Trabalhista. A figura 1 resume o sistema, representando todas as fontes que o alimentam.

Na construção do sistema foi utilizada a linguagem de programação Python (ROSSUM et al., 1991) e a biblioteca Kedro (QUANTUMBLACK, 2021) para organizar toda a sistemática de ETL. Para manipulação dos dados são usadas as bibliotecas Pandas (MCKINNEY et al., 2011) e Spark (ZAHARIA et al., 2016). Esta última permite o trabalho com grandes volumes de dados, possibilitando o processamento paralelizado e *clusterizado* (agrupado). Além disso, o sistema é desenvolvido a partir dos conceitos de *pipelines* e nós. Um *Pipeline* é a série de transformações realizadas nos dados, desde sua extração até a geração das tabelas que serão usadas nos

diversos trabalhos desenvolvidos. Cada transformação realizada num dado é denominada de nó.

Na Figura 2, representa-se, a título de exemplo, um dos *pipelines* que compõem o sistema *Pool of Features*. Note-se que as primeiras etapas correspondem à extração dos dados de suas respectivas fontes (leitura de dados de IDH a partir de arquivo no formato csv (valores separados por vírgula), obtenção de informações de PIB, população e área territorial via APIs). Em seguida, são realizados nos nós (representados por quadriláteros) todos os cruzamentos de tabelas, agregações e demais transformações até que se tenha a geração da tabela que será usada em trabalhos futuros ou que alimentará outros *pipelines* (no exemplo da figura 2, vê-se a tabela denominada Df_ibge_População).

Figura 2 – Exemplo de *pipeline* do sistema *Pool of Features*

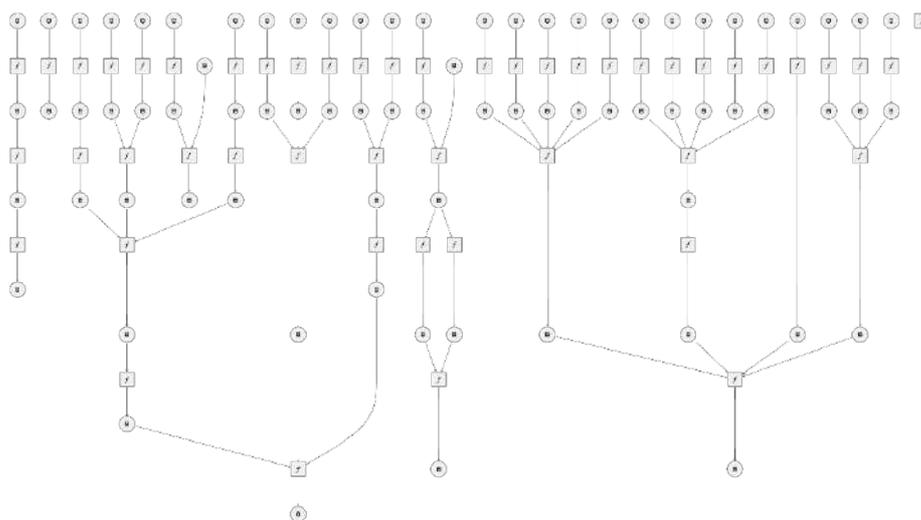


Fonte: Elaborada pelos autores.

Fundamental destacar que não existe a pretensão de, neste artigo, descrever todo o sistema, discorrer sobre todas as funções de transformação e detalhar todas as tabelas geradas, dada a complexidade do trabalho desenvolvido. A Figura 3, no

entanto, mostra, de forma simplificada, os *pipelines*, nós (representados por quadriláteros com a letra “F” em seu interior) e tabelas (imagens circulares) que constituem o sistema *Pool of Features*.

Figura 3 – Representação esquemática de todos os *pipelines* que constituem o sistema *Pool of Features*



Fonte: Elaborada pelos autores.

4 USOS DO SISTEMA *POOL OF FEATURES*

Nesta seção, serão listadas algumas soluções elaboradas com dados do sistema *Pool of Features*. A lista a seguir não é exaustiva e evidencia apenas os painéis estatísticos que estão prontos para publicação e utilização pela Auditoria-Fiscal do Trabalho. Já os painéis a seguir apresentados utilizam o software *Qlik Sense Enterprise* (QLIK, 2021).

Os dados sobre o desempenho da informalidade são fundamentais para melhorar a atuação no combate à precarização das relações de trabalho, privilegiando, assim, o respeito aos direitos trabalhistas mínimos e protegendo contra a incidência do *dumping social*.

Nessa linha, conhecer onde se concentram os maiores indícios de atividades desenvolvidas com base na informalidade dos trabalhadores é fundamental para atuar de forma preventiva e eficaz.

Dessa maneira, os dados presentes na amostra de dados da PNAD Contínua que integram a *Pool of Features* são tratados e, então, geram dados totalizados por diversos níveis de agregação territorial do País, como por estado e por região geográfica. Abaixo, segue a figura da tela inicial do sistema de informalidade:

Figura 4 – Tela inicial do sistema de informalidade no Brasil



Fonte: Elaborado pelos autores.

Além disso, considerando a forma de apresentação dos dados da PNAD Contínua, abertos até o nível de divisão da CNAE, os dados foram sistematizados para agrupar até esse nível, partindo do nível anterior - seção da CNAE. A seguir, na figura 5, está a tela com as opções de filtros permitidos para manipulação desses dados:

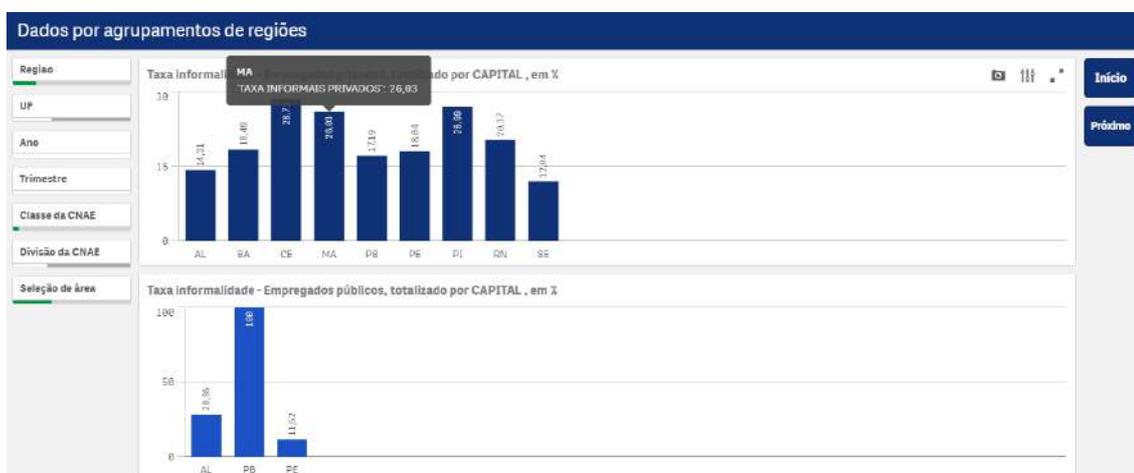
Figura 5 – Tela do sistema de informalidade no Brasil, detalhando-se filtros e gráficos disponíveis



Fonte: Elaborado pelos autores.

O usuário pode trabalhar com os dados de forma interativa para fazer filtros que sejam o mais próximo possível da sua necessidade, atendendo a características peculiares ou específicas do caso concreto. Por exemplo, na Figura 6, abaixo, executa-se através do agrupamento dos dados apenas da região Nordeste para o nível de Capitais e dentro da Seção da CNAE C - Indústrias da Transformação, permitindo-se aferir rapidamente o comportamento da taxa de informalidade observada com tais critérios:

Figura 6 – Exemplo de visualização do sistema de informalidade na região Nordeste com dados agrupados por Capitais



Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota-se que a informalidade, neste caso, é apresentada em dois níveis de dados: empregados privados e empregados públicos. Nesse último recorte, apenas em três estados existem dados na PNAD com valores, ao contrário da taxa de informalidade de empregados privados, que é verificada em todos os nove estados da região selecionada.

Em outra frente, foi construído o modelo de *Machine Learning* (aprendizagem de máquina) para calcular as taxas de informalidade em outros níveis de dados não abordados na PNAD Contínua. Assim, para os municípios, regiões imediatas e regiões intermediárias não abrangidas na pesquisa PNAD, o modelo de *Machine Learning* calcula as taxas de informalidade com base nas *features* anteriormente citadas.

Abaixo na Figura 7, está a tela inicial do sistema compilado dos dados.

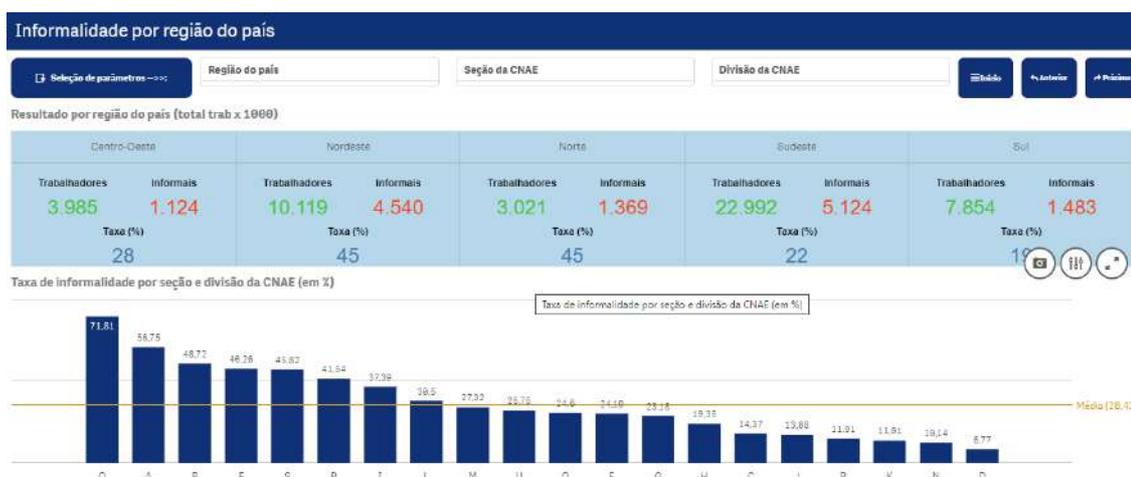
Figura 7 – Tela inicial do painel de informalidade com dados gerados pelos algoritmos de inteligência artificial



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em seguida, detalhe da tela que aparece na Figura 8 de consulta da informalidade por região do País, sem utilização de filtros adicionais:

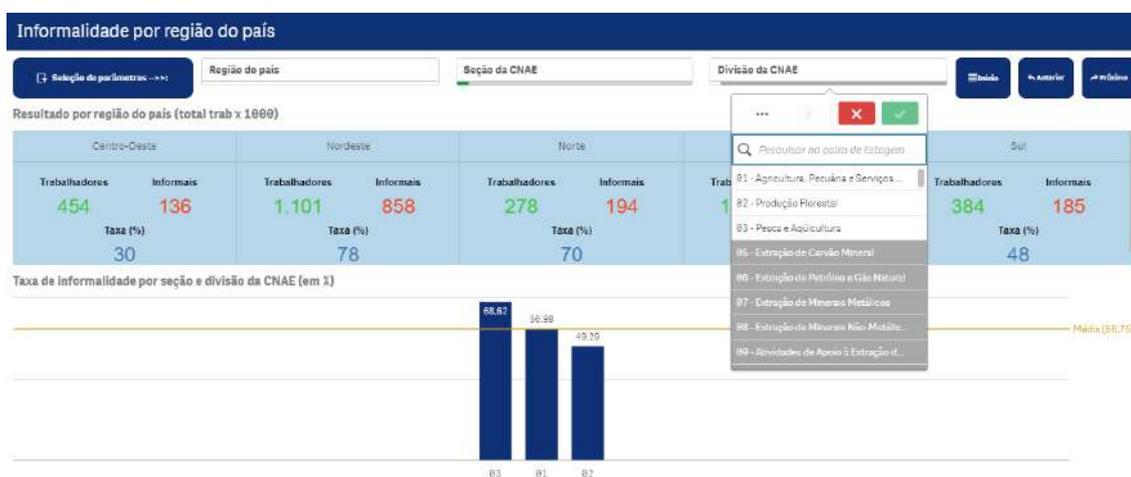
Figura 8 – Informalidade por região do País



Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota-se que os dados revelam um alto índice de informalidade nas regiões Norte e Nordeste quando comparadas às demais regiões do País. Outra possibilidade, caso se queira conhecer o comportamento da informalidade dentro da Seção A – Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, é filtrar a seção A da CNAE, cujas divisões serão detalhadas na parte inferior da tela, conforme mostrado na Figura 9 a seguir:

Figura 9 – Detalhamento da informalidade na Seção A da CNAE



Fonte: Elaborado pelos autores.

Esta é uma vantagem do uso de ferramentas de *Business Intelligence* – BI para tratamento e consolidação dos dados. É possível obter *insights* e respostas rápidas com pouca manipulação ou esforço, sendo possível combinar e gerar resultados para

tomada de decisões de forma mais assertiva e focada nos resultados apresentados. Passa-se, assim, a ser privilegiada a seleção de empresas ou setores sem o uso de critérios aleatórios, mas sim ancorada em dados numéricos e informações que são, até segunda ordem, confiáveis e oficiais para uso por toda a Administração Pública.

A Inspeção do Trabalho no Brasil vem desenvolvendo sistemas de planejamento com base em algoritmos de inteligência artificial, no intuito de auxiliar no planejamento de ações, principalmente quando se há poucas informações e indícios (TOLEDO; TIMOTEO; BARBOSA, 2020).

Nesse sentido, já foi desenvolvido o sistema capaz de prever a ocorrência de acidentes laborais em determinado empregador para cada CBO (Código Brasileiro de Ocupações) presente em seu quadro funcional (TOLEDO; TIMOTEO; BARBOSA, 2020). Sendo utilizadas, como variáveis para predição, características do empregador - como seu CNAE, o município de sua localização, número de empregados, número de irregularidades previamente detectadas pela Inspeção do Trabalho, número de embargos e interdições já realizados - e características das relações de emprego - idade média dos trabalhadores, tempo médio de trabalho, proporção de mulheres na força de trabalho. Segue, na Figura 10, tela do referido sistema de predição de acidentes laborais com os dados e filtros disponíveis ao usuário:

Figura 10 – Probabilidade de acidentalidade e seus filtros

Maiores probabilidades por UF			Maiores probabilidades por CNAE		
UF	Q	Maior probabilidade (%)	CNAE Subclasse	Q	Maior probabilidade (%)
PE		97,25	Totais		97,25
PR		96,96	4120400 - Construção de edifícios		97,25
SC		96,79	4399103 - Obras de alvenaria		96,96
SP		95,81	4399107 - Montagem e desmontagem de andaimes e out		95,81
MT		94,11	4312600 - Perfurações e sondagens		94,74
RS		93,49	4399199 - Serviços especializados para construção		94,6
MG		93,41	4330402 - Instalação de portas, janelas, tetos, di		94,58
RN		92,54	4321500 - Instalação e manutenção elétrica		94,11
RJ		92,09	4313600 - Obras de urbanização - ruas, praças e ca		93,63
GO		91,94	4320100 - Instalação e manutenção de estruturas		93,77

Dados consolidados - Probabilidade de acidentes por CNPJ													
Ano	Q	UF	Q	CNAE	Q	CNPJ	Q	Raça Social	Q	Município	Q	Probabilidade acidente (%)	Q
2018		PE		4120400						Oitinda		97,25	
2018		PR		4399103						Curitiba		96,96	
2018		SC		4120400						Indaial		96,29	
2018		SP		4399102						Piracicaba		95,81	
2018		SP		4312600						Tupã		94,74	
2018		SP		4399199						Ribeirão Preto		94,6	
2018		SP		4330402						São Paulo		94,58	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na tela acima, é possível ao usuário do painel de dados modelar suas consultas de várias formas, utilizando filtros distintos. Assim, pode-se pesquisar por UF (Unidade

Federativa) ou diretamente pela atividade econômica e obter uma lista de empresas que atendam a tais critérios, sendo apresentada a probabilidade de acidentes com aquela configuração desejada.

Estes parâmetros de consulta fornecem, de forma rápida e ágil, um quadro comparativo dos diversos dados utilizados, sendo a probabilidade calculada reflexo das correlações e efeitos obtidos e armazenados nas informações.

Esse modelo precisa ser revisitado e melhorado, focando na obtenção de resultados cada vez mais precisos para a Fiscalização. Para tanto, além da atualização dos dados com informações mais recentes, é fundamental se notar que há variáveis externas aos bancos da Inspeção do Trabalho que podem contribuir para o modelo construído, como dados de população ocupada no local, informação sobre níveis de educação da região etc.

Além da predição da ocorrência de acidentes de trabalho, outros modelos podem auxiliar no planejamento de ações de segurança e saúde no trabalho. É possível usar os dados contidos na *Pool of Features* para criar modelos mais específicos, tais como para prever a probabilidade de ocorrências de acidentes graves, fatais ou adoecimentos laborais.

Para cada um desses modelos, pode-se definir novas variáveis para usar como parâmetros dos modelos, ou ainda rebalancear o efeito delas dentro do modelo gerado para se obter um resultado mais apurado. Com base nisso, as ações de planejamento podem ser auxiliadas com dados que tornem mais eficaz a seleção de empresas, setores ou períodos do ano para a realização de incursões fiscais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transformação digital por que têm passado governos e sociedade em todo o mundo não pode ser olvidada pela Auditoria-Fiscal do Trabalho brasileira. Ao contrário, o aumento da disponibilidade de informações em formato digital e da capacidade de armazenamento e processamento de dados tem estimulado o desenvolvimento de novos sistemas para auxílio ao planejamento de ações que permitem alcançar uma maior efetividade na prestação do serviço público.



Importante ressaltar que essa é uma necessária mudança de paradigma e significa um passo importante na direção de embasar o planejamento das ações fiscais a partir da inteligência prévia extraída das informações disponíveis. Não se pode conceber a ausência da Inspeção do Trabalho de uma posição de liderança e protagonismo, dentro do serviço público, na utilização de dados que permitam um salto qualitativo na prestação do serviço e no melhor uso dos recursos disponíveis. A força motriz que permitirá à Auditoria-Fiscal do Trabalho a manutenção da excelência da sua contribuição à sociedade está, indubitavelmente, atrelada a essa mudança estratégica na utilização dos dados e das tecnologias correspondentes.



Nesse contexto, apresenta-se o sistema denominado *Pool of Features* que tem o objetivo de reunir diversas fontes de informação externas à Fiscalização Trabalhista em um único ambiente. Como se tem discutido, o sistema não representa um fim em si mesmo, mas é uma importante fonte de dados para os diversos sistemas de planejamento, avaliação e controle da atuação dos auditores do trabalho. De fato, diversas variáveis importadas pelo sistema em apreço permitem o monitoramento da sociedade em diversos níveis territoriais, possibilitando a escolha, com maior grau de assertividade, de atividades econômicas para fiscalização. Também são possíveis o monitoramento e o controle das ações e de seus impactos nas populações de trabalhadores do País.

É fundamental destacar que o sistema é, inclusive, parte de uma iniciativa maior de uso de aplicações de inteligência artificial pela Fiscalização Trabalhista brasileira. Embora já existam iniciativas voltadas a inserir algoritmos de *machine learning* na rotina de fiscalização, verifica-se a necessidade de ampliar as características usadas pelos sistemas, além de integrar e estruturar as rotinas usadas pela equipe de trabalho de fiscalização. Com o sistema proposto, será possível otimizar o trabalho desenvolvido pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho e acelerar as entregas de produtos para utilização do corpo de Auditores-Fiscais do Trabalho.

REFERÊNCIAS

BORGES, G. M.; ERVATTI, L. R.; SILVA, L. Desafios para o IBGE nas estimativas populacionais dos municípios brasileiros: aplicação de distintas metodologias. **Seminário Internacional “Estimaciones y Proyecciones de Población: Metodologías, Innovaciones y Estimación de Grupos Objetivo de Políticas Públicas”**. Rio de Janeiro–RJ–Brasil, p. 35, 2011.

BRASIL. Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, que passa a denominar-se Carreira Auditoria da Receita Federal - ARF, e sobre a organização da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10593.htm>. Acesso em: 4 jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002. Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4552.htm>. Acesso em: 4 jun. 2021.

DAHL, Ø.; STARREN, A. **The future role of big data and machine learning for health and safety inspection efficiency**. EU-OSHA: Bilbao, Spain, 2019.

FALK, S.; RÖMMELE, A.; SILVERMAN, M. **Digital Government**. [S.l.]: Springer, 2017.

FILGUEIRAS, F.; FLÁVIO, C.; PALOTTI, P. **Digital transformation and public service delivery in Brazil**. Latin American Policy, Wiley Online Library, v. 10, n. 2, p. 195–219, 2019.

FLAK, L. S.; MOE, C. E.; SÆBØ, Ø. On the evolution of e-government: The user imperative. In: SPRINGER. **International Conference on Electronic Government**. [S.l.], 2003. p. 139–142.

HAQ, M. U. **Reflections on human development**. Londres: Oxford University Press, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **O IBGE**. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html> >. Acesso em: 01 jun. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **SIDRA, Banco de tabelas estatísticas**. Disponível em: < <https://sidra.ibge.gov.br/home/pimpfbr/brasil> >. Acesso em: 01 jun. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e> >. Acesso em: 01 jun. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas do cadastro central de empresas: 2018**. [S.l.]: IBGE, 2018. Disponível em : < <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/cempre/quadros/brasil/2018> > Acesso em: 01 jun. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto - PIB**. [S.l.]: IBGE, 2021. Disponível em : < <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> > Acesso em: 17 set. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **O Ipea - Quem Somos**. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68 >. Acesso em: 01 jun. 2021.

JANOWSKI, T. **Digital government evolution: From transformation to contextualization**. Nova Iorque: Elsevier, 2015.

MCKINNEY, W. et al. Pandas: a foundational python library for data analysis and statistics. **Python for High Performance and Scientific Computing**, Seattle, v. 14, n. 9, p. 1–9, 2011.

MUSTCHIN, S.; LUCIO, M. M. **The evolving nature of labour inspection, enforcement of employment rights and the regulatory reach of the state in Britain**. Journal of Industrial Relations, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 62, n. 5, p. 735–757, 2020.

OLIVEIRA, L. A. P. d.; SIMÕES, C. C. d. S. **O IBGE e as pesquisas populacionais**. Revista Brasileira de Estudos de População. São Paulo: SciELO Brasil, v. 22, n. 2, p. 291–302, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Índice de Desenvolvimento Humano**. Disponível em: < <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos.html> >. Acesso em: 01 jun. 2021.

QLIK. **QLIK SENSE, Plataforma de análise de dados**. QLIK, 2021 Disponível em: < <https://www.qlik.com/pt-br/products/qlik-sense> >. Acesso em: 01 jun. 2021.

QUANTUNBLACK VISUAL ANALITICS LIMITED. **Kedro**. Quantumblack, 2021. Disponível em: < <https://kedro.readthedocs.io/en/stable/> >. Acesso em: 01 jun. 2021.
ROCHA, Tatiane; SALVAGNI, Julice; NODARI, Cristine Hermann. **Evidências da Segurança do trabalho e o nível de escolaridade dos trabalhadores na**

construção civil. Revista gestão e planejamento. Salvador, BA. Vol. 20, (jan./dez. 2019), p. 328-343, 2019.

ROSSUM, G. V. et al. **Python.** 1991.

SUZUKI, T. **International trends in systems for inspection of labor law violations.** Japan Labor Review, v. 13, n. 4, p. 83–97, 2016.

TOLEDO, J. de M.; TIMOTEO, R. D. A.; BARBOSA, E. da S. **Inteligência artificial para predição de acidentes laborais no brasil e sua aplicação pela inspeção do trabalho.** Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho. 4ª edição. Brasília: Escola Nacional da Inspeção do Trabalho, 2020.

VARELLA, M. D.; OLIVEIRA, C. G.; MOESCH, F. **Salto digital nas políticas públicas: oportunidades e desafios.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 7, n. 3, p. 560–583, 2017.

ZAHARIA, M. et al. **Apache spark: a unified engine for big data processing.** Communications of the ACM, ACM New York, NY, USA, v. 59, n. 11, p. 56–65, 2016.

EXTERNAL SOURCE DATA TO IMPROVE LABOUR INSPECTION IN BRAZIL

ABSTRACT

The digital transformation that has taken place in the world in recent decades continues to affect all spheres of society, including the different branches and levels of Public Administration. The natural consequences of this process were, on the one hand, increasing availability of data and, on the other, a significant increase in the need to use them to improve the provision of services, whether in the public or private sphere. About the Brazilian Labor Inspection, these changes do not go unnoticed and several initiatives are beginning to take shape. However, in this case, a large amount of data needs to be meticulously organized so that it can support and exert its expected usefulness. In this vein, this study proposes the Pool of Features Project ("Pool of Features", in literal translation) which represents the effort to bring, in a structured way, data from external sources that can contribute to the IT environment of the Labor Inspection. in improving the quality of public service provision carried out by the Labor Inspection, promoting action planning based on fiscal intelligence.

Keywords: digital government. public data. labour inspection planning.

A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E A HEUTAGOGIA COMO VETORES DE DESENVOLVIMENTO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO

Felipe Macêdo Pires Sampaio¹

1 Introdução; 2 A Inspeção do Trabalho e a necessidade capacitação; 2.1 criação da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho; 3 Educação a distância no contexto do setor público; 3.1 Educação no setor público sob a ótica da heutagogia; 4 A EAD na inspeção do trabalho e as tecnologias da educação sob uma abordagem heutagógica; 4.1 Educação a distância na Inspeção do Trabalho; 4.2 Uma proposta de utilização das trilhas de aprendizagem para o aperfeiçoamento do ensino da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho; 5 Conclusão.

RESUMO

O presente artigo analisa a aplicação da heutagogia na educação a distância - EaD da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho. Para tanto, examina a aplicação da EaD no setor público brasileiro e à Inspeção do Trabalho no Brasil, sendo que, entre os aspectos abordados encontram-se os normativos nacionais e internacionais sobre o tema. Analisa-se, ademais, o histórico da dessa modalidade de educação na Inspeção do Trabalho e a respectiva evolução das suas políticas. Após, estuda-se a heutagogia e os benefícios da sua aplicação no âmbito da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho, como estratégia de aperfeiçoamento do ensino. Por fim, sugere-se a adoção prática de uma das tecnologias da educação consistente nas trilhas de aprendizagem, como forma de fomentar a heutagogia.

Palavras-chave: Inspeção do Trabalho. Educação a Distância. Heutagogia.

1 INTRODUÇÃO

Diante de um cenário de constantes mudanças políticas, econômicas e sociais no Brasil, é possível notar uma crescente necessidade de capacitação continuada e aperfeiçoamento da força de trabalho no âmbito do serviço público.

¹ Auditor-Fiscal do Trabalho. Coordenador Acadêmico da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho - ENIT, da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho - SIT, do Ministério do Trabalho e Previdência. Editor-Chefe da Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho. Coordenador e professor de cursos da Inspeção do Trabalho. Pós-Graduado em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho (Juspodivm - BA). Pós-Graduado em Inovação e Novas Tecnologias na Educação (ENAP - DF). Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia.



A possibilidade de capacitar-se para melhor exercer o seu trabalho é essencial para todas as áreas do serviço público, mas é ainda mais sensível em carreiras típicas de Estado, como a Auditoria-Fiscal do Trabalho. Isso porque essas estão diretamente ligadas com a promoção de políticas públicas e com o exercício de funções correspondentes a um poder-dever do Estado.

No caso da Auditoria, há grande importância da sua linha de atuação, como por exemplo: arrecadação de recursos para o FGTS e contribuições sociais; combate ao trabalho infantil; erradicação do trabalho escravo ou análogo ao de escravo; fiscalização do trabalho portuário e aquaviário; promoção da segurança e saúde no trabalho; redução dos índices de acidente de trabalho e o respectivo peso sobre a Previdência Social, financiada por todos.

Contudo, também é verdade que essa capacitação exige o investimento de recursos, por vezes limitados, o que demanda a sua utilização eficiente e racional, de forma a possibilitar o maior benefício à sociedade.



Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo principal analisar a aplicação da heutagogia no EaD da ENIT. Para tanto, examina-se a educação a distância, os benefícios da sua aplicação à Inspeção do Trabalho, por meio da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho – ENIT, e as respectivas ferramentas possíveis de serem utilizadas como forma de aumentar a eficiência nos serviços prestados à sociedade. Será dada considerável relevância ao estudo da heutagogia e a sua contribuição para o ensino.

Sendo assim, é necessário selecionar e analisar uma ferramenta a ser utilizada pela ENIT, como forma de fomentar a educação a distância e fornecer um ambiente propício aos integrantes da carreira fundada na heutagogia e tendente a aperfeiçoar seus respectivos conhecimentos.

A pesquisa encontra-se no nível Meso, na categorização de Zawacki-Richter e Anderson (2015), guardando relação predominante com a "Gestão e organização". Isso porque a pesquisa tem o objetivo de analisar a educação a distância e sua aplicação relacionada às políticas institucionais da Inspeção do Trabalho, à educação continuada, à aprendizagem ao longo da carreira e ao impacto da aprendizagem online sobre as políticas institucionais da organização.

Os setores de conhecimento envolvidos neste artigo são, principalmente: o Direito (em especial o Direito Constitucional e o Direito Administrativo), a Educação (de forma mais voltada para a educação corporativa no serviço público) e a Gestão Pública. Há uma abordagem legal sobre o tema, bem como é realizada uma análise da Educação a Distância e as suas tecnologias aplicáveis à Inspeção do Trabalho (GUSTIN, 2013), em especial as trilhas de aprendizagem, como técnica de gestão pública. A pesquisa relaciona-se diretamente com a Administração Pública, já que o seu objeto é justamente a análise da viabilidade da Educação a Distância aplicada à Inspeção do Trabalho, carreira típica de Estado.

2 A INSPEÇÃO DO TRABALHO E A NECESSIDADE CAPACITAÇÃO

A Administração Pública deve pautar a sua conduta nos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL). O princípio da eficiência passou a ser previsto expressamente por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, ao perceber o Legislador Reformador a necessidade de promover a eficiência no serviço público.

Mesmo antes da alteração trazida pela referida Emenda, o ordenamento infraconstitucional já definia a eficiência como um dos princípios básicos para que a prestação de serviços públicos fosse adequada (CARVALHO, 2018).

A eficiência é essencial em diversos aspectos da Administração Pública, entre eles a prestação de serviços públicos à sociedade pelos servidores públicos. Para atingir a eficiência é essencial que os servidores sejam expostos ao constante treinamento, atualização e que seja fomentado o desenvolvimento das suas competências por meio de ações educacionais.

Previendo essa necessidade, o Legislador Reformador, por meio da mesma Emenda Constitucional 19/1998, que inseriu o princípio da eficiência expressamente na Constituição da República de 1988 (BRASIL), acrescentou o § 2º do art. 39. Esse dispositivo prevê a necessidade de os órgãos públicos manterem “escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira”.

Veja-se que a Constituição passou a prever expressamente a necessidade de promover a formação e o aperfeiçoamento constante dos servidores públicos. Com o objetivo de cumprir esse mandamento constitucional, são desenvolvidas pelos órgãos públicos diversas ações educacionais, tais como: promoção de cursos de aperfeiçoamento pelas escolas de governo; pós-graduação *lato e stricto sensu*, concessão de licença capacitação; realização de estudo no exterior; e concessão de afastamento para Participação em Programa de Pós-Graduação ou licença capacitação.

No âmbito da administração federal, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal - PNDP –, instituída pelo Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 (BRASIL), criou instrumentos e instâncias de coordenação da capacitação dos servidores. Dessa forma, a capacitação do servidor passou a ser encarada como atividade permanente, ao longo da sua trajetória profissional (FERNANDES; PALOTTI; CAMÕES. 2015). Essa diretriz foi mantida e ampliada pelo Decreto nº 9.991, de 28 e agosto de 2019 (BRASIL), que substituiu o Decreto nº 5.707/2006 (BRASIL).

No âmbito da Inspeção do Trabalho, o desenvolvimento de pessoas também não é relegado a segundo plano, tanto é que a Convenção nº 81 da Organização Internacional do Trabalho (BRASIL. Decreto nº 10.088, de 2019), diploma internacional incorporado ao ordenamento jurídico pátrio com *status* de norma supralegal, no item 3 do seu art. 7º determina que os Auditores-Fiscais do Trabalho deverão receber formação apropriada para o exercício de suas funções: “os inspetores de trabalho deverão receber formação apropriada, para o exercício de suas funções”.

Cabe ressaltar que diversos países possuem inspeções do trabalho, as quais, todavia, não são de constituição e funcionamento uniforme. No Brasil, os inspetores do trabalho são chamados de Auditores-Fiscais do Trabalho.

Em reforço ao disposto no mencionado item 3 e as previsões do ordenamento interno brasileiro, o Chefe do Poder Executivo editou o Decreto nº 4.552, de 2002 (BRASIL), dispondo expressamente que aos Auditores-Fiscais do Trabalho serão ministrados regularmente cursos necessários à sua formação, aperfeiçoamento e

especialização, conforme as orientações expedidas pela autoridade nacional competente em matéria de inspeção do trabalho:

Art. 18. Compete aos Auditores-Fiscais do Trabalho, em todo o território nacional:

[...]

§ 2º Aos Auditores-Fiscais do Trabalho serão ministrados regularmente cursos necessários à sua formação, aperfeiçoamento e especialização, observadas as peculiaridades regionais, conforme instruções do Ministério do Trabalho e Emprego, expedidas pela autoridade nacional competente em matéria de inspeção do trabalho.

Cabe ressaltar que hoje o Ministério do Trabalho não mais existe com esse nome, tendo sido incorporado, juntamente com outras pastas, ao Ministério da Economia (BRASIL. Decreto nº 9.745, 2019). Quanto à autoridade nacional mencionada pelo § 2º do mencionado decreto, trata-se do Subsecretário(a) de Inspeção do Trabalho, chefe da Inspeção do Trabalho brasileira.

A possibilidade de capacitar-se para melhor exercer o seu trabalho é importante para todos os servidores públicos, mas é ainda mais sensível em carreiras típicas de Estado, como a Auditoria-Fiscal do Trabalho, já que essas estão diretamente ligadas com a promoção de políticas públicas e o exercício de funções correspondentes a um poder-dever do Estado. No caso da Auditoria, há grande importância da sua linha de atuação, como por exemplo: arrecadação de recursos para o FGTS e contribuições sociais; combate ao trabalho infantil; erradicação do trabalho escravo ou análogo ao de escravo; fiscalização do trabalho portuário e aquaviário; ou ainda na promoção da segurança e saúde no trabalho, entre outros.

Cabe ressaltar que as atribuições dessa carreira também impactam direta e positivamente no Sistema de Seguridade Social, com maior projeção na Saúde e Previdência, sendo interesse da sociedade a manutenção de uma força de trabalho produtiva, sadia e que dependa menos da Previdência e dos serviços da Saúde. Assim, além das importantes funções sociais exercidas pelos Auditores-Fiscais do Trabalho no sentido da inclusão no mercado de trabalho e a promoção do trabalho digno, há uma inegável função arrecadatória nas suas atribuições e, principalmente, a função de evitar que o Estado Brasileiro tenha de destinar mais recursos à Saúde ou à Previdência, para custear benefícios por incapacidade decorrentes de acidentes de trabalho ou do adoecimento ocupacional.

Nessa linha de intelecção, é de inegável interesse da sociedade que os Auditores-Fiscais do Trabalho estejam sempre capacitados e participem de ações educacionais com o objetivo de aumentar a sua qualificação e eficiência. Isso porque, apesar da aplicação inicial de recursos, uma vez realizada a ação educacional de capacitação, as maiores beneficiadas com o refinamento da capacidade técnica do Auditor são a própria Administração Pública e a sociedade.

É possível verificar, portanto, que, em princípio, há a racionalização dos recursos envolvidos na promoção das capacitações e desenvolvimento dos Auditores, já que o recurso investido pode, efetivamente, representar uma melhor especialização da carreira, o que importa em uma maior eficiência nos serviços prestados à sociedade. Claro que isso não impede que as ações educacionais específicas também tenham de passar pela análise acerca da racionalidade do investimento do recurso público.

Esse direcionamento acerca da necessidade de um maior investimento em capacitação também é notado na iniciativa privada. O investimento na educação corporativa tem crescido bastante nos últimos anos, tornando-se um dos fatores de retenção de talentos nas empresas (ABBAD, 2007, p. 351-374).

Nesse contexto, e buscando o cumprimento da diretriz constitucional no sentido da promoção da eficiência no serviço público, por meio do fomento à qualificação dos servidores públicos, notadamente dos Auditores-Fiscais do Trabalho, em 2013 foi criada a Escola Nacional da Inspeção do Trabalho – ENIT. A criação dessa escola será tratada a seguir.

2.1 CRIAÇÃO DA ESCOLA NACIONAL DA INSPEÇÃO DO TRABALHO

Antes mesmo de a ENIT ser criada, o Estado brasileiro, por meio do então Ministério do Trabalho, já havia se atentado para a importância de criar uma forma de capacitar continuamente e cuidar do desenvolvimento da carreira da Auditoria-Fiscal do Trabalho. Em razão disso, editou-se a Portaria 3.017/1987 (BRASIL. Ministério do Trabalho) que instituiu o Sistema Nacional de Treinamento dos Agentes da Inspeção do Trabalho. O apoio e a execução das iniciativas educacionais desses órgãos ficaram a cargo do Centro de Treinamento e Aperfeiçoamento, do Departamento do Pessoal.

Após, no ano de 1995, foi editada a Portaria n.º 1.006, de 05 de outubro de 1995 (BRASIL. Ministério do Trabalho), passou a reger o Sistema Nacional de Treinamento dos Agentes da Inspeção do Trabalho. Cabia a ele treinar, aperfeiçoar, atualizar os Fiscais do Trabalho e Assistentes Sociais. O art. 5º instituiu que os cursos de atualização e aperfeiçoamento seriam destinados ao aprimoramento da formação dos Fiscais do Trabalho e dos Assistentes Sociais. A Secretaria de Fiscalização do Trabalho, hoje Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, seria a responsável pela fixação das diretrizes, conteúdo, duração e periodicidade dos cursos.

No ano de 2002 foi aprovado o atual Regulamento da Inspeção do Trabalho, por meio do Decreto n.º 4.552, de 27 de dezembro de 2002 (BRASIL), já mencionado no presente artigo.

Com a crescente necessidade de especialização e percebendo ser essencial evoluir na educação continuada e capacitação dos Auditores-Fiscais do Trabalho, a Portaria n.º 366, de 13 de março de 2013, do Ministério do Trabalho (BRASIL), criou a Escola Nacional da Inspeção do Trabalho – ENIT. A essa Escola de Governo, vinculada e subordinada à Subsecretaria de Inspeção do Trabalho – SIT, foi incumbida a tarefa de captar, produzir e disseminar conhecimento dirigido às atividades institucionais da Inspeção do Trabalho (art. 1º).

A partir desse momento, a Portaria n.º 366/2013, passou à ENIT a função tanto de planejar quanto de executar as diretrizes de capacitação no que tange à formação e ao desenvolvimento dos Auditores Fiscais do Trabalho – AFT.

No ano de 2017, com a edição do novo Regimento Interno do Ministério do Trabalho, pela Portaria n.º 1.153, de 30 de outubro de 2017 (BRASIL. Ministério do Trabalho), a Escola Nacional da Inspeção do Trabalho passou a constar expressamente no mesmo diploma normativo no qual estão previstos os demais órgãos do então Ministério do Trabalho, de acordo com o art. 2º, item 1.1 e art. 7º, ambos do Anexo IX, da referida Portaria.

Cumprindo o comando do art. 8º da Portaria n.º 366/2013 do Ministro do Trabalho, foi editado o Regimento Interno da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho, por meio da Portaria n.º 651 de 24 de agosto de 2017 (BRASIL. Ministério do Trabalho). Esse dispositivo organizou a estrutura da ENIT, tanto no que

se refere à estrutura física, quanto à estrutura organizacional, fixando os contornos dessa escola de governo.

Cabe ressaltar que as escolas de governo desempenham papel fundamental para o desenvolvimento das competências necessárias ao aperfeiçoamento das organizações públicas. Além disso, “constituem a infraestrutura especializada para o desenvolvimento de quadros de servidores, gestores e agentes públicos que formulam e implementam políticas públicas” (CARVALHO et al., 2009). Essas escolas desenvolvem um papel relevante para a formação dos quadros de alto escalão da Administração pública, bem como para a estruturação e profissionalização de carreiras de Estado e produção de mudanças culturais importantes para o aperfeiçoamento da administração pública (MARINI; MARTINS, 2005). No âmbito da Inspeção do Trabalho, esse papel é desenvolvido pela Escola Nacional da Inspeção do Trabalho.

3 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO CONTEXTO DO SETOR PÚBLICO

As novas tecnologias da informação e da comunicação estão acelerando as mudanças na sociedade e na forma de trabalhar, não só no setor privado, mas também no setor público. Torna-se necessária, portanto, a constante atualização e desenvolvimento de habilidade para melhor cumprir os deveres diários no trabalho (LITTO, 2010).

Para conhecimentos menos complexos, a assimilação pode ser feita por meio de consultas a acervos organizados, como bibliotecas (LITTO, 2010, p. 23), ou ainda na internet, à medida em que a necessidade de novos conhecimentos se apresente. Aliás, a internet é uma das melhores ferramentas para tanto, pela sua infinidade de possibilidades, sendo necessário, contudo, o senso crítico do usuário quanto à qualidade, validade, confiabilidade e relevância das fontes encontradas.

No caso de informações mais difíceis, em geral é mais apropriada a realização de um curso, cuja duração e titulação dependem da complexidade do assunto e do tempo disponível do aprendiz (LITTO, 2010, p. 23).

Veja-se que é importante o conhecimento finalístico que será adquirido, mas também ganha especial relevância o desenvolvimento da habilidade de aprender



novos conhecimentos. É possível afirmar, portanto, que “aprender como aprender” é uma das habilidades mais relevantes a serem adquiridas pelos indivíduos, e há uma tendência de potencialização dessa importância. Aprender, nesse sentido, segundo Fredric M. Litto (2010, p. 23) significa:

Saber identificar problemas, achar informação apropriada para a solução do problema em mãos, tirar conclusões adequadas, e comunicar a terceiros, com clareza, os resultados da tarefa, fazendo isso novamente várias vezes ao dia. Uma vez que diferentes problemas, de uma nova ordem de complexidade, estarão surgindo constantemente, haverá sempre novos desafios, novos obstáculos a serem derrubados.

Note-se que o autor dá especial importância ao conhecimento sobre o processo de aprendizado e a sua utilização como ferramenta de solução de problemas mais ou menos complexos.



Na Administração Pública, direcionada constitucionalmente, entre outros, pelos princípios da moralidade e da eficiência (art. 37 da Constituição Federal de 1988), ganha especial importância a necessidade de constante aperfeiçoamento da força de trabalho dos servidores públicos. Isso porque, em um cenário de uma sociedade que passa por um acelerado processo de digitalização e da urgência de melhoria dos serviços públicos prestados ao cidadão, é imperativa uma atitude proativa dos agentes públicos. Soma-se a isso a necessidade de utilização racional dos recursos da sociedade para atingir a maior eficiência no treinamento dos servidores com o menor investimento possível. Nesse contexto, ganha especial projeção o uso da Educação a Distância no serviço público.

Embora seja um tema muito discutido atualmente, associado em especial ao ambiente digital e à internet, a Educação a Distância é, na verdade, uma prática tradicional, que começou por volta do ano de 1850 em vários países da Europa. Àquele tempo, tinha o objetivo de oferecer educação e treinamento aos que não podiam chegar até uma escola, mas que buscavam a oportunidade de autoaperfeiçoamento (LITTO, 2010, p. 25). Naturalmente, nessa época eram utilizadas tecnologias menos avançadas do que as atuais, como as correspondências.

Hoje, a Educação a Distância (EaD), no mundo inteiro, é uma modalidade voltada não só para a aprendizagem de crianças, mas também, principalmente, de adultos.

Na legislação brasileira, a educação a distância surgiu oficialmente com o Art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL). Ressalte-se, contudo, que, no Brasil, ensino fundamental é necessariamente presencial, sendo que a EaD só é permitida como complementação de aprendizagem ou em situações emergenciais, como na pandemia da COVID-19, nos termos do art. 32, § 4º, da mencionada Lei nº 9.394/1996 (BRASIL).

Para jovens e adultos, contudo, a EaD é permitida. Essa modalidade está vinculada a vários princípios educacionais, entre os quais é possível citar a aprendizagem aberta, a aprendizagem ao longo de toda vida ou a educação permanente (ABBAD, 2007, p. 351).

A adoção dessa forma de educação é ainda recente em muitas organizações brasileiras. Contudo, a educação a distância encontra-se em fase de expansão e difusão dos seus conceitos na área de educação corporativa, de modo geral, sendo o momento atual de consolidação das novas práticas educacionais a distância (ABBAD, 2007, p. 356).

Isso porque a educação online é vista como um meio escalável de promover cursos para um público cada vez maior, motivo pelo qual as instituições tendem cada vez mais a promover programas educacionais online (BROWN et al., 2020). A EaD é uma modalidade que consegue incluir e democratizar o acesso à educação e ao treinamento (ABBAD, 2007, p. 357), sem que o incremento na quantidade de alunos seja seguido, necessariamente, pelo aumento proporcional de custos relacionados. Essas são qualidades muito bem-vindas no serviço público.

Essa forma de acesso à educação pode ser vista como um método potencializador do aprendizado, no qual indivíduos têm a possibilidade de acesso à informação e ao conhecimento de forma abundante e simplificada. Além disso, é possível a disponibilização ao aluno de conteúdos cada vez mais personalizados e adequados aos seus estilos de aprendizagem (FILATRO, 2014), por meio de plataformas e-learning e da inteligência artificial.

3.1 EDUCAÇÃO NO SETOR PÚBLICO SOB A ÓTICA DA HEUTAGOGIA

A teoria do capital humano desenvolvida a partir da década de 1950 por economistas neoclássicos da Escola de Chicago demonstrou que a formação escolar e a capacitação das pessoas para o trabalho consistiam em peças indispensáveis para o crescimento econômico de uma nação. Para gerar crescimento econômico sustentável, era insuficiente ter apenas uma elite bem formada, de modo que o conhecimento deveria ser difundido de forma ampla na sociedade (CARBONE et al., 2016, capítulo 3).

Por conseguinte, nações que contam com melhores níveis de formação educacional da sua população alcançavam níveis mais elevados de crescimento econômico do que aquelas nações com baixa escolaridade dos seus trabalhadores. Há uma clara correlação entre o número de anos de educação formal dos trabalhadores e o crescimento do produto interno bruto de um país. É inegável, portanto, o papel do conhecimento para o desenvolvimento econômico de uma nação e, conseqüentemente, das suas organizações públicas e privadas (CARBONE et al., 2016, capítulo 3).

Nesse sentido, a atual demanda por inovação permanente em um cenário de globalização e alta competitividade, provoca a necessidade constante de novas iniciativas no campo da administração. Emerge, assim, a necessidade de as organizações criarem metodologias eficientes de desenvolvimento profissional, notadamente voltadas para a inovação, para o compartilhamento de conhecimentos e para o desenvolvimento de competências específicas dos processos de trabalho (CARBONE et al., 2016, capítulo 3).

É possível afirmar que são identificadas duas políticas de difusão do conhecimento passíveis de adoção pela Administração Pública, por meio das escolas de governo. A primeira é aquela na qual a Administração Pública toma para si o protagonismo no processo de aprendizado dos alunos. Nesse processo, a Administração será muito mais ativa na construção do conhecimento, despendendo mais energia e esforço para a direção das ações educacionais. Apesar de salutar a adoção desse tipo de política, e da sua possibilidade de aplicação em determinadas ações educacionais específicas, o presente artigo não tem como objetivo estudá-la,

mas desenvolver uma análise sobre a segunda política. Frise-se, contudo, que ambas são complementares; a adoção de uma, ainda que predominante, não exclui a possibilidade de utilização cumulativa da outra.

Feita essa ressalva, a segunda política é aquela na qual a Administração Pública transfere para o aluno o protagonismo do seu aprendizado, promovendo a sua autonomia para direcionar o próprio aprendizado e movendo o foco da análise da andragogia para a heutagogia.

A andragogia é a teoria que considera a natureza e as condições específicas do aprendiz adulto e realiza distinções quanto à aprendizagem de crianças (KNOWLES, 1998). Embora a andragogia tenha buscado inicialmente sua identidade desvinculada da pedagogia (a arte e a ciência de conduzir as crianças), adotando-se uma visão mais ampla dessas abordagens, é possível encontrar pontos comuns entre elas (FILATRO, 2009).

Apesar de a andragogia fornecer diversas abordagens úteis para melhorar a metodologia educacional e ser bem aceita no mundo acadêmico, ela tem uma conotação muito relacionada a uma relação professor aluno. Todavia, a dinamicidade crescente da sociedade e do setor público sugere a necessidade adotar abordagem educacional em que é o próprio aluno aquele que determina o que e como a aprendizagem deve ocorrer (HASE; KENYON, 2000, p. 1-10), emergindo a análise da heutagogia.

A heutagogia, que é o estudo da aprendizagem autodeterminada, traz em si ideias sobre várias abordagens do ensino. Ela pode ser vista como uma progressão natural das metodologias educacionais anteriores (HASE; KENYON, 2000, p. 1-10) e pode fornecer uma abordagem de aprendizado mais adequada ao século XXI e às necessidades do setor público. A abordagem heutagógica reconhece a necessidade de um aprendizado flexível, no qual o professor fornece os recursos, mas o aluno é aquele que traça o próprio caminho (HASE; KENYON, 2000, p. 1-10).

Nesse contexto, é importante ressaltar que a adoção dessa política de ensino não significa que a Administração não terá qualquer trabalho e que o aluno será completamente livre. Pelo contrário. À luz da heutagogia, as escolas de governo terão um relevante trabalho de desenvolvimento do ambiente a ser utilizado pelo aluno, de seleção das tecnologias da educação a serem utilizadas nesse ambiente.



Cabe a essas instituições, portanto, a elaboração de estratégias para promover o aprendizado autodirigido do aluno, ao mesmo tempo em que aprende o conteúdo que ajudará no desenvolvimento do seu trabalho e aumentará a eficiência do serviço prestado à sociedade. Até porque o conteúdo a ser aprendido deve corresponder aos interesses da Administração Pública e da Sociedade. Nesse sentido, o ambiente fornecido e os conteúdos externos recomendados devem ser ricos o suficiente para conceder ao aluno uma ampla gama de oportunidades de escolha acerca do caminho que ele trilhará: isso favorece não só a assimilação de conhecimento, mas também a sua criação e respectiva disseminação.



Veja-se que a instituição fixa a extensão horizontal do aprendizado, promovendo o direcionamento das matérias passíveis de estudo pelos alunos e ferramentas para tanto, de modo que o objeto do aprendizado esteja de acordo com as necessidades da instituição à qual o aluno está vinculado. Contudo, cabe ao aluno determinar a profundidade do seu estudo em cada uma das matérias e dirigir o seu aprendizado. Com a centralidade da figura do aluno e concessão de uma maior autonomia, há uma maior identidade entre ele e o objeto a ser estudado. Essa identidade atua de forma a aumentar a tendência de engajamento e de eficiência das ações educacionais, promovendo, portanto, a criação individual do conhecimento. Há, também, a criação de um ambiente mais fértil para o compartilhamento de experiências entre os alunos, o que incrementa a eficiência do ensino.

Assim, acresce ao presente estudo entender e analisar o assunto por uma a dimensão ontológica, que considera o conhecimento como uma criação individual, mas que se expande pela organização e forma redes de conhecimentos que qualificam e enriquecem o capital humano da instituição (NONAKA; TAKEUCHI, 1997). Por conseguinte, o intercâmbio e a troca de conhecimentos são instrumentos de alavancagem do capital humano.

São os indivíduos quem aprendem e aprimoram seu próprio capital humano, incorporando novos conhecimentos e compartilhando-os com os colegas de trabalho. Nesse sentido, as organizações precisam desenvolver mecanismos que visem à ampliação da velocidade de aprendizagem dos seus integrantes, já que essas mudanças provocam impactos consideráveis no desempenho (CARBONE et al., 2016, capítulo 3).

É possível verificar, por conseguinte, os benefícios da aplicação dos conhecimentos relacionados à heutagogia ao setor público, como vetor de desenvolvimento dos servidores públicos e de manutenção de uma força de trabalho mais qualificada.

4 A EAD NA INSPEÇÃO DO TRABALHO E AS TECNOLOGIAS DA EDUCAÇÃO SOB UMA ABORDAGEM HEUTAGÓGICA

Como foi visto até aqui, a heutagogia é uma abordagem de ensino que pode trazer grandes benefícios para as instituições, notadamente aos órgãos públicos. Como objeto do presente estudo, propõe-se a sua aplicação no âmbito da qualificação da Inspeção do Trabalho brasileira, por meio da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho - ENIT.

Busca-se, portanto, a efetiva aplicação prática de tecnologias focadas na heutagogia e que se traduzam em real aperfeiçoamento do ensino da ENIT. Para tanto, no presente capítulo, propõe-se, inicialmente, um estudo da atual situação da educação a distância da Escola. Após, propõe-se a seleção de uma tecnologia que promova o aperfeiçoamento das respectivas ações educacionais, tendo como princípios norteadores os fundamentos da heutagogia.

4.1 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA INSPEÇÃO DO TRABALHO

A educação a distância da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho começou a ser estruturada no ano de 2017. Esse foi um ano marcado pela reestruturação da Escola e pela política da então Secretaria de Inspeção do Trabalho de valorização das ações de capacitação no âmbito da auditoria fiscal do trabalho.

Nesse ano foi criado o Portal da ENIT, subdividido em: portal externo²; Ambiente Virtual de Aprendizagem³; e Revista da ENIT⁴. O portal externo busca aperfeiçoar o diálogo com a sociedade, fornecendo conteúdo educacional gratuito

² Disponível em: <https://gov.br/enit>. Acesso em: 01 jun. 2020.

³ Disponível em: <https://enit.trabalho.gov.br/ead>. Acesso em: 01 jun. 2020.

⁴ Disponível em: <https://enit.trabalho.gov.br/revista>. Acesso em: 01 jun. 2020.



relacionado ao mundo do trabalho. O Ambiente Virtual de Aprendizagem, construído com a plataforma Moodle, é o local onde os cursos a distância são realizados, juntamente com etapas a distância de cursos mistos (cursos que têm uma etapa presencial e outra a distância). A Revista da ENIT, por sua vez, é construída em um ambiente *Open Journal Systems – OJS*, tendo o objetivo de publicar e disseminar conhecimento relacionado ao mundo do trabalho e da Inspeção do Trabalho, por meio de artigos e boas práticas, além de fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de conhecimento pela carreira da Auditoria-Fiscal do Trabalho. O Portal da ENIT é importante ferramenta de aplicação das ações educacionais da Escola.

A seguir, a presente pesquisa traz dados colhidos diretamente com a Escola Nacional da Inspeção do Trabalho, mas que não estão publicados em endereços eletrônicos com acesso externo.

Ainda em 2017, foram realizados 28 (vinte e oito) cursos presenciais e 02 (dois) cursos a distância pela ENIT. O público alvo, majoritariamente, foi de Auditores-Fiscais do Trabalho, mas um dos cursos foi aberto para toda a sociedade.

No ano de 2018, foram 51 (cinquenta e um) eventos de capacitação presenciais e 02 (dois) cursos a distância. Novamente, o público alvo, em sua maioria, foi de Auditores-Fiscais do Trabalho, mas um dos cursos foi de livre acesso para indivíduos externos à Inspeção do Trabalho.

As ações de educação a distância promovidas nos anos de 2017 e 2018, apesar de fruto de grande esforço dos integrantes da Escola, eram ainda incipientes e protótipos do que se procurava desenvolver. Mesmo assim, desde o ano de 2017 a Escola começou a buscar o amadurecimento da sua educação a distância e aperfeiçoamento das técnicas de ensino aplicadas e racionalização dos recursos investidos. Contudo, por diversos motivos de ordem burocrática, a estruturação mais efetiva da educação a distância só veio a ser realizada de fato em 2019.

Isso porque a partir do ano de 2019, a ENIT começou a intensificar a produção de cursos realizados a distância, por meio de uma gestão mais concentrada nesse sentido, com a montagem do estúdio de educação a distância e estruturação das coordenadorias temáticas de Legislação e de Segurança e Saúde no Trabalho. Além disso, houve um maior esforço de treinamento dos integrantes da Escola em temas



ligados à inovação educação e às novas tecnologias da educação, em grau de pós-graduação.

Nesse mesmo ano de 2019, por meio da realização de cursos, foram capacitados um total de 712 auditores fiscais do trabalho. Foram 1040 participações em cursos, quando considerado que um mesmo auditor pode realizar mais de um curso durante o ano. Executou-se uma matriz de 10 cursos presenciais distintos e 5 cursos a distância distintos. Foram realizadas 31 edições de cursos, considerando que alguns cursos da matriz foram executados em mais de uma edição, com turmas diferentes e com respectivas atualizações. Desses 31, 12 foram cursos em educação a distância. É possível notar que já houve um relevante aumento na quantidade de cursos a distância.

A mencionada política de desenvolvimento da educação a distância foi essencial para a chegada do ano de 2020, especialmente em razão da pandemia de COVID-19 que assolou o planeta. Isso porque, se o ambiente educacional da ENIT já não estivesse preparado para quando da chegada da pandemia, a dificuldade de implementação de ações educacionais seria muito maior.

É possível afirmar, aliás, que a chegada da pandemia acelerou a adoção da educação a distância por parte da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho. Entre os motivos, o fato de que alguns integrantes da carreira que até então eram contrários à ideia de utilização da educação a distância em certos assuntos se viram na necessidade de conhecer melhor a abordagem da EaD e das tecnologias da educação.

No ano de 2020 foram capacitados um total de 1612 Auditores-Fiscais do Trabalho, de uma carreira de aproximadamente 2000 auditores. Foram 11996 participações em cursos, quando considerado que um mesmo auditor pode realizar mais de um curso durante o ano. Executou-se uma matriz de 35 cursos a distância distintos, todos em educação a distância. Foram realizadas 91 edições de cursos, considerando que alguns cursos da matriz foram executados em mais de uma edição, com turmas diferentes e respectivas atualizações. Alguns desses cursos também são direcionados para a sociedade e replicados em canais externos, em geral por meio da plataforma Escola Virtual GOV - EV.G.



Verifica-se, portanto, que o ano de 2020 foi de consolidação da política de fornecimento de cursos por meio da educação a distância na ENIT. Todas as edições dos cursos realizados, em razão da COVID-19, foram a distância, não tendo havido eventos presenciais nem eventos mistos, apesar de que, em um cenário ideal, esses eventos também são de grande importância.

Cabe mencionar, ainda, que esses cursos são elaborados com base nas necessidades diagnosticadas pela Escola Nacional da Inspeção do Trabalho, em conjunto com as diversas áreas da Inspeção do Trabalho.

Além das informações já mencionadas, no ano de 2020, a ENIT deu início a uma política de ciclos de cursos. Cada ciclo tem o prazo de 2 (dois) meses e conta com um catálogo de cursos que podem ou não contar com tutoria. No final de cada ciclo, é analisada a necessidade de continuidade de cada um dos cursos do catálogo da Escola, realizando-se as devidas atualizações, além de acrescentar as novas ações educacionais para os próximos ciclos. Os cursos não selecionados para compor o próximo ciclo, caso ainda estejam atualizados e não haja outros impeditivos, são movidos para o catálogo permanente da ENIT, sendo nesses casos completamente autoinstrucionais.

No ano de 2021, até o mês de maio, foram capacitados um total de 470 Auditores-Fiscais do Trabalho. Foram 1348 participações em cursos, quando considerado que um mesmo auditor pode realizar mais de um curso durante o período. Executou-se uma matriz de 35 cursos a distância distintos, todos em educação a distância. Foram realizadas 62 edições de cursos, considerando que alguns cursos da matriz foram executados em mais de uma edição, com turmas diferentes e respectivas atualizações.

Notou-se um aperfeiçoamento do desenho instrucional das ações educacionais, quando comparadas as entregas ocorridas no período estudado, de 2019 a 2021. Isso porque, inicialmente, os cursos contavam, predominantemente, com uma metodologia muito próxima àquela dos cursos presenciais, com aulas expositivas e avaliações apenas. Contudo, notou-se uma modificação do desenho desses cursos, com inclusão de algumas estratégias mais próprias da EaD, como a tutoria e utilização de metodologias ativas. Nesse particular, há uma clara ligação

entre esse aperfeiçoamento e os estudos realizados por integrantes da Escola em grau de especialização *lato sensu*.

Por meio de estudos preliminares de impacto de alguns de seus cursos, a ENIT detectou também, resultados qualitativos bastante positivos, em especial no que se refere à adequação do conteúdo, público-alvo, motivação, comportamento dos Auditores e ampliação da capacidade de fiscalização nos temas abordados, seja pela melhoria na qualificação e confiança técnica dos Auditores que já atuavam, seja na ampliação do quadro de auditores aptos a atuar. Esses estudos de impacto, apesar de ainda se encontrarem em fase de aperfeiçoamento, já fornecem importantes *feedbacks* para a constante evolução das ações educacionais da ENIT.

4.2 UMA PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO DAS TRILHAS DE APRENDIZAGEM PARA O APERFEIÇOAMENTO DO ENSINO DA ESCOLA NACIONAL DA INSPEÇÃO DO TRABALHO

Como visto, em 2020 houve uma consolidação da educação a distância no âmbito da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho. Contudo, uma vez disseminada a prática dessa forma de acesso ao conhecimento, cabe à Escola promover o aperfeiçoamento constante das suas ações educacionais.

No que se refere ao objeto da presente pesquisa, é possível detectar um espaço para melhoria dessas ações educacionais, por meio da adoção de metodologias e tecnologias que fomentem a heutagogia no âmbito da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho. São diversas as novas tecnologias da educação, mas, cientificamente, entende-se que, de modo a manter o corte epistemológico objeto do presente estudo, seria interessante tratar apenas do modo de organização delas, de modo promover a heutagogia. Além disso, dessa forma, é possível traçar um direcionamento mais assertivo para a ENIT. Essa metodologia de organização seria por meio da adoção das trilhas de aprendizagem, assunto que será explorado a seguir.

A noção de trilhas de aprendizagem nasce como uma estratégia com o objetivo de promover o desenvolvimento de competências. Para tanto, adota-se como princípios, conjuntamente, as necessidades e expectativas da organização com as

conveniências, necessidades, desempenhos e aspirações profissionais dos seus integrantes (FREITAS; BRANDÃO, 2006, p. 1).

“Trilhas de aprendizagem são caminhos alternativos e flexíveis para promover o desenvolvimento das pessoas” (FREITAS; BRANDÃO, 2006, p. 1). As trilhas de aprendizagem partem do pressuposto de que cada um pode construir a sua trilha, a partir da sua história e dos seus desejos profissionais, aliados aos interesses e estratégia organizacionais, partindo de uma ideia de flexibilização da formação profissional dos integrantes de uma organização.

Para a formação de trilhas de aprendizagem há um considerável esforço inicial para configuração do projeto, tendo como norteador as competências (CARBONE *et al.*, 2016) que se busca desenvolver nos alunos. Essas competências são rastreadas e serão o ponto de partida do desenvolvimento da trilha de aprendizagem. No seu *design*, serão encadeados grupos de objetos de aprendizagem que buscam transmitir ao estudante determinado conteúdo, em um sistema que lembra um fluxograma. Pode haver o planejamento no sentido da necessidade de o aluno vencer determinado grupo de conteúdo e desenvolvimento de competências antes de poder seguir adiante na trilha. Cada grupo desse “fluxograma” relaciona-se a determinada competência identificada no planejamento, sendo que dentro dela há a oferta de múltiplos objetos educacionais, atendendo a diferentes estilos de aprendizagem. Nesses grupos, para que a parte seguinte da trilha seja “desbloqueada”, o aluno deve concluir uma certa quantidade de objetos.

O objetivo é que o estudante encontre uma grande flexibilidade de caminhos a tomar, mas que todos eles desenvolvam de forma adequada determinada competência ou conjunto de competências. “Os caminhos são múltiplos e específicos para cada pessoa, uma vez que a trajetória percorrida por um indivíduo é diferente da trilhada por outro, mesmo que eles estejam exercendo idênticas funções” (FREITAS, 2002, p. 2).

A trilha de aprendizagem se apoia em uma necessidade de educação ao longo de toda a vida, tendo relevante importância o estudo da navegação profissional. Entre as diretrizes para a correta elaboração de uma trilha de aprendizagem, com base na navegação profissional, é possível citar (LE BOTERF, 1997):

- a aprendizagem é sempre um ato voluntário, a pessoa tem um motivo para se engajar no processo;
- toda aprendizagem tem uma direção a seguir, um porto onde se deseja chegar, um conjunto de competências a serem adquiridas;
- o caminho a ser navegado depende não somente de onde se quer chegar, mas do ponto de partida. Os percursos de profissionalização devem considerar as competências atuais das pessoas e a distância entre elas e onde se deseja chegar;
- a cartografia é indispensável para elaborar percursos de navegação. Deverá ser traçado um "mapa de oportunidades" que não se limitará às situações de treinamento. A diversidade das situações e das modalidades de aprendizagem devem ser conhecidas e valorizadas pelos navegadores;
- a riqueza dos percursos de profissionalização dependerá da riqueza do "mapa de oportunidades" colocado à disposição dos navegadores. Certas etapas poderão ser obrigatórias e outras opcionais;
- profissionalizar-se remete então a navegar em uma rede de oportunidades de aprendizagem e não simplesmente subir na corda com nós de um programa ou de um currículo preestabelecido de formação;
- aprender faz nascer novas necessidades e projetos. Assim, um porto de chegada é também um ponto de partida;
- registros de profissionalização são preciosos para enriquecer os mapas de oportunidades e informar o ponto da trajetória;
- realizar balanços de posicionamento da trajetória permite ao navegador reconhecer e validar as aquisições. Convém realizá-los não somente no início, mas no curso do itinerário; e
- a navegação não é possível quando as condições meteorológicas não permitem e as regras de navegação não são claras e aceitas. Regras de mobilidade, modalidades de avaliação, organização do trabalho, comunicação interna, política de formação. É preciso ordená-las de forma coerente para favorecer as dinâmicas de profissionalização e criar um ambiente que lhes seja favorável.

As diretrizes acima expostas guardam intrínseca relação com o estudo da heutagogia. Como já explorado no presente trabalho, a heutagogia é o estudo da aprendizagem autodeterminada, sendo esse o objeto de uma trilha de aprendizagem. Como visto, a aprendizagem é sempre um ato voluntário, sendo que a pessoa precisa ter um motivo para se engajar no processo: o aprendizado tende a ser mais efetivo quando o aluno está mais interessado no processo.

A sistemática por trás da criação de uma trilha de aprendizagem e a possibilidade de o aluno explorá-la, traçando o próprio caminho vai ao encontro do objetivo de fomentar a heutagogia no âmbito da Inspeção do Trabalho. Para cada uma das possibilidades de uma trilha são oferecidas opções de aprendizagem diversificadas, tais como cursos, seminários, publicações internas, estágios, além de opções do ambiente social tais como livros, artigos, *sites* e filmes. Cabe, assim, ao aluno dirigir o próprio estudo e aprendizagem, dentro daquilo desenvolvido pela organização da qual faz parte.

Há, portanto, uma confluência de interesses na construção e utilização das trilhas de aprendizagem, já que atinge os objetivos da instituição e considera o interesse do estudante. Atinge os interesses da instituição porque permite aos gestores a seleção de ações de desenvolvimento que estejam alinhadas aos resultados demandados pela organização, ao mesmo tempo que organiza estratégias e programas de formação vinculados às competências a serem desenvolvidas (MURASHIMA, 2011).

Também atinge os objetivos do integrante da organização, porque permite que ele tenha uma visão mais ampla de suas oportunidades de desenvolvimento profissional e vê a possibilidade de organizar melhor o seu caminho, com base nos seus interesses pessoais.

Há, ademais, um inegável ganho de eficiência pelo fato de conferir ao aluno a possibilidade de se expor a conteúdo por veículos distintos que se adaptem aos seus estilos de aprendizagem preferidos, sejam eles visuais, auditivos, cinestésicos, bem como a leitura e a escrita.

Com a adoção de uma trilha de aprendizagem no âmbito da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho há uma notável valorização da figura do aluno e valorização da heurística como filosofia de aprendizado. Ao mesmo tempo, essa trilha é formada com base na análise das competências buscadas pela Inspeção do Trabalho, promovendo uma mais efetiva capacitação da carreira da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

5 CONCLUSÃO

Considerando o presente estudo, foi possível concluir o seguinte:

1. A possibilidade de capacitar-se para melhor exercer o trabalho é essencial para todas as áreas do serviço público, mas é ainda mais sensível em carreiras típicas de Estado, como a Auditoria-Fiscal do Trabalho.
2. A eficiência é essencial em diversos aspectos da Administração Pública, entre eles a prestação de serviços públicos à sociedade pelos servidores públicos. Para atingir a eficiência é essencial que os servidores sejam expostos ao constante

treinamento e que seja fomentado o desenvolvimento das suas competências por meio de ações educacionais.

3. Há interesse da sociedade que os integrantes da Inspeção do Trabalho estejam sempre capacitados e participem de ações educacionais com o objetivo de aumentar a sua qualificação e eficiência, já que as atribuições da carreira da Auditoria-Fiscal do Trabalho impactam direta e positivamente no Sistema de Seguridade Social, com maior projeção na Saúde e Previdência. É portanto, interesse da sociedade a manutenção de uma força de trabalho produtiva, sadia e que dependa menos da Previdência e dos serviços da Saúde. Assim, apesar da aplicação inicial de recursos, uma vez realizada a ação educacional de capacitação, as maiores beneficiadas com o refinamento da capacidade técnica do servidor são a própria Administração Pública e a sociedade.

4. As escolas de governo desenvolvem um papel relevante para a formação dos quadros de alto escalão da Administração pública, bem como para a estruturação e profissionalização de carreiras de Estado e produção de mudanças culturais importantes para o aperfeiçoamento da administração pública. No âmbito da Inspeção do Trabalho, esse papel é desenvolvido pela Escola Nacional da Inspeção do Trabalho.

5. É inegável o papel do conhecimento para o desenvolvimento econômico de uma nação e, conseqüentemente, das suas organizações públicas e privadas. A atual demanda por inovação permanente em um cenário de globalização e alta competitividade, provoca a necessidade constante de novas iniciativas no campo da Administração Pública. Emerge, assim, a necessidade de as organizações criarem metodologias eficientes de desenvolvimento profissional, notadamente voltadas para a inovação, para o compartilhamento de conhecimentos e para o desenvolvimento de competências específicas dos processos de trabalho.

6. A heurística, que é o estudo da aprendizagem autodeterminada, traz em si ideias sobre várias abordagens do ensino. Ela pode ser vista como uma progressão natural das metodologias educacionais anteriores e pode fornecer uma abordagem de aprendizado mais adequada ao século XXI e às necessidades do setor público.

7. Cabe às instituições públicas a elaboração de estratégias para promover o aprendizado autodirigido do aluno, ao mesmo tempo em que ele aprende o conteúdo que ajudará no desenvolvimento do seu trabalho e aumentará a eficiência do serviço prestado à sociedade.

8. Foi possível notar um aperfeiçoamento do desenho instrucional das ações educacionais, quando comparadas as entregas de 2019, 2020 e 2021. Isso porque, inicialmente, os cursos contavam, predominantemente, com uma metodologia muito próxima àquela dos cursos presenciais, com aulas expositivas e avaliações apenas. Contudo, notou-se uma modificação do *design* desses cursos, com inclusão de algumas estratégias mais próprias da EaD, como a tutoria e utilização de metodologias ativas.

9. Apesar dessa consolidação da educação a distância no âmbito da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho, cabe à Escola promover a continuação do aperfeiçoamento constante das suas ações educacionais. No que se refere ao objeto da presente pesquisa, é possível detectar um espaço para melhoria dessas ações educacionais, por meio da adoção de tecnologias e metodologias que fomentem a heurística. Um caminho recomendável seria a utilização de trilhas de aprendizagem.

10. O objetivo com a adoção de trilhas de aprendizagem é que o estudante encontre uma grande flexibilidade de caminhos a tomar, sendo que essas trilhas se apoiam em uma necessidade de educação ao longo de toda a vida, tendo relevante importância o estudo da navegação profissional.

11. A sistemática por trás da criação de uma trilha de aprendizagem e a possibilidade de o aluno explorá-la, traçando o próprio caminho, vai ao encontro do objetivo de fomentar a heurística no âmbito da Inspeção do Trabalho.

12. Há uma confluência de interesses na construção e utilização das trilhas de aprendizagem, já que atinge aos objetivos da instituição e considera o interesse do estudante. Atinge os interesses da instituição porque permite aos gestores a seleção de ações de desenvolvimento que estejam alinhadas aos resultados demandados pela organização, ao mesmo tempo que organiza estratégias e programas de formação vinculados às competências a serem desenvolvidas. Também atinge os objetivos do estudante porque permite que ele tenha uma visão mais ampla de suas

oportunidades de desenvolvimento profissional e organizar melhor o seu caminho, com base nos seus interesses pessoais.

13. Com a adoção de uma trilha de aprendizagem no âmbito da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho há uma notável valorização da figura do aluno e valorização da heutigogia como filosofia de aprendizado. Ao mesmo tempo, a trilha é formada com alicerces nas competências buscadas pela Inspeção do Trabalho, promovendo uma mais efetiva capacitação da carreira da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

REFERÊNCIAS

ABBAD, Gardênia da Silva. Educação a distância: o estado da arte e o futuro necessário. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 3, p. 351-374, jul./set. 2007. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1485/1/2007%20Vol.58%2cn.3%20Abbad.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 4 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002**. Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4552.htm. Acesso em: 2 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm. Acesso em: 5 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.991, de 28 e agosto de 2019.** Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm. Acesso em: 27 set. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm. Acesso em: 4 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Portaria nº 366, de 13 de março de 2013.** Cria a Escola Nacional da Inspeção do Trabalho - ENIT. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.anamt.org.br/site/upload_arquivos/legislacao_12122013173130533424.pdf. Acesso em: 2 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Portaria 651 de 24 de agosto de 2017.** Aprova o Regimento Interno da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho - ENIT. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19258542/do1-2017-08-25-portaria-n-651-de-24-de-agosto-de-2017-19258484. Acesso em: 1 dez. 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Portaria nº 1.006, de 05 de outubro de 1995.** Institui o Sistema Nacional de Treinamento dos Agentes da Inspeção do Trabalho. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Portaria nº 1.153, de 30 de outubro de 2017.** Aprova o Regimento Interno dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado do Trabalho e específicos singulares do Ministério do Trabalho. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19407967/do1-2017-11-13-portaria-n-1-153-de-30-de-outubro-de-2017-19407889. Acesso em: 2 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Portaria nº 3017, de 1987.** Institui o Sistema Nacional de Treinamento dos Agentes da Inspeção do Trabalho. Brasília: Presidência da República, 1987.

BROWN, Malcolm; MCCORMACK, Mark; REEVES, Jamie; BROOKS, D. Christopher; GRAJEK, Susan; ALEXANDER, Bryan; BALI, Maha; BULGER, Stephanie; DARK, Shawna; ENGELBERT, Nicole; GANNON, Kevin; GAUTHIER, Adrienne; GIBSON, David; GIBSON, Rob; LUNDIN, Brigitte; VELETSIANOS, George; WEBER, Nicole. **Horizon Report: Teaching and Learning Edition**. Louisville: EDUCAUSE, 2020. Disponível em: https://library.educause.edu/-/media/files/library/2020/3/2020_horizon_report_pdf.pdf?la=en&hash=08A92C17998E8113BCB15DCA7BA1F467F303BA80. Acesso em: 15 ago. 2020.

CARBONE, Pedro Paulo; TONET, Helena Correa; BRUNO, Jorge Renato da Silva; BRANDÃO E SILVA, Kleuton Izidio. **Gestão por Competências**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

CAROLEI, Paula. Abordagens educacionais do design instrucional. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 13., 2007, Curitiba. **Anais** [...]. São Paulo: ABED, 2007.

CARVALHO, Antônio Ivo de; VIEIRA, Anísio Soares; BRUNO, Fátima; MOTTA, José Inácio Jardim; BARONI, Margaret; MACDOWELL, Maria Cristina; SALGADO, Rosângela; CÔRTEZ, Sérgio da Costa. **Escolas de Governo e Gestão por Competências**: mesa redonda de pesquisa-ação. Brasília: Enap, 2009.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

ESCOLA NACIONAL DA INSPEÇÃO DO TRABALHO. **Ambiente Virtual de Educação**. Brasília: ENIT, [2020]. Disponível em: <https://enit.trabalho.gov.br/ead>. Acesso em: 01 jun. 2020.

ESCOLA NACIONAL DA INSPEÇÃO DO TRABALHO. **Portal ENIT**. Brasília: ENIT, [2020]. Disponível em: <https://gov.br/enit>. Acesso em: 01 jun. 2020.

ESCOLA NACIONAL DA INSPEÇÃO DO TRABALHO. **Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho**. Brasília: ENIT, [2020]. Disponível em: <https://enit.trabalho.gov.br/revista>. Acesso em: 01 jun. 2020.

FERNANDES, Ciro Campos Christo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. **Escolas de Governo**: perfis, trajetórias e perspectivas. Brasília: ENAP, 2015. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2421/1/Caderno43_final.pdf. Acesso em: 27 set. 2020.

FILATRO, Andrea. **Design Instrucional sob uma Perspectiva Andragógica**. [S. l.: s. n.], 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316922650_DESIGN_INSTRUCIONAL_SOB_UMA_PERSPECTIVA_ANDRAGOGICA. Acesso em: 15 nov. 2020.

FILATRO, Andrea. **Estilos de Aprendizagem**. Curso on-line. Módulo 2. Brasília: ENAP, 2014. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2363>. Acesso em: 28 set. 2020.

FILATRO, Andrea; CAIRO, Sabrina. **Produção de Conteúdos Educacionais**. São Paulo: Saraiva, 2015.

FONSECA, Diogo Ribeiro da; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo; LEMOS, Joselene Pereira. **Sistemas de Escolas de Governo da União: perfil, identidade e desafios para institucionalização**. Brasília: Enap, 2015.

FONTELLES, Mauro José. **Metodologia da Pesquisa Científica: Diretrizes para a Elaboração de um Protocolo de Pesquisa**. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C8_NONAME.pdf . Acesso em: 04.12.2020.

FREITAS, Isa Aparecida. Trilhas de desenvolvimento profissional: da teoria à prática. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD*, 26., 2002, Salvador. **Anais [...]**. Maringá: ANPAD, 2002. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2002-cor-1336.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2020.

FREITAS, Isa Aparecida de; BRANDÃO, Hugo Pena. Trilhas de aprendizagem como estratégia para o desenvolvimento de competências. *In: BORGES-ANDRADE, Jairo E.; ABBAD, Gardênia da Silva; MOURÃO, Luciana (org.). Treinamento, desenvolvimento e educação em organizações e trabalho: fundamentos para a gestão de pessoas*. Porto Alegre: Artmed, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2005-gpra-0316.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2020.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. **(Re)pensando a Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HASE, Stewart; KENYON, Chris. From Andragogy to Heutagogy. **Ultibase Articles**, [s. l.], n. 5, p. 1-10, 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/301339522_From_andragogy_to_heutagogy. Acesso em: 15 nov. 2020.

KNOWLES, Malcom S.; HOLTON III, Elwood F.; SWANSON, Richard A. **The Adult Learner**. Houston: Butterworth-Heinemann, 1998.

LE BOTERF, Guy. **Compétence et Navigation Professionnelle**. Paris: Éditions d'Organisation, 1997.

LITTO, Fredric M. **Aprendizagem a Distância**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010. Disponível em:

http://www.abed.org.br/arquivos/APRENDIZAGEM_A_DISTANCIA.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

LITTO, Fredric M. As Interfaces da EAD na Educação Brasileira. **Revista USP**, São Paulo, n. 100, p. 57-66, 2014. Disponível em: http://www.abed.org.br/documentos/as_interfaces_da_ead_prof_Litto.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto F. Um governo matricial: estruturas em rede para gerar resultados de desenvolvimento. *In*: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro Aníbal (org.). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Edições Fundap, 2005.

MURASHIMA, Mary. Universidades Cooperativas: as trilhas em meio a novos caminhos. **Revista FGV Online**, [s. l.], ano 1, n. 2, out. 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19697/UniversidadesCooperativasasFO.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2020.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de Conhecimento na Empresa**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

REVISTA DA ENIT. Brasília: ENIT, 2017-. ISSN 2594-8628 versão eletrônica. Disponível em: <https://enit.trabalho.gov.br/revista>. Acesso em: 10 nov. 2020.

ZAWACKI-RICHTER, Olaf; ANDERSON, Terry. **Educação a Distância Online: construindo uma agenda de pesquisa**. São Paulo: Artesanato Educacional, 2015.

E-LEARNING AND HEUTAGOGY AS VECTORS OF LABOR INSPECTION DEVELOPMENT

ABSTRACT

This article analyzes the application of heutagogy in e-learning - at the National School of Labor Inspection. To do so, it's examined the application of e-learning in the Brazilian public sector and in it's Labor Inspection, and among the aspects identified are national and international regulations on the subject. Furthermore, the history of e-learning in Labor Inspection and the evolution of its policies are analyzed. Afterwards, heutagogy and the benefits of its application are studied within the scope of the National School of Labor Inspection, as a strategy to improve its teaching capability. Finally, it is suggested the practical adoption of one of the technologies of education consistent in the learning trails, as a way of promoting heutagogy.

Keywords: Labor Inspection. E-learning. Heutagogy.

ASPECTOS DE SATISFAÇÃO E INSATISFAÇÃO DO TRABALHADOR: A ADEQUAÇÃO LABORAL PARA A HUMANIZAÇÃO DO TRABALHO

Gabriela de Sampaio Bragança Felício¹

1. Introdução. 2. Relação indivíduo e trabalho. 3. Necessidades individuais, satisfação e fatores relacionados. 4. Qualidade de vida no trabalho e satisfação. 5. Desafios da inspeção do trabalho para a humanização do labor. 6. Conclusão. Referências.

RESUMO

A relação do homem com o trabalho comumente revela-se um tanto conflituosa. Ao mesmo tempo em que o trabalho é imprescindível à vida humana, ele também é visto como fonte de tortura, sofrimento e causadora de patologias. Nesse diapasão, surgiram diversas abordagens que procuram entender a *psiqué* humana e a sua influência na atividade laboral e vice-versa, dentre as quais aquelas relacionadas à motivação e à qualidade de vida no trabalho (QVT). Tomando por base estudos de Karl Marx, Dejours e modelos gerenciais como de Hackman, o presente artigo faz uma análise sobre a relação entre trabalho e indivíduo, as suas necessidades pessoais, a temática da satisfação e da insatisfação laboral e os fatores que contribuem para a qualidade de vida no trabalho. Busca-se trazer uma reflexão sobre alguns aspectos dos modelos produtivos e empresariais adotados nas sociedades, a fim de enaltecer a necessidade da humanização do trabalho, até mesmo como fator para a preservação da saúde física, mental e emocional dos trabalhadores. Por fim, são apresentados os desafios e a contribuição da auditoria fiscal para o trabalho digno.

Palavras-chave: qualidade de vida no trabalho. satisfação laboral. ferramentas motivacionais. humanização do trabalho.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho é comumente visto como uma obrigação necessária à subsistência do homem, ao tempo em que se apresenta como ferramenta de dignificação do indivíduo. Contudo não raro há uma dissociação do sentimento de satisfação pessoal

¹ Auditora-Fiscal do Trabalho vinculada à Superintendência Regional em Mato Grosso do Sul.



da prática laboral, em que pese haver atividades que se compatibilizam com a personalidade do indivíduo, proporcionando-lhe uma certa realização. Na esfera de conflito entre o dever e o lazer, entre o trabalho e a diversão, cria-se a perspectiva de que o trabalho em geral não proporciona satisfação. E é justamente essa insatisfação que de fato é observada em muitas organizações.

No entanto, a busca pela satisfação pessoal é um anseio natural do homem, o que certamente inclui o campo do trabalho, fazendo com que os indivíduos naturalmente procurem melhores condições laborativas. Mas quando essa satisfação não é alcançada o indivíduo se frustra, havendo prejuízos tanto para a sua vida laboral, como para a vida fora do trabalho, no convívio dentro de uma sociedade.

Com o intuito de averiguar os reais fatores que levam à insatisfação no trabalho, o presente artigo buscou teorias conceituadas da área da psicologia e da administração, em especial as técnicas motivacionais e o modelo de qualidade de vida no trabalho (QVT), embasando-se também no arcabouço da sociologia para desvendar, de forma objetiva, o que contribui para o trabalho humanizado.



Adicionalmente faz-se um paralelo entre o trabalho desmotivado, fracionado e ligado ao automatismo, típico de modelos de produção já adotados na história da humanidade, com o trabalho capaz de gerar uma identificação do trabalhador com a tarefa, atribuindo significância à atividade desempenhada e proporcionando a valorização do obreiro. Aborda, ainda, aspectos patológicos relacionados a sistemas produtivos nocivos e a sua relação com determinadas variáveis do trabalho, bem a importância da identificação dos fatores que contribuem para a insatisfação laboral, e que são capazes de impactar negativamente a saúde dos trabalhadores, pela Inspeção do Trabalho.

No primeiro tópico adentra-se na relação entre o indivíduo e o trabalho e na temática do trabalho como valor de uso e valor de capital, consoante as teorias marxistas, bem como na abordagem dejouriana da psicopatologia do trabalho ou psicodinâmica do trabalho. No tópico seguinte são tratadas as necessidades comuns aos indivíduos, segundo as teorias de Maslow e Herzberg, identificando-se os anseios gerais do homem a fim de consolidar uma base para a análise do aspecto da satisfação laboral. Em seguida aborda-se algumas das teorias motivacionais e de qualidade de vida no trabalho, sendo levantados pontos específicos dos processos

laborativos que seriam capazes de interferir na satisfação do trabalhador em relação às suas atividades, assim como que se mostram propícios a gerar um estado de insatisfação e patológico. E, por fim, é avaliada a contribuição da auditoria fiscal para o alcance da saúde integral do obreiro e as ferramentas existentes para a humanização do trabalho.

Por meio de uma abordagem teórica, mas ao mesmo tempo crítica, pretende-se trazer reflexões sobre as realidades laborais conhecidas pelas sociedades e o quanto essas realidades acabam por impactar a própria sociedade, em especial do ponto de vista da força de trabalho.

2 RELAÇÃO INDIVÍDUO E TRABALHO

O indivíduo é o ser pensante, que sente, age e formula conceituações e julgamentos próprios, de acordo com o seu histórico de vida e as suas experiências pessoais, impactados pela sua relação com o meio em que habita e com o grupo ao qual pertence, bem como conforme as diretrizes da sua personalidade. Essa bagagem psicoemocional acompanha o indivíduo nas diferentes vertentes de atuação na vida, não sendo diferente com relação às suas atividades profissionais. No campo do trabalho há uma certa tendência para que o indivíduo atue conforme os padrões comportamentais, mentais e emocionais que lhes são espontâneos, padrões esses que são negativamente afetados quando o trabalho não é pessoalmente significativo, refletindo automatismos e rotinas monótonas e repetitivas.

O trabalho, quando realizado exclusivamente com o foco no capital, consiste em uma mais valia com pouca significância ou importância pessoal, tornando-se apenas um valor de troca, que pode até mesmo gerar um desprazer ao trabalhador. O trabalho sem a identificação com a tarefa ou com os processos de trabalho e sem a percepção da parcela individual de contribuição para o encadeamento produtivo como um todo certamente traduz uma sistemática de insatisfação, que por sua vez gera adoecimento psíquico, desmotivação e novamente a insatisfação laboral.

Em que pese o trabalho em sua essência primeira constituir um valor de uso, porquanto representa uma utilidade para a sociedade ou grupo de pessoas, que em tempos remotos realizava permutas para o suprimento das suas necessidades,

antagonicamente ele também assume fortemente o papel de valor de troca. E esse valor de troca ganhou vulto nas últimas décadas, suplantando o valor de uso do labor.

Enquanto valor de troca o trabalho gera uma abstração de finalidade específica útil, sendo todos os labores tomados indistintamente como moedas de troca pelo capital. Por outro lado, enquanto valor de uso o trabalho é considerado útil e significativo para o trabalhador, diferenciando-se dos demais tipos de labor, uma vez que apresenta peculiaridades que o tornam valoroso na percepção do obreiro (CODO, SAMPAIO e HITOMI, 1993). Mas Karl Marx (1968) já alertava que até mesmo a utilidade de uma determinada coisa, que a torna valor de uso, um dia serviria como valor de troca por algo (o capital), e que a proporção entre os valores de uso e os valores de troca correspondentes mudam no tempo e no espaço.

De fato, vê-se que os modelos econômicos de um modo geral exigem justamente o intercâmbio entre mercadorias e moedas, o que por certo abrange também a força de trabalho, que se torna objeto de “compra e venda”, com valoração diferente a depender do momento histórico da sociedade. E a “comercialização” da mão de obra decorre especialmente da separação do trabalhador da posse dos meios de produção, sendo o trabalho prestado em benefício de outrem e com o propósito do acúmulo de capital por alguém.

Condições socioeconômicas influenciam a relação entre trabalho e capital e não raro impelem o indivíduo a prestar serviços sem a devida proteção legal trabalhista, o que inclui o trabalho em condições análogas ao de escravo e as piores formas de trabalho infantil, as condições inseguras de trabalho e as atividades realizadas em ambientes altamente nocivos à saúde, sem as recomendadas medidas protetivas e preventivas. Por meios contratuais lícitos ou não, escritos ou tácitos, o trabalhador pactua a venda da sua força de trabalho, afastando a própria figura do trabalho do seu propósito natural de utilidade e de valorização do trabalhador, até chegar ao extremo da exploração laboral e do adoecimento ocupacional. Braverman descreve muito bem esse escambo laboral:

O trabalhador faz o contrato de trabalho porque as condições sociais não lhe dão outra alternativa para ganhar a vida. O empregador, por outro lado, é o possuidor de uma unidade de capital que ele se esforça por ampliar e para isso converte parte dele em salários. Desse modo põe-se a funcionar o processo de trabalho, o qual embora seja em geral um processo para criar

valores úteis tornou-se agora especificamente um processo para a expansão do capital, para a criação de um lucro. (BRAVERMAN, 1981, p. 55-56)

A exploração do trabalho chegou à tamanha proporção que acarretou o estabelecimento de condições desarmônicas e injustas no binômio contratual laborativo, havendo a realização de jornadas exaustivas e a exigência de trabalhos desgastantes, em condições degradantes e desproporcionais às características psicofisiológicas dos trabalhadores, a exemplo do emprego de crianças nas fábricas durante a Era Industrial. Os trabalhadores se viram cerceados do convívio familiar e comunitário ante ao excesso de trabalho, adoecendo e se alienando. Com isso, evidenciou-se que a valorização do capital sobrepujou o limite da razoabilidade na relação entre a atividade laborativa e a sua contraprestação correspondente.

Para a obtenção de maiores lucros, o processo produtivo ficou cada vez mais fracionado, sendo realizadas tarefas repetitivas e sem significância pessoal, a fim de se obter um incremento de produtividade no menor espaço de tempo possível, como se verifica nos modos Taylorista e Fordista de produção. Desprezou-se a participação mental do empregado nas atividades para priorizar a sua atuação essencialmente em tarefas manuais e restritas, pouco significativas do ponto de vista individual e sem qualquer motivação, sendo descartada a preocupação com diversos aspectos de saúde laboral, como a fadiga e a possibilidade da ocorrência de acidentes e do adoecimento do empregado.

No entanto, com o avanço das tecnologias e a reformulação dos processos produtivos, foi exigida uma maior participação mental do trabalhador nas atividades empresariais, como, por exemplo, para a adequada operação de um maquinário mais refinado, assim como surgiram modelos gerenciais focados na valorização do aspecto humano da produção. Vários métodos e abordagens relacionadas à satisfação no trabalho, à saúde física e psíquica do trabalhador tomaram cena. O aspecto ergonômico também ganhou relevo para a preservação da saúde do obreiro, ainda que com um viés de evitar o absenteísmo e o adoecimento que acabam impactando negativamente a produtividade da empresa.

A teoria de Dejours (1992), denominada de psicopatologia do trabalho ou psicodinâmica do trabalho, veio à tona, buscando a compreensão dos processos que levam à alienação do indivíduo e das dinâmicas que conduzem à construção de



sistemas coletivos de proteção ao trabalho, relacionando-se a *psiqué* ao labor. Dejours afirma que quando há uma desarmonia entre a personalidade do trabalhador e o conteúdo ergonômico do trabalho “pode emergir uma insatisfação e, correlativamente, um sofrimento que são de natureza mental e não física” (DEJOURS, 1992, p. 57). Foi também objeto de análise a influência dos fatores ambientais no comportamento dos empregados e nas condições-gatilho para o adoecimento laboral.

Conforme a teoria de Dejours, o trabalhador pode ou não se adequar às atividades por ele desempenhadas, a depender da sua personalidade e das exigências psicossensoriais da tarefa. Ora, uma vez que em toda atividade o autor imprime a sua subjetividade, considera-se que há uma vivência depressiva, uma “indignidade operária” e o sentimento de inutilidade e de insatisfação quando as tarefas não são significativas e harmonizadas com as necessidades do indivíduo:

[A] inadaptação entre as necessidades provenientes da estrutura mental e o conteúdo ergonômico da tarefa traduz-se por uma insatisfação ou por um sofrimento, ou até mesmo por um estado de ansiedade raramente traduzido em palavras, raramente precisada, raramente explicitada pelo próprio trabalhador. (DEJOURS, 1992, p. 59-60)



Os variados estudos que se preocupam com o aspecto humano do processo produtivo convergem para o preceito de que a significância do trabalho influencia a identidade social do trabalhador e que a perda dessa valorização acarreta um sofrimento, sendo o próprio labor encarado como um dever, uma imposição que exige esforço, sendo dissociado do prazer. A tortura produzida pelo labor sem identificação pessoal com a atividade desempenhada aniquila as expressões emocionais do trabalhador, que passa a realizar suas tarefas mecanicamente, sem comprometimento e com indiferença quanto aos resultados de suas ações. Segundo a psicanálise de Freud, “o trabalho, que é *eros* em sua legítima expressão, por ora submetido à tortura, aparece como sintoma de morte, maldição eterna, embora ainda promotora da humanidade” (CODÓ, SAMPAIO e HITOMI, 1993. p. 41).

Por outro lado, quando há a transferência de uma carga afetiva positiva para a tarefa realizada, o que ocorre quando o obreiro se identifica com tal tarefa, quando as atividades por ele desempenhadas são significativas e estão de acordo com as suas propensões e gostos naturais, o trabalho se torna gratificante e há menos disposição ao adoecimento.

3 NECESSIDADES INDIVIDUAIS, SATISFAÇÃO E FATORES RELACIONADOS

A satisfação pessoal pode ser compreendida sob uma dupla ótica, que se compõe da perspectiva de vida dentro do trabalho e da perspectiva de vida fora do trabalho, aspectos esses que se interconectam. É impossível separar completamente a satisfação pessoal fora do trabalho, isto é, na vida particular do trabalhador, da satisfação dentro do ambiente laboral, visto que o indivíduo é um ser complexo e afetado por diversos aspectos da sua vida, que sofrem influência mútua.

Aspectos psicológicos do labor precisam ser considerados e estudados, a fim de que o mundo do trabalho não seja visto como um mero produtor de insumos e mercadorias necessários à subsistência das pessoas, mas que possa ser encarado também como um meio de realização pessoal, com a clara percepção da significância de cada parcela individual de labor para toda a sociedade.

Para o adequado entendimento acerca dos fatores relacionados à satisfação e à insatisfação laboral, em um primeiro momento cabe uma breve análise sobre as necessidades gerais das pessoas, para a sobrevivência e vida em sociedade, considerando-se o indivíduo de forma abrangente.

Segundo a teoria de Maslow, o homem tem as suas necessidades organizadas em uma hierarquia, que parte das necessidades mais urgentes para as menos urgentes. Essas necessidades estão agrupadas em: fisiológicas, de segurança, sociais, de estima e de autorrealização. Logo o indivíduo buscará suprir primeiramente as necessidades mais importantes, como as fisiológicas, para em seguida suprir as demais, de acordo com o escalonamento indicado, sendo a última a necessidade de autorrealização (KOTLER, 1998).

Entretanto, de acordo com outras teorias, a hierarquia das necessidades humanas tende a ser influenciada pela personalidade e pela faixa etária do indivíduo (MURRELL, 1977), podendo as necessidades não serem satisfeitas necessariamente de acordo com a ordem categorizada por Maslow.

Figura 1: Hierarquia das Necessidades de Maslow



Tomando por base a hierarquia trazida por Maslow veio à tona a teoria X e Y de McGregor, que considera as necessidades fisiológicas e de segurança (X) como causadoras de uma natural aversão ao trabalho e as necessidades sociais, de estima e de realização pessoal (Y) como de propensão ao trabalho, quando este possibilita o exercício da imaginação, da criatividade e da interação, proporcionando o devido reconhecimento (RAMALHO, 1977).

A teoria M-H ou fatorial bifatorial de Herzberg também traz uma interpretação da teoria de Maslow, salientando que no campo do trabalho os empregados não se motivam com os chamados “fatores de higiene”, que são as condições de trabalho, os salários, a segurança no emprego, ligados às duas necessidades mais baixas da pirâmide de Maslow, embora esses fatores contribuam para a insatisfação do empregado. A motivação laboral estaria ligada às responsabilidades e características do próprio trabalho, quando ele é desafiador, gerando reconhecimento e permitindo a liberdade de atuação do obreiro e a tomada de decisões, o que se relaciona às necessidades mais altas da pirâmide de Maslow.

Segundo Herzberg os fatores que causam satisfação no trabalho são diferentes daqueles que causam insatisfação, já que satisfação e insatisfação não são faces antagônicas de uma mesma moeda.

São considerados fatores de insatisfação no trabalho os aspectos relacionados à baixa segurança laboral e ao *status*, a problemas com a supervisão e as relações com supervisores, ao descontentamento com a política e a administração da empresa e com os salários, assim como referentes às condições de trabalho. Já os fatores de satisfação são o reconhecimento, a responsabilidade, o próprio trabalho, o sentimento de realização e o desenvolvimento ou progresso laboral. Então defendeu-se o que se chama de enriquecimento dos cargos, isto é, o foco nos fatores motivacionais das funções, visando à satisfação individual.

Por meio da possibilidade do exercício da imaginação, da criatividade e da inventividade, com a atribuição de responsabilidades e valor ao trabalho, sendo proporcionado o conhecimento da importância da parcela de contribuição pessoal do empregado na conquista dos resultados organizacionais, motiva-se o obreiro.

Diante disso, dentre as várias abordagens gerenciais, as técnicas motivacionais ganham importância para a promoção do sentimento de satisfação do empregado. Nessa vertente, Hackman e seus colaboradores (RODRIGUES, 1994) elencaram as principais variáveis capazes de influenciar a satisfação do obreiro com o seu trabalho, que são: a) significância percebida do trabalho (SP), que diz respeito ao grau de percepção do indivíduo da significância da tarefa por ele realizada; b) responsabilidade percebida pelos resultados do trabalho (RP), referente ao grau de responsabilidade pessoal sentida pelo trabalhador, a partir do resultado da tarefa executada; c) conhecimento dos resultados do trabalho (CR), pertinente ao grau de conhecimento do empregado sobre a sua tarefa e seus produtos ou resultados; d) variedade de habilidade (VH), que se refere ao grau de envolvimento e uso de habilidades e talentos pessoais na tarefa executada; e) identidade da tarefa (IT), que pode ser traduzida como o grau de identificação com a tarefa realizada, do começo ao fim e com a visibilidade dos resultados; f) significação da tarefa (ST), pertinente ao grau de impacto que o trabalho individual tem sobre outros trabalhos e pessoas, dentro e fora da empresa; g) autonomia (AU), diz respeito ao grau de liberdade e independência do trabalhador na realização da sua tarefa; h) *feedback* extrínseco

(FE), relacionado ao grau de recebimento pelo trabalhador de informações sobre o seu desempenho individual, por superiores, clientes ou colegas; i) *feedback* intrínseco (FI), que é conceituado como o grau de percepção do trabalhador sobre o seu desempenho individual por meio da própria tarefa desempenhada; e j) contatos (CS), referente ao grau de exigência de contato com outras pessoas na realização da tarefa.

Com base na combinação dessas variáveis chegou-se a uma fórmula sobre o que seria o Potencial Motivador (variedade da tarefa + identidade da tarefa + significado da tarefa/3 x autonomia x *feedback*), a fim de se avaliar o potencial motivacional de cada tarefa (RODRIGUES, 1994). Todavia, em que pese à utilidade dessa ferramenta gerencial, é ponderado entender que a motivação é muito subjetiva e não pode ser exatamente medida por meio de uma fórmula matemática. As peculiaridades individuais devem ser investigadas, bem como deve-se buscar meios para conhecer o trabalhador, mas não de forma estanque. É preciso que a abordagem da satisfação no trabalho seja ampliada para o estudo sobre a adaptação do obreiro às peculiaridades da própria organização empregadora, aos processos de trabalho e exigências relacionadas, considerando-se também as condições de segurança e conforto do meio ambiente laboral, que são fatores de insatisfação, conforme já defendido por Herzberg.

Há fatores que impactam decisivamente a questão da satisfação no trabalho, que não necessariamente se relacionam à percepção individual com relação ao próprio trabalho, mas que abarcam um complexo de impositivos e condições ambientais verificadas nas organizações. O não atendimento das regras laborais atinentes à jornada e ao descanso, às pausas e à concessão de férias, por exemplo, são fatores que exercem grande influência na percepção do trabalho como insatisfatório.

Por outro lado, o ritmo do trabalho e as cobranças por metas e resultados, quando excessivas, sobrecarregam o obreiro física e psicologicamente, contribuindo para o seu adoecimento. As práticas de gestão por resultados e a política de remuneração variável, com base na produtividade, e as exigências da polivalência do trabalhador e do uso de tecnologias de trabalho remoto, a despeito de trazerem certa autonomia ao obreiro, a flexibilidade da jornada e uma suposta valorização do

trabalhador, podem mascarar realidades que causam impactos negativos à saúde, caso aplicadas sem critérios razoáveis.

A Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho considera que as condições ambientais, de organização e de gestão do trabalho podem constituir risco psicossocial para o adoecimento do trabalhador. Situações como a carga laboral excessiva, por exemplo, mostra-se potencialmente desencadeadora de estresse, esgotamento e depressão.² Mas a subcarga de trabalho, que é caracterizada pelo subaproveitamento das potencialidades do trabalhador, das suas capacidades e competências (OIT, 2020), também é considerada como risco psicossocial.

A intensidade e a duração do trabalho, as condições ambientais, tais como temperatura, ruído e iluminação, a monotonia da tarefa, a falta de motivação e os conflituosos relacionamentos com os colegas e as chefias são fatores propícios à fadiga. Essa fadiga pode ser física ou psicológica e se apresenta como “o efeito de um trabalho continuado, que provoca uma redução reversível da capacidade do organismo e uma degradação qualitativa desse trabalho” (MICHEL, 2000, p. 249). E uma vez fadigado, o obreiro se expõe a condições inseguras de labor, aumentando o risco de acidentes.

Nesse diapasão, é de suma importância o cumprimento das Normas de Saúde e Segurança no Trabalho nos estabelecimentos, que têm por objetivo assegurar condições ideais à preservação da vida, da saúde e da integridade física do obreiro, eliminando, reduzindo ou atenuando a nocividade das circunstâncias ambientais ao trabalhador. É notório que, além de trazer malefícios à saúde, os agentes nocivos presentes no ambiente laboral influenciam também a saúde mental e psicológica do trabalhador. O trabalho em ambientes insalubres, com o risco de contaminações por agentes químicos ou biológicos, por exemplo, ou, ainda, em ambientes com ruído excessivo, contínuo, intermitente ou de impacto, e realizado em condições inadequadas de temperatura e iluminação trazem impactos emocionais negativos.

O ruído desagradável causa irritação, nervosismo, fadiga mental, além de prejuízos ao sistema auditivo. Da mesma forma, o excesso de calor gera prostração

² Fonte de consulta: Eu-Osha (Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho). Riscos Psicossociais e Estresse no Trabalho. Disponível em: <<https://osha.europa.eu/pt/themes/psychosocial-risks-and-stress>>. Acesso em: 03 set. 2021.

e esgotamento físico e mental, bem como perturbações psicológicas, causando fadiga, diminuição do rendimento e aumento da possibilidade de erros de percepção e de raciocínio, além de causar hipertermia e desidratação. Igualmente, condições inadequadas de iluminação podem gerar ofuscamento ou perda da visibilidade ideal, contribuindo para a ocorrência de acidentes de trabalho, causando incômodos e cefaleia, por exemplo.

De outro norte, é inegável que fatores externos às empresas também influenciam na satisfação do indivíduo com relação ao trabalho. Políticas de emprego, legislações protetivas e imperativos ampliados de valorização do trabalho são de suma importância para a dignificação do labor. Atualmente utiliza-se o termo “trabalho decente” para se referir ao trabalho como contributivo para a dignidade do homem, resgatando a sua essência primeva de valor de uso.

O “trabalho decente” constitui um dos lemas defendidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e abrange aspectos como o respeito aos direitos trabalhistas e fundamentais (especialmente de liberdade sindical e o direito de negociação coletiva, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado, a abolição efetiva do trabalho infantil e a eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação); a promoção do emprego de qualidade; e a proteção social e o fortalecimento do diálogo social. O Brasil se comprometeu com a promoção do trabalho decente, firmando uma agenda que tem como prioridades: a geração de mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento; a erradicação do trabalho escravo e do trabalho infantil, especialmente as piores formas; e o fortalecimento do diálogo social para a governabilidade democrática, por meio de atores tripartites.

A partir de junho de 2003 foi formalizado o compromisso do Brasil com a OIT para a promoção do trabalho decente, inicialmente com a assinatura de um Memorando de Entendimento prevendo o estabelecimento de um Programa Especial de Cooperação Técnica para a Promoção de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente, e, posteriormente, com a definição da própria Agenda Nacional de Trabalho Decente³.

³ Fonte de consulta: Organização Internacional do Trabalho (OIT). Disponível em: <<https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo->

Ampliar o olhar para além da cadeia produtiva do capital, percebendo o aspecto humano desse processo, é, então, a grande contribuição de todos os estudos relacionados à satisfação, à motivação e à qualidade de vida no trabalho. E aliando-se essa valorização do trabalho a condições ambientais seguras e híginas, o que revela uma consideração patronal com o fator humano da empresa, propicia-se a satisfação profissional, minorando o adoecimento ocupacional.

Buscar promover a satisfação no ambiente de trabalho constitui dever de todas as empresas e também da sociedade, já que ela se mantém e se desenvolve por meio do trabalho. Construir um meio ambiente adequado à expressão individual do empregado, valorizando-o e permitindo que ele manifeste as suas capacidades e habilidades, é fator decisivo para a saúde do trabalhador.

4 QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO E SATISFAÇÃO

Grande parte da vida do homem é passada dentro de uma organização. E ao mesmo tempo em que o trabalho é imprescindível para a autoafirmação do indivíduo, para a sua subsistência e inserção na sociedade, também é um fator desencadeador de doenças. Logo, o processo de humanização do trabalho torna-se imprescindível para a qualidade de vida no ambiente laborativo, o que certamente se reflete na vida fora do local de trabalho. Ocorrências como alcoolismo, uso de drogas, estresse, depressão, dentre outras, podem ser indícios de que o trabalho não contribui para a qualidade de vida do trabalhador.

Questionamentos a respeito do funcionamento das empresas, que desencadearam movimentos reivindicatórios nos Estados Unidos, bem como associações entre a satisfação do trabalhador e a sua produtividade, começaram a surgir a partir da década de 50. E em decorrência desse processo de análise dos modelos de trabalho adotados à época foram desenvolvidos estudos sobre a Qualidade de Vida no Trabalho, dentre os quais se destaca o estudo realizado pelo grupo de *Qualité de la Vie au Travail* de Montreal, que publicou uma das obras mais

brasil/brasilia/documents/publication/wcms_226229.pdf > e < https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/brasilia/documents/publication/wcms_226249.pdf >. Acesso em: 14 mai. 2021.

importantes sobre o tema, intitulada *La qualité de la vie au travail: regards sur l'expérience québécoise*. Mas foi na década de 70, marcada pelo sucesso do modelo industrial japonês, que os modelos de Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) tiveram as suas primeiras aplicações.

Ainda que com um foco no capital, o Toyotismo trouxe um novo modelo de produção na Era pós-Fordista, inaugurando o conceito de uma organização mais flexível, baseada em equipes de trabalho, no aperfeiçoamento contínuo, na engenharia cooperativa e na produção *just in time*, utilizando um maquinário mais sofisticado para incrementar a produção e economizar recursos. Assim, o trabalhador passou a ter a oportunidade de se qualificar, tendo uma maior valorização profissional, além de laborar em um ambiente mais adequado do que aquele verificado na fase do Taylorismo e do Fordismo. De acordo com Assis:

O resgate da qualificação, entendido como a recuperação e a valorização da competência profissional do trabalhador, não é, contudo, apenas uma questão de desempenho técnico e de acordo sobre as condições de trabalho. Encerra também uma dimensão dos direitos do cidadão e vai além dos muros da empresa: ler, interpretar a realidade, expressar-se verbalmente e por escrito, manejar conceitos científicos e matemáticos abstratos, trabalhar em grupo na resolução de problemas (...) tendem a converter-se em requisitos para a vida na sociedade moderna (ASSIS, 1999, p. 79).

A ressignificação laboral, que ganhou contornos mais bem delineados após a década de 70, está pautada em aspectos que, de um modo geral, aproximam o trabalhador da sua tarefa, fazendo-o perceber a importância da sua contribuição pessoal para a construção da própria organização empregadora, atuando de forma mais consciente e menos alienada e mecanizada. Deste modo, tenta-se harmonizar o binômio dever-prazer relacionado ao trabalho, para que o labor não seja encarado como uma fonte de sofrimento e adoecimento, uma obrigação prejudicial ao empregado, embora necessária.

Os programas de Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) surgem então como uma tentativa gerencial de agrupar harmonicamente o trinômio indivíduo – trabalho – organização com o intuito de gerar motivação e satisfação para o empregado, o que, por conseguinte, impactará os resultados da empresa. As ações de QVT promovem um resgate necessário de valores humanos e ambientais, negligenciados pelas

sociedades em favor da priorização do avanço tecnológico e do crescimento econômico (FERNANDES, 1996).

Embora tais programas normalmente impliquem custos adicionais, já que pressupõem melhorias ambientais, sistemas de recompensas e reduções de jornada, por exemplo, eles contribuem para os programas de Qualidade Total das empresas e para a construção de uma imagem positiva da organização perante os próprios empregados e a sociedade. Por outro lado, caem os custos empresariais com absenteísmo e afastamentos por motivos de saúde ou acidentes de trabalho, bem como decorrentes de perdas ou retrabalho, ao tempo em que se otimizam os processos produtivos e se incrementa a produtividade.

Há algumas abordagens e ações organizacionais que possibilitam a aproximação do indivíduo do seu trabalho, relacionadas a: recompensa adequada e satisfatória; saúde e segurança no trabalho; desenvolvimento de capacidades humanas; segurança e crescimento profissional; integração social; respeito às normas; espaço de vida dentro e fora do trabalho; e relevância social (RODRIGUES, 1994).

Desta feita, para que se obtenha uma qualidade de vida no trabalho primeiramente deve-se estabelecer a justa compensação pelo trabalho realizado, não apenas em função do salário, mas também por meio do estabelecimento de outros benefícios como bônus, promoções e premiações, levando-se em consideração aspectos como as responsabilidades do empregado, sua experiência e habilidades, dentre outros. É preciso que a política remuneratória e de incentivos e os processos de trabalho não sejam fatores que contribuam para o estresse ocupacional e causem prejuízos à saúde e à segurança do obreiro, medo ou constrangimento.

Deve-se, ainda, promover um ambiente laboral adequado, primando pelas condições de segurança e conforto, sendo avaliado constantemente o estado de saúde dos empregados. Ações de organização do trabalho igualmente precisam ser implementadas, tanto com relação aos processos de trabalho e produção, quanto referentes às horas laboradas, pausas, descansos e intervalos devidos e necessários. A organização do trabalho deve levar em consideração as características psicofisiológicas dos trabalhadores e a natureza do trabalho a ser executado, considerando fatores como as normas de produção, o modo operatório, as exigências



de tempo, o conteúdo do tempo e das tarefas e o ritmo de trabalho. As prescrições mínimas para a preservação da saúde e da segurança dos trabalhadores constam das Normas Regulamentadoras complementares ao Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que precisam ser observadas pelas empresas, dentre outras aplicáveis ao trabalho.

É de suma importância que sejam adotadas medidas para promover a saúde psíquica do indivíduo, para a prevenção da fadiga e do estresse e para a adaptação do trabalho às condições físicas e mentais do obreiro, conforme preconizado por normas internacionais, como a Convenção nº 161 e a Convenção nº 155 da OIT.



Adicionalmente, é imperioso que a organização incentive a autonomia no trabalho, o desenvolvimento de habilidades e capacidades humanas, sendo repassadas aos trabalhadores as informações e perspectivas necessárias à adequada compreensão da tarefa e ao planejamento dos processos de trabalho. A valorização do capital humano é essencial para que se desenvolva a qualidade no ambiente laboral. Ademais, deve ser oportunizada a efetiva aplicação dos conhecimentos e habilidades dos trabalhadores, estabelecendo-se progressões na carreira e políticas de segurança de emprego e renda ao empregado, sendo incentivado o seu aprimoramento contínuo.

Não menos importante é a boa integração social no trabalho, extinguindo-se qualquer forma de preconceito ou discriminação, abusos ou assédios, com o respeito aos direitos constitucionais e trabalhistas estipulados. São necessários o diálogo e o tratamento justo com o empregado, sendo repassadas claramente orientações acerca dos seus direitos e deveres perante a organização. Deve-se respeitar o espaço do trabalhador não apenas no ambiente laboral, como fora dele, sendo assegurado o seu convívio familiar e comunitário, que fatalmente é prejudicado pela exigência da realização de horas extraordinárias excessivas e de trabalhos em dias de folga.

E, por fim, urge um foco na relevância social do trabalho, contornando-se questões essencialmente de ordem política, econômica, psicológica e social, que trazem problemas como a insegurança, a injustiça, a alienação e a anomia, respectivamente. Indicadores como a insatisfação no trabalho podem revelar problemas de natureza econômica ou política, combatidos por meio de políticas públicas de emprego e renda, bem como por ações empresariais de cooperação,

divisão de lucros, participação nas decisões da empresa, planos de cargos e salários e autonomia laboral. Já o desinteresse pelo trabalho, o absenteísmo, o sentimento de ausência de significação laboral e o *turnover* podem ser indícios de problemas de natureza sociológica ou psicológica do trabalhador, minorados, por exemplo, pela implementação de ações para o enriquecimento de tarefas, capacitação, trabalhos em grupo ou equipes, programas de carreira e projetos motivacionais e de desenvolvimento da inteligência emocional do trabalhador (RODRIGUES, 1994).

5 DESAFIOS DA INSPEÇÃO DO TRABALHO PARA A HUMANIZAÇÃO DO LABOR

A Inspeção do Trabalho tem por objetivo resguardar direitos sociais trabalhistas, atuando de forma preventiva e repressiva para que sejam garantidas condições adequadas de trabalho e de vivência aos trabalhadores. Há expressas previsões legais no sentido de promover o trabalho digno, com a vedação do trabalho forçado, em condições degradantes, da jornada exaustiva, da restrição da locomoção do trabalhador e da sua retenção no local de trabalho, seja em razão de dívida, seja por cerceamento do uso de transporte, manutenção de vigilância ostensiva ou apoderamento de documentos ou objetos pessoais, o que configura trabalho em condição análoga à de escravo. Há também a proibição aos menores de dezoito anos do trabalho insalubre, perigoso, noturno e prejudicial à formação, ao desenvolvimento físico, psíquico, moral e social do menor e em horários e locais que não permitam a frequência à escola. (Art. 7º, XXXIII, CF, c/c art. 403 e art. 405, CLT).

Todos os estabelecimentos devem cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho, conforme determina o art. 157 da CLT, que precisa ser analisado juntamente com o art. 7º, XXII, da Constituição Federal, que assegura a todos os trabalhadores, indistintamente, a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. E a auditoria fiscal atua de forma incisiva orientando as empresas quanto ao cumprimento das Normas Regulamentadoras de saúde e segurança no trabalho, bem como determinando o atendimento dos itens normativos exigidos e aplicando as sanções legalmente previstas.



Direitos trabalhistas como a limitação horária da jornada laboral, a concessão de pausas, intervalos e descanso semanal, bem como pertinentes ao pagamento de salário, também pertencem à esfera de atuação da Inspeção do Trabalho. Certamente a garantia do respeito a esses direitos contribui para a dignificação do trabalho.

Verifica-se que há avanços normativos que possibilitam um olhar mais humanizado para a realidade trabalhista, dentre os quais a equiparação salarial para o trabalho de igual valor, sem distinção de sexo, nacionalidade ou idade (art. 461 da CLT); a igualdade substancial entre empregados urbanos e rurais (art. 7º, *caput*, da Constituição Federal); as determinações atinentes às condições mínimas de higiene e de conforto nas organizações (NR-24), aplicáveis inclusive aos trabalhadores terceirizados (art. 5º-A, §3º, e art. 4º-C da Lei nº 6.019/74); e principalmente as previsões relacionadas ao monitoramento da produtividade, à compatibilização de metas com as condições de trabalho e de tempo oferecidas e à avaliação dos impactos do sistema remuneratório para a saúde do trabalhador, dirigidas às atividades de teleatendimento e telemarketing (anexo II da NR-17). Entretanto essa última abordagem precisa, por meios normativos próprios, ser ampliada para outras atividades, que também sujeitam trabalhadores a pressões, cobranças excessivas, constrangimentos e competitividade, propícios ao esgotamento físico e mental, à insatisfação e à depressão.

Em que pese ser dever funcional dos Auditores-Fiscais do Trabalho a verificação do cumprimento das disposições legais e regulamentares atinentes à esfera justrabalhista e de segurança e higiene ocupacional, a auditoria fiscal não deve se limitar a exigir o atendimento de itens normativos de forma estanque, restringindo-se à inspeção de segurança em maquinário e à análise de documentos, tais como folhas de pagamento de salários e registros de jornada. Deve haver uma avaliação de aspectos organizacionais que não são tão evidentes, que se escondem além do visível e que revelam a parte subjetiva do processo produtivo: o fator humano.

Até certo ponto a atenção para o fator humano da cadeia produtiva está sendo colocada em prática, a exemplo da análise de acidentes de trabalho, que vem evoluindo para a quebra do paradigma da “culpa exclusiva da vítima”, sem a devida avaliação dos fatores que supostamente concorreram para o ato inseguro, o que já revela um avanço para se alcançar o intangível no complexo mundo laboral. Aspectos



como a realização de horas extraordinárias além do limite legalmente fixado, a supressão, ainda que parcial, de intervalos e pausas e a não observância das determinações normativas de segurança no trabalho por certo contribuem para o adoecimento ocupacional e para a ocorrência de acidentes. Mas é preciso dar mais um passo para a análise das causas que levam aos infortúnios laborais.

O estresse ocupacional, por exemplo, manifesta-se por meio de respostas fisiológicas, emocionais, cognitivas e de conduta, que precisam ser analisadas durante as ações fiscais, juntamente com o serviço de saúde das empresas. Indicativos como baixa imunidade, diabetes, ansiedade, depressão, apatia, alteração na capacidade de concentração e percepção, dificuldade na tomada de decisões, atitudes violentas e abuso de substâncias como o álcool (FERNANDES e PEREIRA, 2016) podem ser averiguados para a adequada apreciação do ambiente laboral, dentre outros fatores. Dados de absenteísmos, afastamentos médicos e de acidentes laborais devem ser apreciados pelo Auditor-Fiscal.



Avaliações relacionadas aos processos de trabalho, à postura dos trabalhadores frente às tarefas realizadas e ao grau de satisfação do empregado com o próprio trabalho, a empresa, as chefias e os colegas, assim como referentes à existência de cobrança excessiva por resultados no menor tempo possível, são importantes para se traçar um panorama da empresa inspecionada. É preciso que o foco da auditoria fiscal seja ampliado para detectar situações de adoecimento psíquico e mental, que vem ganhando vulto nos últimos tempos. Urge que se tenha um olhar para os riscos psicossociais nas empresas fiscalizadas e para a ocorrência de assédio moral no trabalho (REIS, 2019), de forma a contribuir para a saúde integral do trabalhador. A abordagem da satisfação do empregado com a atividade laborativa precisa ser adotada pela auditoria, a fim de melhor delinear os fatores intangíveis das organizações, passíveis de levar ao adoecimento e à alienação laboral.

O assédio moral, caracterizado por métodos de gestão para a elevação da produtividade e do lucro, mas como a violação de direitos fundamentais, ferindo a dignidade e a integridade física e mental do trabalhador (SANTOS, 2019), precisa ser melhor discutido pela sociedade, bem como abraçado por normativos que assegurem uma atuação dissuasória de condutas reprováveis mais efetiva nas organizações, com o esclarecimento sobre as circunstâncias inerentes a esse tipo de assédio.



A agenda do trabalho decente deve ganhar ampla efetividade, com o comprometimento de todos os atores sociais, para que se alcance tão logo os patamares ideais de humanização do trabalho. E o corpo fiscal precisa estar cada vez mais atento às novas perspectivas e ferramentas de trabalho utilizadas pelas empresas, inclusive virtuais, apto a detectar situações de sofrimento psíquico dos trabalhadores, em detrimento da saúde integral dos obreiros e para o atendimento das exigências do capital, o que ganha maior assento no mercado competitivo atual.

6 CONCLUSÃO



O mundo do trabalho passou por diversas modificações, desde a época das comunidades familiares produtivas até a grande revolução industrial e tecnológica, que continua tendo avanços nos dias atuais. E foi preciso chegar ao ápice da exploração da mão de obra e arcar com as graves consequências do adoecimento laboral, em especial no sistema capitalista de produção, para que fossem estudadas alternativas mais voltadas à parcela humana da cadeia produtiva.

Enxergar o capital por meio do próprio capital certamente acaba levando os trabalhadores ao adoecimento e até mesmo ao estado de loucura ou alienação laboral, conforme alertado pela teoria dejouriana, fazendo a sociedade ruir em suas bases sustentadoras, porquanto não mais suporta manter um fluxo alucinado de produção sobrepujando as necessidades básicas de qualquer indivíduo. Buscar abrigo no capital para a manutenção de sistemas produtivos viciados e nocivos aos próprios mantenedores do sistema, a classe operária, cria mais prejuízos do que benefícios. Estresse, fadiga, acidentes de trabalho, patologias psicológicas e outros males que afetam a humanidade, e que têm origem ou são influenciados pela visão distorcida da finalidade do trabalho, geram gastos para o próprio empresariado e para o Estado, que precisam, então, implementar ações reparadoras desses infortúnios.

É chegada a hora de efetivamente humanizar o trabalho. A preocupação com o fator subjetivo da produção, a despeito de estar ligada a um propósito de incremento nos lucros das empresas, de certa forma serviu de *start* para todo um arcabouço de estudos relacionados aos impactos do trabalho sobre a saúde física, mental e emocional dos trabalhadores.

Embora não represente um conceito novo, a humanização do trabalho, que abrange tanto as relações de trabalho, os direitos e deveres trabalhistas, o meio ambiente laboral, como a significância e a importância das tarefas e a valorização do empregado, é uma construção que tende a evoluir e ganhar cada vez mais relevo nas organizações, inclusive governamentais.

O trabalho, portanto, precisa ser visto por meio da própria essência do trabalho, sem o vicioso olhar focado exclusivamente no capital, analisando-se a sua real utilidade e a compatibilização com as habilidades do trabalhador, com suas preferências, estabelecendo-se programas remuneratórios mais dignos e compatíveis não apenas com as tarefas e responsabilidades individuais, mas também com os resultados e benefícios para a sociedade.

Buscar a promoção de uma sociedade livre, justa e solidária constitui dever de todos e a humanização do trabalho vem justamente contribuir para a consecução desse valoroso preceito.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA EUROPEIA PARA A SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO (Eu-Osha). **Riscos Psicossociais e Estresse no Trabalho**. Disponível em: <<https://osha.europa.eu/pt/themes/psychosocial-risks-and-stress>>. Acesso em: 03 set. 2021.

ANDREASI, Diego. **Pirâmide das Necessidades de Maslow**. Jovem Administrador. Disponível em: <<https://jovemadministrador.com.br/consumismo-x-piramide-de-maslow-uma-outra-visao-da-teoria/>>. Acesso em 09 set. 2021.

ASSIS, Marisa de. **O mundo do trabalho**. Brasília: SENAI/DN, 1999. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 set. 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis Trabalhistas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 09 set. 2021.

BRASIL. Instrução Normativa nº139, de 22 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a fiscalização para a erradicação de trabalho em condição análoga à de escravo e dá

outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/2075837/do1-2018-01-24-instrucao-normativa-n-139-de-22-de-janeiro-de-2018-2075833>. Acesso em: 09 set. 2021.

BRASIL. Portaria MTb nº 3.214, de 8 de junho de 1978, com alterações posteriores. Aprova as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas à Segurança e Medicina do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/normas-regulamentadoras-nrs>>. Acesso em: 03 set. 2021.

BRAVERMAN, Hary. **Trabalho e capital monopolista** – a degradação do trabalho no século XX. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

CODO, Wanderley; SAMPAIO, José Jackson Coelho; HITOMI, Alberto Haruyoshi. **Indivíduo, trabalho e sofrimento**: uma abordagem interdisciplinar. Petrópolis: Vozes, 1993.

DEJOURS, Christophe. **A loucura do trabalho**: estudo de psicopatologia do trabalho. 5. ed. ampliada. São Paulo: Cortez, 1992.

FERNANDES, Cláudia; PEREIRA, Anabela. **Exposição a fatores de risco psicossocial em contexto de trabalho: revisão sistemática**. Revista de Saúde Pública, vol. 50. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.rsp.fsp.usp.br/artigo/exposicao-a-fatores-de-risco-psicossocial-em-contexto-de-trabalho-revisao-sistematica/>>. Acesso em: 11 set. 2021.

FERNANDES, Eda Conte. **Qualidade de vida no trabalho**. Salvador: Casa da qualidade, 1996.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing**: análise, planejamento, implementação e controle. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro 1: o processo de produção capitalista. v.1. Rio de Janeiro, 1968.

MICHEL, Oswaldo. **Acidentes de trabalho e doenças ocupacionais**. São Paulo: ed. LTR, 2000.

MURRELL, Hywel. **Motivação no trabalho**. Curso básico de psicologia. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Ambientes de trabalho seguros e saudáveis livres de violência e de assédio**. Genebra: OIT, 2020.

Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_807499.pdf>. Acesso em: 04 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 155.** Segurança e saúde dos trabalhadores. Adotada em 1981 e ratificada pelo Brasil em 18 de maio de 1992. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236163/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 04 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 161.** Serviços de saúde do trabalho. Adotada em 1985 e ratificada pelo Brasil em 18 de maio de 1990. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236240/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 04 set. 2021.

RAMALHO, Newton Corrêa. **O fator humano na empresa.** Aspectos técnicos, psicossociais e gerenciais. Brasília: Unb, 1977.

REIS, Odete Pereira. **A organização do trabalho, o risco psicossocial e o adoecimento.** Revista Laborare, ano 3, nº 3. Salvador: Instituto Trabalho Digno, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.33637/2595-847x.2019-35>>. Acesso em: 02 set. 2021.

RODRIGUES, Marcus Vinícius Carvalho. **Qualidade de vida no trabalho:** evolução e análise no nível gerencial. Petrópolis: Vozes, 1994.

SANTOS, Claiz Maria. **As Inovações Tecnológicas e o Assédio Moral Organizacional Virtual.** Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho, ano 3. Brasília: Escola Nacional da Inspeção do Trabalho, 2019. Disponível em: <<https://enit.trabalho.gov.br/revista/index.php/RevistaEnit/article/view/64>>. Acesso em 07 set. 2021.

SELIGMANN-SILVA, Edith. **Desgaste mental no trabalho dominado.** Rio de Janeiro: Cortez, 1994.

TAVARES, Ariane Serpeloni. **Intensificação do Trabalho e Qualidade de Vida no Trabalho: uma conciliação possível?** Revista Labor, vol. 1, nº 18. Fortaleza: Laboratório de Estudos do Trabalho e Qualificação Profissional (LABOR/UFC) e Núcleo de Pesquisa em Educação Profissional (NUPEP/IFCE), 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.29148/labor.v1i18.31590>>. Acesso em: 03 set. 2021.

VÉZINA, Lucie. **La qualité de la vie au travail. Regard sur l'expérience québécoise, par Maurice Boisvert et le groupe d'étude de travail des HEC, Montréal, Éditions Agence d'Arc Inc., 1981, 461 pp.** Revista Relations Industrielles, vol. 37, nº 3. Quebec, Canadá: Departamento de Relações Industriais da Universidade Laval, 1982. Disponível em: <<https://www.erudit.org/fr/revues/ri/1982-v37-n3-ri2859/029291ar/>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

ASPECTS OF WORKER SATISFACTION AND DISSATISFACTION: LABOR ADEQUATION FOR THE HUMANIZATION OF WORK

ABSTRACT

The relationship between man and work is usually conflicted. At the same time that work is essential to human life, it is also seen as a source of torture, suffering and the cause of pathologies. In this tuning fork, several approaches have emerged that seek to understand the human *psíqué* and its influence on work activity and vice versa, among which are those related to motivation and quality of working life (QWL). Based on studies by Karl Marx, Dejours and managerial models such as Hackman, this article analyzes the relationship between work and the individual, their personal needs, the theme of job satisfaction and dissatisfaction and the factors that contribute to the quality at work. It seeks to bring a reflection on some aspects of the productive and business models adopted in societies, in order to highlight the need for the humanization of work, even as a factor for the preservation of the physical, mental and emotional health of workers. Finally, the challenges and contribution of Labor Inspection to decent work are presented.

Keywords: 1. quality of working life. 2. job satisfaction. 3. motivational tools. 4. humanization of work.

SAÚDE, SEGURANÇA E CONDIÇÕES DEGRADANTES DE TRABALHO EM MATO GROSSO (1995-2013)

Giselle Sakamoto Souza Vianna¹

Sumário: 1 Introdução; 2 Material e Método; 3 Trabalho em condições degradantes e disputas conceituais em torno do trabalho escravo contemporâneo; 4 O trabalho em condições degradantes e a saúde e segurança dos trabalhadores nos relatórios da fiscalização; 4.1 Água potável. 4.2. Alojamento e moradia; 4.3. Instalações sanitárias; 4.4. Locais para preparo e consumo de alimentos; 5 Condições degradantes de trabalho como atentados à vida e a à dignidade humanas; 6 Conclusões; Referências.

RESUMO

O presente artigo é fundamentado numa pesquisa sobre a morfologia do trabalho escravo contemporâneo no estado de Mato Grosso, na transição entre os séculos XX e XXI. A partir da análise quantitativa e qualitativa de 180 Relatórios de Fiscalização do Grupo Especial de Fiscalização Móvel que constatarem trabalho escravo em Mato Grosso entre 1995 e 2013, apresenta-se um retrato de algumas das principais violações de normas de saúde segurança que têm caracterizado as condições degradantes de trabalho. O estudo busca discutir a relevância da integridade física e da própria vida dos trabalhadores na compreensão da morfologia da escravidão contemporânea, tendo como pano de fundo as disputas em torno do conceito de “trabalho análogo a de escravo” no Brasil. Para tanto, foi construída uma base de dados com variáveis que buscam revelar não só a natureza das principais violações de normas de saúde e segurança do trabalho (SST), mas também suas diferentes gradações, de modo a contribuir para a produção de conhecimento científico acerca da diferenciação entre as condições degradantes de trabalho e as meras violações de normas de SST.

Palavras-chave: Trabalho degradante. Saúde e segurança no trabalho. Trabalho escravo.

¹ Auditora-Fiscal do Trabalho. Doutorado em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas, Brasil. Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (2003) e é mestre (2010) em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo oferecer uma contribuição aos debates sobre a morfologia² e conceituação do trabalho escravo contemporâneo, analisando alguns aspectos da caracterização do “trabalho em condições degradantes” nos relatórios de inspeções realizadas em Mato Grosso pelo Grupo Especial de Fiscalização Móvel – GEFM entre os anos de 1995 e 2013.

Os dados apresentados integram os resultados da pesquisa multimétodo sobre a escravidão contemporânea desenvolvida na tese de doutorado da autora (VIANNA, 2019). A partir da análise quantitativa e qualitativa desse material, o texto discute a temática da saúde e segurança dos trabalhadores enquanto aspecto central na problemática do trabalho escravo de nossos dias.

Para desenvolver essa proposta, partiremos de breves considerações acerca do trabalho em condições degradantes e dos debates atuais em torno do conceito de “trabalho escravo” no Brasil (capítulo 1). Em seguida, apresentaremos os resultados da análise quantitativa dos relatórios de inspeção do trabalho sobre saúde e segurança do trabalho e as condições degradantes (capítulo 2). Por fim, teceremos algumas considerações sobre o trabalho em condições degradantes, a vida e a dignidade humanas (capítulo 3), com amparo na análise qualitativa dos mesmos relatórios de inspeção.

Percorrendo este caminho, esperamos contribuir para a compreensão do fenômeno do trabalho escravo contemporâneo, bem como oferecer subsídios para as políticas públicas de seu enfrentamento e disputas em torno de seu conceito.

2 MATERIAL E MÉTODO

O estudo baseou-se na consulta a 193 relatórios de fiscalização do trabalho, referentes à totalidade dos casos de trabalho escravo constatados pelo GEFM em Mato Grosso no período de 1995 a 2013.

² O debate em torno da “morfologia” do trabalho escravo contemporâneo busca contextualizar as novas formas de escravidão na “nova morfologia do trabalho”, termo utilizado por Ricardo Antunes para estudar as tendências recentes de reestruturação produtiva, flexibilização e precariedade estrutural do trabalho.

Após a coleta, processamento e limpeza dos dados, 13 dos citados relatórios foram excluídos da base por se enquadrarem em alguma das seguintes hipóteses: a) relatórios sobre fiscalização de empresas não localizadas em Mato Grosso, apesar da inspeção ter sido realizada em operação de fiscalização que incluía outros empregadores em solo mato-grossense; b) relatórios que não concluíram pela existência de condição “análoga à de escravo”; c) relatório com informação incompleta; d) relatório de operação frustrada porque trabalhadores teriam prestado informações falsas à Auditoria Fiscal do Trabalho; e) relatório com informações inconsistentes por conter dados de diferentes operações sem possibilidade de distinção.

Assim, a fonte dos dados divulgados neste artigo é composta pelo universo dos 180 relatórios de inspeção considerados consistentes para análise.

Com o fim de se extrair conclusões mais consistentes desses dados (que, como quaisquer dados, possuem suas lacunas e limitações), optou-se por realizar uma pesquisa integrativa, combinando a análise quantitativa dos relatórios de fiscalização, a análise qualitativa dos mesmos documentos (que foi utilizada para elucidar as relações e processos estudados, além de oferecer subsídios importantes para construção da base de dados e modelagem da pesquisa quantitativa) e entrevistas com diversos atores envolvidos (que contribuiriam para revelar questões ausentes da base de dados criada, aclarar relações entre variáveis, entender motivações de ações descritas ou não nos documentos, bem como esclarecer contextos dos fatos estudados – principalmente em relação aos anos iniciais do Grupo Móvel).

As vantagens do enfoque integrativo em relação ao enfoque da “triangulação” nas pesquisas multimétodo são defendidas por Jason Seawright:

enquanto na triangulação trabalha-se com dois métodos separadamente sobre o mesmo tema, produzindo-se resultados de tipos diferentes que, ao final, não podem ser combinados, mas tão somente justapostos (não raro, dando origem a conclusões divergentes ou cujas inferências não podem ser explicadas), na pesquisa integrativa são combinados dois ou mais métodos de maneira cuidadosa, de modo a sustentar uma mesma inferência de causalidade. Na pesquisa multimétodo integrativa, as inferências podem ser testadas e reelaboradas através do uso combinado de métodos, que são utilizados de forma casada, produzindo inferências causais mais precisas e resultados mais consistentes (SEAWRIGHT, 2016, p. 45-47).

Ressalta-se que a análise dos dados priorizou a frequência da ocorrência de cada modalidade de violação às normas de saúde e segurança dos trabalhadores ano a ano, desconsiderando as variações em números absolutos de tais ocorrências.

Assim, a metodologia utilizada não possibilita que se ensaie qualquer conclusão sobre a variação no tempo do número de ocorrências de trabalho escravo e a amplitude do fenômeno na região, uma vez que o número de casos flagrados não coincide e não varia de acordo com o número de casos denunciados e muito menos com o número de ocorrências efetivas de escravidão. Neste sentido, deve-se pontuar que há importantes variáveis omitidas na base de dados que apresentam correlação significativa com a número de ocorrências de trabalho escravo encontradas pela Inspeção do Trabalho, a exemplo do número de auditores fiscais do trabalho lotados no estado de Mato Grosso e alocados para o combate do trabalho escravo.

3 TRABALHO EM CONDIÇÕES DEGRADANTES E DISPUTAS CONCEITUAIS EM TORNO DO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO

A atual definição legal de trabalho escravo (“trabalho análogo à de escravo”) no ordenamento jurídico brasileiro é ditada pelo art. 149 do Código Penal, compreendendo quatro formas de execução típicas (trabalho forçado, jornadas exaustivas, trabalho em condições degradantes e restrição da locomoção dos trabalhadores em razão de dívida), contidas no caput do referido artigo, bem como três hipóteses por equiparação previstas em seu parágrafo 2º. Assim, basta a ocorrência de uma das sete hipóteses enunciadas no tipo penal para a configuração do crime (Brito Filho, 2014, p. 54).

Entretanto, dentre as quatro principais modalidades estabelecidas pela legislação brasileira, duas – a saber, as jornadas exaustivas e o trabalho em condições degradantes – têm sido alvo de uma intensa disputa política. De um lado, há os que defendem a redação vigente do art. 149; de outro, aqueles que propõem a exclusão dessas duas modalidades do conceito de trabalho escravo.

No centro das disputas em torno deste conceito, figura a questão fundamental da liberdade capitalista. É a partir de certa noção de liberdade (e da relação entre liberdade e escravidão) que se constroem dois discursos divergentes. Aqueles que

defendem que trabalho escravo e trabalho livre são formas opostas argumentam que o “trabalho em condição degradante” e as “jornadas exaustivas” não podem ser considerados formas de escravização por não implicarem na imobilização de trabalhadores e na negação da vontade das vítimas. Por outro lado, a manutenção dessas mesmas modalidades de execução do crime no texto legal é defendida pelos que entendem que a escravização comporta outras dimensões de dominação e mecanismos de coerção, não se reduzindo exclusivamente às práticas de imobilização e negação da vontade das vítimas.

Na letra da lei, a questão das “condições degradantes de trabalho” ganhou força com a alteração legislativa de 2003, determinante para que o crime de submeter alguém a trabalho análogo à de escravo passasse definitivamente a prescindir de elementos de violência, coerção direta, cerceamento físico e geográfico da liberdade de ir e vir, transitando da lógica da liberdade para a lógica da dignidade. Afinal, a redação anterior do art. 149 do Código Penal apenas preceituava que era crime “submeter alguém a condição análoga à de escravo”, sem apresentar qualquer descrição sobre as modalidades de execução ou os elementos que caracterizariam tal conduta.

Entretanto, a análise dos relatórios de inspeção do trabalho de 1995 a 2013 evidencia que a “condição degradante de trabalho” foi, desde o início da construção do instrumental de combate ao trabalho escravo (e não apenas a partir de 2003), um dos pontos centrais da caracterização da escravidão contemporânea no Brasil³.

O trabalho em condições degradantes pode ser definido, em linhas gerais, como “aquele realizado em condições subumanas de labor, ofensivas ao substrato mínimo dos Direitos Humanos: a dignidade da pessoa humana” (MIRAGLIA, 2011, p. 145).

Independentemente das variações que sempre apresentam as definições no campo de disputas da doutrina jurídica, Miraglia (2011, p. 140) aponta que um ponto

³ As narrativas dos auditores fiscais e agentes de movimentos sociais também revelam que as temáticas do “trabalho degradante” e do “trabalho escravo” aparecem uma ligada à outra nas denúncias anteriores à década de 1990, bem como nas primeiras ações fiscais realizadas pelo Ministério do Trabalho. Porém, entre a década de 1970 e a década de 2000, o lugar da categoria “trabalho degradante” como instrumental jurídico de luta por direitos e por dignidade ainda permanecia incerto, mantendo-se, portanto, como alvo de proposições e disputas.

de convergência entre os juristas é a noção de que, diferentemente do trabalho forçado, o trabalho degradante não caracterizaria uma ofensa ao direito de liberdade do trabalhador, mas sim à dignidade humana.

Quanto ao substrato mínimo de condições laborais que atendam à dignidade humana, diversos autores fazem referência ao conceito de “trabalho digno”, a um patamar mínimo necessário a uma “existência digna”.

Neste sentido, podemos dizer que, de modo geral, as condições degradantes se apresentam quando há violação de condições básicas de trabalho, como limitação à alimentação, moradia, higiene e segurança; quando se verifica um trabalho em condições humilhantes, que não respeita o trabalhador como ser humano, que o expõe a riscos de saúde comprometendo sua integridade física, que não respeite uma jornada razoável, negando ao trabalhador o descanso e o convívio social (BRITO FILHO, 2014, p. 78-79).

Na jurisprudência brasileira, a pesquisa de Lima revelou que, ainda antes da redação atual do art. 149 do Código Penal, houve decisão judicial pioneira condenando uma empresa agropecuária a pagar danos morais coletivos pela constatação de trabalho em condições degradantes, consubstanciado no exercício de atividade profissional em condições consideradas sub-humanas e extremamente insalubres, na ausência de instalações higiênicas, equipamentos de proteção e de água potável⁴.

A análise realizada pela Procuradora do Trabalho Elaine Noronha Nassif (2014) de julgamentos dos Tribunais do Trabalho brasileiros sobre o tema do “trabalho degradante” ocorridos nos últimos dez anos concluiu, por sua vez, que a configuração de “trabalho degradante” costuma ser fundamentada pelos juízes sobre “o sentimento de repulsa social decorrente de situação de indignidade relatada nas ações judiciais propostas”. Ou seja, é a violação do princípio da dignidade humana, “de um mínimo essencial de civilidade para admissão da prestação de serviços” que diferenciaria o

⁴ O juiz concluiu que a “atitude da ré abala o sentimento de dignidade, [revela] falta de apreço e consideração, tendo reflexos na coletividade, pois as normas que regem a matéria envolvendo a saúde, segurança, higiene e meio ambiente do trabalho e do trabalhador são de ordem pública” (Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região – 1ª Turma, Processo n. 5.309/2002, Rel. Juiz Convocado Luis José de Jesus Ribeiro, apud Lima, 2011, p. 204).

"trabalho análogo ao de escravo" do mero descumprimento das normas de saúde e segurança no ambiente de trabalho.

Portanto, como se pode notar, apesar de o trabalho em condição degradante nem sempre se configurar no campo estrito da saúde e segurança do trabalho, sendo caracterizado, em diversos casos, pelo tipo de tratamento aviltante conferido aos trabalhadores, é notória a importância das dimensões da saúde e segurança do trabalho no fenômeno do trabalho escravo contemporâneo, notadamente ao se considerarem os danos causados à saúde mental dos trabalhadores por humilhações, discriminações, assédios.

Isso posto, apresentaremos no próximo capítulo alguns achados da pesquisa documental que permitem uma melhor compreensão de componentes da saúde e segurança que contribuíram para a configuração, caso a caso, do trabalho em condições degradantes detectado por diversas equipes de Auditores Fiscais do Trabalho no estado de Mato Grosso.

4 O TRABALHO EM CONDIÇÕES DEGRADANTES E A SAÚDE E SEGURANÇA DOS TRABALHADORES NOS RELATÓRIOS DA FISCALIZAÇÃO

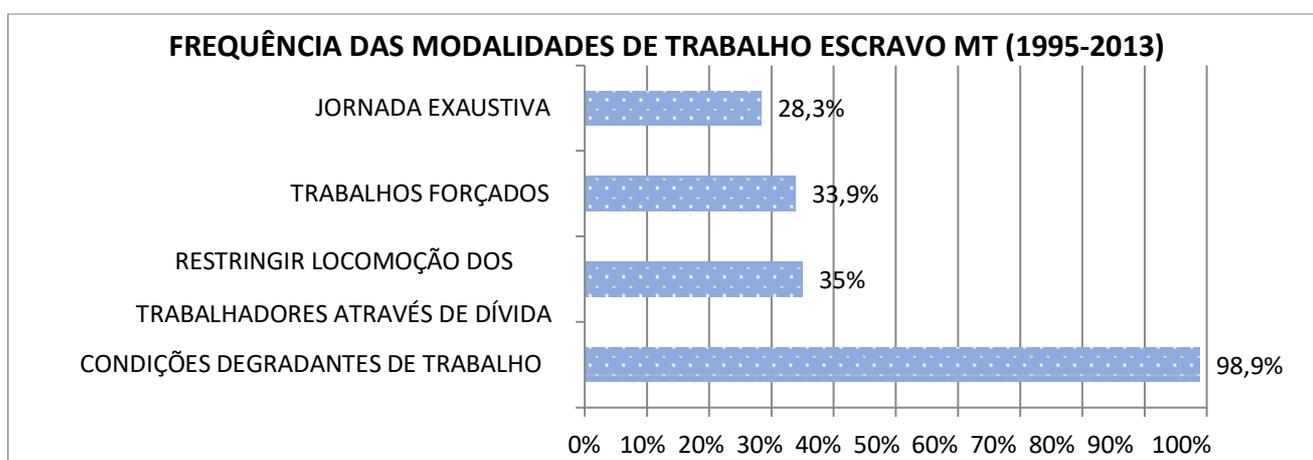
O ponto de partida da análise que se segue é um dos resultados obtidos pela pesquisa quantitativa (VIANNA, 2019) nos relatórios de fiscalização de trabalho escravo em Mato Grosso no período de 1995 a 2013, que indicou a presença constante do "trabalho em condições degradantes" na morfologia do trabalho escravo contemporâneo naquele território no período estudado.

Para fins da construção e análise de nossa base de dados, consideramos presente o elemento "condições degradantes de trabalho" nos casos assim definidos, conforme nosso Livro de Códigos:

Marcar SIM se for mencionada condição degradante (ou "degradância"). Ainda que não citado o termo "degradante" (às vezes é utilizado termos como "precaríssima", "humilhante", "indigna"), também marcar "SIM" nos casos do auto de infração que se fundamenta nas violações de condições básicas de saúde e segurança do trabalho para fazer o enquadramento dos fatos como trabalho análogo ao de escravo.

Com efeito, a referida pesquisa demonstrou que, enquanto as ocorrências das demais modalidades⁵ de trabalho escravo reconhecidas pela legislação nacional (trabalho forçado, restrição da locomoção em razão de dívida e trabalho com jornadas exaustivas) apresentaram oscilações ao longo do período analisado, as condições degradantes de trabalho foram identificadas em 98,9% dos casos flagrados de trabalho escravo desde o ano de implementação da política pública (1995) até o último ano da série (2013).

Gráfico 1: Frequência das modalidades de trabalho escravo nos casos constatados pela fiscalização – MT (1995- 2013).



Fonte: Relatórios de Inspeção do Trabalho (elaborado pela autora)

A primeira reflexão que emerge da análise desses dados repousa no fato de uma das modalidades de trabalho escravo mais questionadas nos debates políticos recentes ser justamente o modo de execução predominante do crime.

⁵ Inicialmente, sobre este tema, criamos 7 variáveis na base de dados, contemplando cada um dos modos de execução do tipo penal. Entretanto, a análise se concentrará nos 4 “modos típicos”: “trabalho forçado”, “jornada exaustiva”, “trabalho em condições degradantes” e “servidão por dívida”. Afinal, as informações sobre as modalidades de trabalho escravo por equiparação, de fato, revelaram-se pouco significativas. Por consistirem em elementos secundários do debate conceitual sobre escravidão contemporânea e muitas vezes estarem imbricados e contidos nas práticas enquadradas nas demais condutas, pode perceber que a aferição dos mesmos nas fiscalizações não é uma constante. Além disso, ainda que sejam constatados indícios das condutas do parágrafo 2º do art. 149, muitas vezes as provas coligidas durante a ação fiscal não são conclusivas sobre o dolo específico (exigido para estas hipóteses), isto é, se o intuito da retenção de documentos, vigilância e não oferecimento de transporte era, inequivocamente, reter os trabalhadores no ambiente de trabalho. Assim, como se nota na tabela abaixo, a frequência destas últimas variáveis na base é baixa e apresentou muitos dados inconclusivos, merecendo ser desconsiderada.

Com base nesta importante problemática e, tendo em vista que os setores contrários à legislação atual adotam o argumento de que irregularidades corriqueiras de SST seriam enquadradas arbitrariamente pela Inspeção do Trabalho como “trabalho escravo”, o artigo buscou realizar uma análise mais profunda sobre a natureza e gradações das violações de normas de saúde e segurança do trabalho que foram entendidas pelo GEFM como elementos constituintes das condições análogas à de escravo.

Assim, a partir dos subsídios da análise qualitativa dos documentos, foram construídas algumas variáveis para contemplar os elementos mais fortemente atrelados à materialização do aspecto degradante nas condições físicas de trabalho. São elas: a) fornecimento de água potável; b) alojamentos e moradias; c) instalações sanitárias; d) locais e condições para preparo e consumo de alimentos.

Importante apontar que esses itens se referem às instalações oferecidas especificamente aos trabalhadores que foram considerados “em situação de trabalho escravo” pelo GEFM, mesmo porque, conforme verificado na pesquisa documental, em entrevistas e na própria experiência da Auditoria Fiscal do Trabalho, uma das facetas perversas do trabalho escravo é justamente a coexistência, num mesmo local de trabalho, de grupos de trabalhadores recebendo, do mesmo empregador, condições totalmente contrastantes de saúde, segurança, higiene, formalidade dos vínculos laborais, jornada, pagamento de salários e respeito de modo geral. Ou seja, a discriminação está no cerne do trabalho escravo.

Feito esse esclarecimento, apresentamos, a seguir, os resultados obtidos para cada variável selecionada.

4.1 ÁGUA POTÁVEL

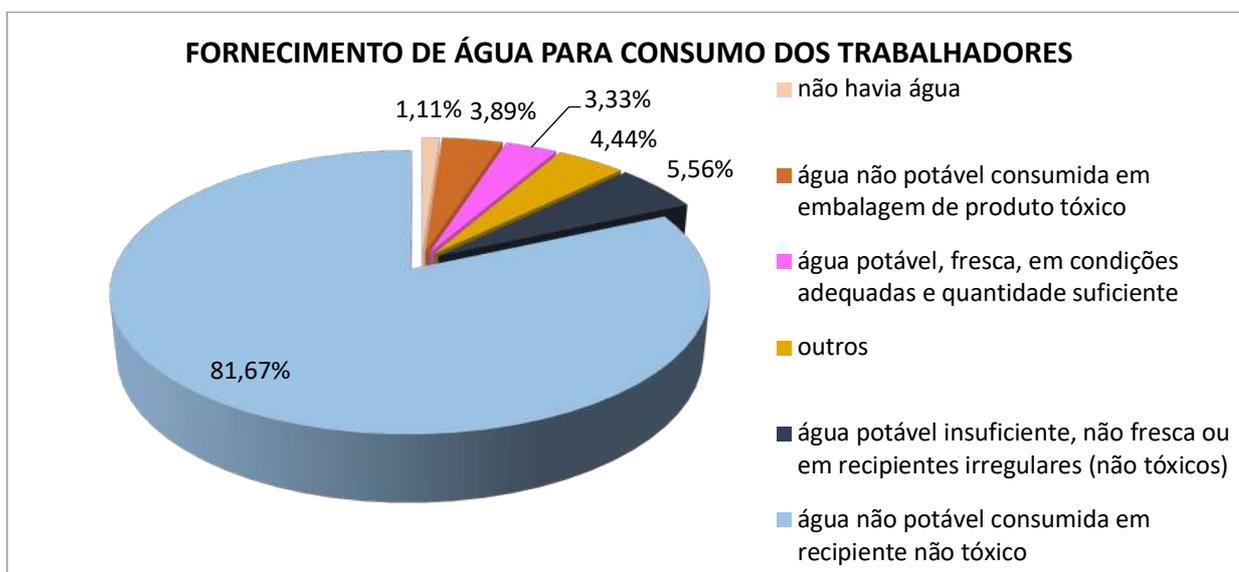
Os dados coletados dos relatórios de fiscalização mostram que, no universo de 180 casos de trabalho escravo constatados entre 1995 e 2013, apenas 6 (3,33% do total) apresentavam fornecimento de água potável, fresca, em condições adequadas e em quantidade suficiente para consumo dos trabalhadores. Em outros 5 casos, verificou-se fornecimento de água potável em quantidade insuficiente ou não fresca.

Houve também 5 casos de fornecimento de água potável em recipientes irregulares (mas não tóxicos).

Na maioria esmagadora dos casos, os trabalhadores eram obrigados a beber água não potável. Tais situações somam 155 ocorrências na base, dentre as quais figuram 7 casos em que a água não potável consumida era armazenada em recipientes aproveitados de agrotóxicos.

Em 2 casos sequer havia fornecimento de água aos obreiros, cuja única alternativa era providenciar sua própria água, levando-a de suas próprias casas ou pedindo água na vizinhança. E, por fim, em 7 relatórios a informação sobre condição da água não pôde ser identificada com precisão.

Gráfico 2 – Fornecimento de água para consumo dos trabalhadores



Fonte: Relatórios de Inspeção do Trabalho (elaborado pela autora)

Portanto, conclui-se que, em 86,67% dos casos analisados, observou-se a ausência total de água potável para consumo das trabalhadoras e trabalhadores.

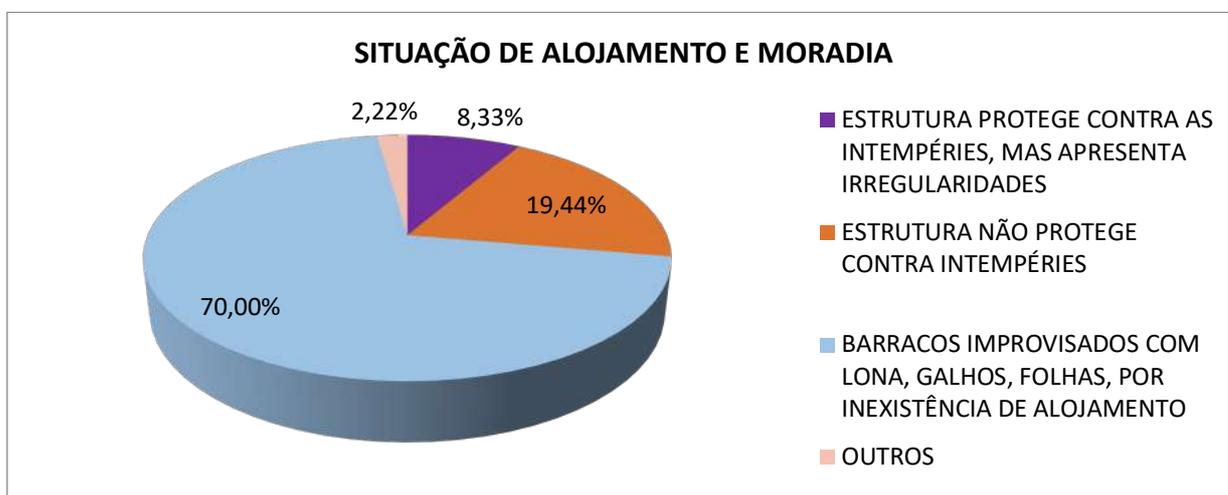
4.2. ALOJAMENTO E MORADIA

Em matéria de alojamento e moradia, também chamam atenção as condições extremas que têm caracterizado a escravidão contemporânea.

Dos 180 casos aqui analisados, nenhum apresentava alojamento totalmente regular e apenas 15 contavam com alojamento de estrutura adequada (com paredes, piso e cobertura inteiriças que protegessem os trabalhadores contra as intempéries), ainda que presentes outras irregularidades.

Em 35 casos (19,44% do total analisado), foram relatadas e registradas (através de fotos) pelo GEFM condições precaríssimas de alojamento, que não protegiam trabalhadores das intempéries, não ofereciam o mínimo de conforto, higiene, privacidade, segurança e condições de repouso (a exemplo de galpões sem paredes, casebres feitos com tábuas de madeira sem vedação, estruturas improvisadas com tapumes etc.). Por fim, foram identificados 126 casos (70% do total) em que não foi oferecido qualquer alojamento, permanecendo os trabalhadores em barracos improvisados com tocos de madeira, lona plástica, folhas de árvores, em total insegurança. Houve também um caso de não fornecimento de alojamentos aos trabalhadores migrantes, que passaram a viver em casas fora do ambiente de trabalho. Além disso, em 5 relatórios não puderam ser identificadas informações detalhadas sobre as condições de alojamento.

Gráfico 3 – Situação de alojamento e moradia



Fonte: Relatórios de Inspeção do Trabalho (elaborado pela autora)

Assim, em 89,44% dos casos analisados, os alojamentos e moradias dos trabalhadores não logravam oferecer condições mínimas de proteção, segurança,

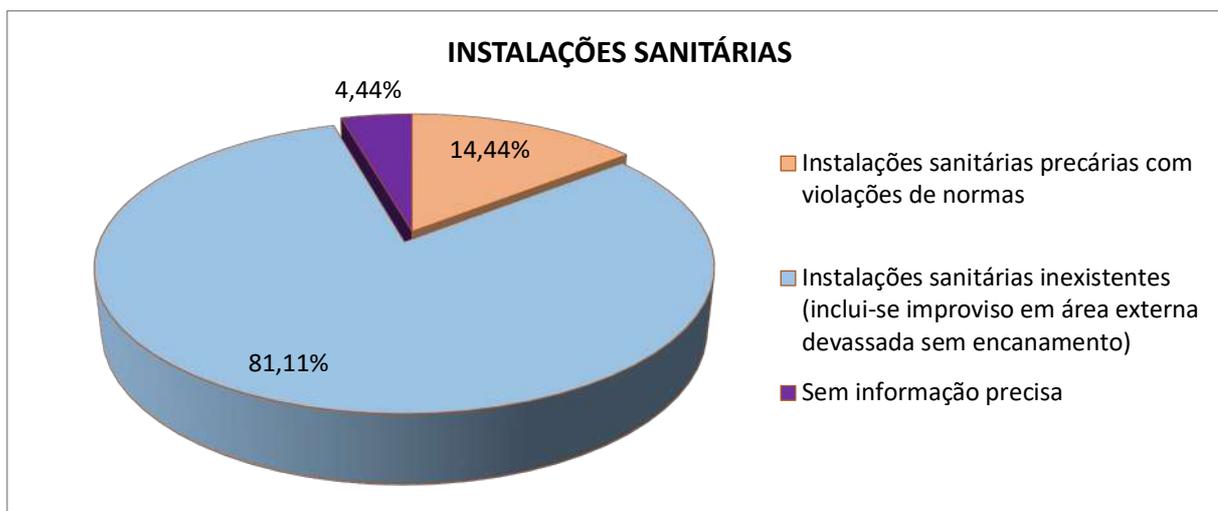
higiene e conforto, prejudicando gravemente o direito e necessidade de descanso dos obreiros, atentando, portanto, contra sua saúde física e mental.

Neste ponto, cumpre frisar os impactos psicológicos sofridos pelos trabalhadores em razão das condições extremas de alojamento, que os expunham a perigos, fadiga e inseguranças.

4.3. INSTALAÇÕES SANITÁRIAS

Quanto às instalações sanitárias, o resultado da análise dos dados conduziu aos seguintes resultados:

Gráfico 4 – Instalações sanitárias



Fonte: Relatórios de Inspeção do Trabalho – Mato Grosso, 1995-2013 (elaborado pela autora)

Como se pode ver, a grande maioria (81,11%) dos casos de trabalho escravo constatados em Mato Grosso pelo GEFM (1995 – 2013) apresentava um cenário de ausência de instalações sanitárias. Em números absolutos, foram identificados 146 casos de inexistência de instalações sanitárias para os trabalhadores em situação de trabalho escravo; 26 casos em que eram oferecidas instalações sanitárias irregulares

(com violações das normas) e nenhum caso de regularidade das instalações sanitárias.

4.4. LOCAIS PARA PREPARO E CONSUMO DE ALIMENTOS

Os locais para preparo e consumo de alimentos também têm forte presença nos relatórios do GEFM.

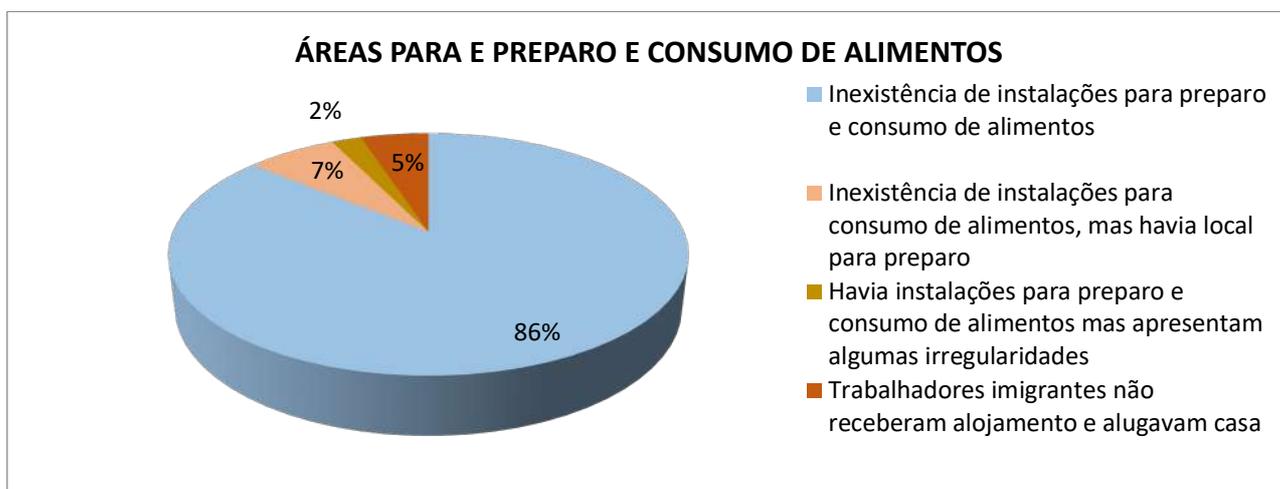
Os dados coletados indicam que em 154 dos 180 casos analisados, não foram fornecidas instalações nem para preparo nem para consumo de alimentos.

Em 12 casos, constatou-se a inexistência de instalações para consumo dos alimentos, porém, havia instalações para seu preparo (neste grupo incluem-se os casos em que os alimentos eram preparados por funcionário(a) na cozinha do estabelecimento ou de algum fornecedor externo).

Apenas 4 casos registraram a existência de instalações (apresentando, todavia, algumas irregularidades) tanto para preparo quanto para consumo dos alimentos pelos trabalhadores. Finalmente, não houve nenhum caso de instalações regulares.

Portanto, em 93% dos casos analisados não foi oferecida qualquer instalação em que os trabalhadores pudessem consumir os alimentos e em 86% dos casos inexistiam áreas tanto para preparo quanto para consumo de alimentos pelos trabalhadores.

Gráfico 5 – Áreas para preparo e consumo de alimentos



Fonte: Relatórios de Inspeção do Trabalho – Mato Grosso, 1995-2013 (elaborado pela autora)

5 CONDIÇÕES DEGRADANTES DE TRABALHO COMO ATENTADOS À VIDA E A À DIGNIDADE HUMANAS

Um dos argumentos mais comuns nas defesas de empregadores que compõem a “Lista suja”⁶ e de parlamentares que defendem a retirada das “condições degradantes de trabalho” do tipo penal que conceitua o “trabalho análogo à de escravo” é de que a fiscalização do trabalho estaria sendo arbitrária quando considera que o empregador que não oferece condições mínimas de trabalho, alojamento, saúde, segurança, higiene aos trabalhadores estão submetendo-os a trabalho escravo. As diversas entidades que combatem esse tipo de exploração utilizam o argumento inverso: de que não oferecer condições mínimas que possam garantir um ambiente de trabalho decente aos trabalhadores avilta a dignidade humana.

Com a leitura dos relatórios do GEFM, percebe-se que submeter trabalhadores a condições aviltantes degrada sua dignidade e, na grande maioria dos casos, também os expõe a riscos de acidentes, doenças e inclusive de morte. Em suma, é reduzir o ser humano a quase nada, a algo que, independentemente do status jurídico de coisa ou de sujeito, não passa de uma vida que vale menos ou que não vale nada, pois não vale os recursos necessários para sustentá-la.

No relatório de uma fiscalização de combate ao trabalho escravo realizada em 2001, a equipe de auditores fez a seguinte observação:

Nenhuma sombra havia para aliviar o calor daqueles homens, pois ao redor do local onde trabalhavam só havia devastação (foto fl. 49). Situação diversa ocorria com o calcário e o fertilizante, que tinham a proteção garantida pelo produtor contra as intempéries (Relatório de Fiscalização 2001, cód. I, p. 6).

A mesma equipe ainda observou: “O que nos surpreendeu foi a disparidade entre o desenvolvimento da empresa e a situação animalésca na qual foram encontrados os trabalhadores (particularmente os maranhenses), numa área oculta aos visitantes, em meio à mata” (Relatório de Fiscalização 2001, cód. I, p. 3).

⁶ O Cadastro dos Empregadores Infratores, popularmente conhecido por “Lista Suja”, é um instrumento de combate ao trabalho escravo criado no Brasil em 2004, que consiste na divulgação da relação de pessoas físicas e jurídicas flagradas explorando trabalho escravo pela Fiscalização do Trabalho, após o trânsito em julgado administrativo de todos os processos na Secretaria de Inspeção do Trabalho.

Portanto, em contraste com a ideia difundida de que as condições degradantes de trabalho teriam alcançado preponderância na caracterização do trabalho escravo contemporâneo apenas com o declínio das ocorrências de trabalho forçado, o que esta pesquisa documental mostra é o contrário: a ideia de “trabalho em condição degradante” está presente no Brasil desde a origem da luta contra a escravização contemporânea.

O testemunho de Dom Pedro Casaldáliga em sua Carta Pastoral de 1971, importante documento histórico sobre peonagem e escravidão contemporânea, é mais do que eloquente:

[O peão] vive, sem sentir que está em condições infra-humanas. ‘Peão’ já ganhou conotação depreciativa por parte do povo das vilas, como sendo pessoa sem direito e sem responsabilidade. Os fazendeiros mesmos consideram o peão como raça inferior, com o único dever de servir a eles, os ‘desbravadores’. Nada fazem pela promoção humana dessa gente. O peão não tem direito à terra, à cultura, à assistência, à família, a nada (1971, p. 20).

Alguns trechos extraídos dos Relatórios de Inspeção analisados ilustram as situações de trabalho degradante comumente encontradas nas décadas recentes. Em relatório de 2009, lê-se o seguinte depoimento de um dos trabalhadores:

[...] QUE está vivendo em um barraco de lona, sem proteção lateral e com piso de terra batida; QUE faz as necessidades fisiológicas no meio do mato; QUE bebe água proveniente de um córrego; QUE a água tem gosto de barro; QUE já viu várias cobras no meio do mato; QUE reza todos os dias para não ser picado ou mordido por nenhum animal; QUE o barraco é muito abafado; QUE se sente muito cansado (Relatório de Inspeção 2009, cód. AS, p. 8).

Um interessante trecho de outro relatório de 2009 também se mostra revelador não só da caracterização das “condições degradantes de trabalho”, como também de sua conexão ao princípio da dignidade humana e sobreposição a outras práticas características da escravização contemporânea:

Há, sem dúvidas, um claro cerceamento da liberdade destes trabalhadores seringueiros em relação a sua liberdade de ir e vir, ou, ao menos, em relação a sua liberdade contratual. Estes seringueiros, ou por uma pressão psicológica, ou moral, ou por simples medo de sofrerem uma penalização maior, não poderiam, uma vez iniciado o ciclo vicioso de endividamento, rescindir, por conta própria, os seus contratos de trabalho e dar outro destino às suas vidas se não tinham, sequer, dinheiro para pagarem as suas dívidas, quanto mais para fazerem as suas mudanças e se retirarem com as suas famílias de dentro da fazenda. Restava-lhes, enfim, acreditar que, um dia, conseguiriam sair daquele ciclo vicioso e dar um destino melhor pra si e aos

seus familiares. Se já não bastasse a redução da dignidade destes trabalhadores pela servidão por dívida, estes ainda trabalhavam em condições degradantes, sem as mínimas proteções coletivas de saúde e segurança, sem qualquer equipamento de proteção individual para extrair o látex das seringueiras, sem banheiros nas frentes de trabalho, sem água em condições higiênicas e fresca, aplicando agrotóxicos sem luvas, sem máscaras, sem vestimentas adequadas, sem treinamento para esta atividade de grave e iminente risco, ou seja, trabalhavam expostos a todos os riscos e sem qualquer cuidado que lhes fizessem lembrar a sua condição de seres humanos, de seres detentores de direitos e garantias mínimas fundamentais. [...] Os seringueiros da Fazenda [...] eram, enfim, tratados, verdadeiramente, como coisas, com total descaso por parte do empregador que, neles, só visualizava um objetivo: a possibilidade de maximizar os seus lucros em detrimento da liberdade, da saúde, da honra, da privacidade, da intimidade, da dignidade, em suma, da própria vida destes trabalhadores (Relatório de Inspeção 2009, cód. BW, p. 39).

Em outro relatório, encontramos a seguinte passagem, que mostra a distinção efetuada nas fiscalizações entre condições degradantes e outras irregularidades sanáveis no ambiente de trabalho:

Além dos 03 (três) trabalhadores encontrados submetidos à condição degradante, responsáveis pelo “aproveitamento da madeira”, conforme já relatado, constatou-se a existência de mais 05 (cinco) obreiros laborando na propriedade, sendo que 04 (quatro) destes seriam os responsáveis pela limpeza do pasto e 1 (um) pela operação de trator. Apurou-se que estes trabalhadores, foram contratados diretamente pelo Sr. Amauri, sem registros, anotação na CTPS, e sem exames admissionais de saúde, e que estavam acomodados num barracão de madeira próximo à sede da fazenda. Para estes obreiros em especial a equipe de fiscalização desconsiderou a condição de degradância, por entender que os mesmos estavam submetidos a irregularidades trabalhistas sanáveis, ou seja, passíveis de regularização. Para tanto impôs-se ao proprietário a interdição do barracão onde os mesmos encontravam-se alojados, para readequação conforme prescrições de norma regulamentadora (NR-31), bem como a regularização da contratação dos trabalhadores conforme prescreve a legislação trabalhista vigente. Para possibilitar tais regularizações foi concedido prazo ao empregador (Relatório de Inspeção 2009, cód. BQ, p. 11).

6 CONCLUSÃO

A dignidade humana erige-se, em nossos tempos, como principal pilar da tutela dos direitos humanos e, por conseguinte, também da luta pelo direito ao trabalho decente.

Paralelamente, a doutrina jurídica e a jurisprudência brasileiras têm mostrado progressivamente como a degradação do ser humano (e não o cerceamento da

liberdade de locomoção) é o mínimo denominador comum da escravidão contemporânea.

Por um lado, a noção jurídica de liberdade restrita à “liberdade formal” revela-se cada vez mais opaca para dar conta das novas formas de coerção indiretas exercidas pelo mercado no capitalismo consolidado, notadamente no contexto de desemprego estrutural (POCHMANN, 2006) e acumulação flexível que marcam as últimas décadas. Assim, na precarização generalizada do trabalho contemporâneo, a exploração dos trabalhadores se dá cada vez mais por meio de “mecanismos de ‘envolvimento’, ‘parceria’, ‘colaboração’ e ‘individualização’, ‘metas’ e ‘competências’” (ANTUNES, 2013, p. 21) que constroem os próprios trabalhadores a aceitarem condições indignas e escravizantes na luta por sobrevivência. Neste cenário, reduzir a noção de escravidão ao mero cerceamento da liberdade formal torna-se anacrônico.

Por outro lado, surgem nas últimas décadas importantes noções como a de “trabalho em condições degradantes” e “trabalho com jornadas exaustivas”, frutos de uma construção coletiva das lutas sociais pela erradicação do trabalho escravo contemporâneo, as quais têm buscado compreender as novas facetas deste velho fenômeno, visando ao seu efetivo enfrentamento.

Ao lado das valiosas contribuições de pesquisadores e do papel fundamental da sociedade civil organizada, a exemplo da Comissão Pastoral da Terra, cumpre ressaltar a importância da Auditoria Fiscal do Trabalho e, especialmente, do Grupo Especial de Fiscalização Móvel não só para combater, prevenir e dar visibilidade ao fenômeno da escravidão contemporânea, mas também na construção de uma compreensão profunda e ampliada sobre as complexidades do trabalho escravo. Daí a riqueza dos relatórios de inspeção do trabalho como fontes de pesquisa.

Por fim, nas últimas décadas, a integridade física dos trabalhadores também ganha importância na tutela dos direitos dos trabalhadores, na medida em que, somadas às disputas sobre duração e intensidade de jornadas ou sobre valores e efetividade das remunerações, a exploração (e a resistência a ela) extremada em patamares que ameacem a reprodução da força de trabalho se coloca também sob novas formas (condições de repouso, alimentação, tratamento de doenças) mais ligadas à saúde, segurança e à vida dos trabalhadores.

Trata-se de trabalhadores que por vezes podem até ter direito às 11 horas de descanso entre duas jornadas, preconizadas pela legislação, mas que não conseguem dormir em razão das condições precaríssimas e degradantes dos alojamentos (barracos de lona que não os protegem de chuva, do ataque de animais ou de temperaturas extremas) e das relações de trabalho (insônia por medo de ameaças, por medo da morte, do desemprego ou de não conseguir prover o sustento da família etc.). Trata-se também de trabalhadores cuja reprodução social não é ameaçada apenas pelas características da jornada (geralmente intensiva e extensa) e de salário (geralmente baixo e não pago na integralidade), mas também pelas próprias condições em que laboram e em que vivem no ambiente laboral.

Ou seja, ainda que realizem uma jornada de trabalho parecida com a de outros trabalhadores precarizados da contemporaneidade – com a combinação de mais-valia relativa e absoluta –, as suas condições de repor a energia consumida no trabalho são muito menores, pois sua alimentação é nutricionalmente inferior à oferecida a outros funcionários da mesma empresa, não têm água potável (parte considerável dos trabalhadores entrevistados pelo GEFM relata doenças causadas pela água ingerida), não há instalações para as refeições, não há proteção ante os riscos do ambiente de trabalho nem condições adequadas de repouso e nem acesso a tratamentos médicos, de forma que sua saúde é afetada dramaticamente.

Os resultados da pesquisa quantitativa expostos no capítulo 2 deste artigo apontaram que as vítimas de escravização encontradas pelo GEFM entre 1995 e 2013 em Mato Grosso: a) estavam sem nenhum acesso a água potável em 86,67% dos casos; b) não contavam com instalações sanitárias em 81,11% dos casos; c) não tinham qualquer infraestrutura para consumir alimentos em 93% dos casos; e d) estavam alojadas em barracos improvisados ou casebres que não os protegiam nem das intempéries e animais peçonhentos em 89,44% dos casos analisados.

Esses dados demonstram que as condições de saúde e segurança do trabalho tomadas em conta pela Auditoria Fiscal do Trabalho na identificação de trabalho escravo não se resumem a irregularidades corriqueiras e pouco gravosas, mas sim a violações que atentam contra a dignidade, a saúde física e mental e a própria vida das trabalhadoras e trabalhadores.

O estudo revela, portanto, a centralidade da integridade física e da própria vida dos trabalhadores na morfologia da escravidão contemporânea. E, por conseguinte, também a importância da produção científica sobre trabalho escravo nas áreas da Saúde.

Somente através de estudos aprofundados e interdisciplinares sobre a produção da degradação e da indignidade humanas nas relações de trabalho que se poderá avançar na compreensão e enfrentamento da escravidão contemporânea em todas as suas velhas e novas facetas. Afinal, a constante luta em torno da manutenção ou exclusão da modalidade “trabalho em condições degradantes” do conceito jurídico de “trabalho análogo ao de escravo” no Brasil nada mais é do que a disputa entre abolição e naturalização da dominação, desigualdade e discriminação fundantes de nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II**. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro. **Trabalho escravo: caracterização jurídica**. São Paulo: LTr, 2014.

CASALDÁLIGA, Dom Pedro. **Uma Igreja da Amazônia em conflito com o latifúndio e a marginalização social**. Carta Pastoral da Prelazia de São Félix do Araguaia. São Félix do Araguaia, 10 de outubro de 1971.
<http://www.prelaziasaofelixdoaraguaia.org.br/dompedro/01CartaPastoralDomPedro.pdf> (acesso em 14/03/2017)

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. **Pisando fora da própria sombra: a escravidão por dívida no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

LIMA, Firmino Alves. A jurisprudência sobre a caracterização do trabalho em condições análogas à de escravo no Brasil. In: NOCCHI, Andrea; VELLOSO, Gabriel; FAVA, Marcos. **Trabalho escravo contemporâneo: o desafio de superar a negação**. São Paulo: LTr, 2011.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano**. São Paulo: Contexto, 2009.

MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. **Trabalho escravo contemporâneo: conceituação à luz do princípio da dignidade da pessoa humana**. São Paulo: LTr, 2011.

NASSIF, Elaine Noronha. **A degradância caracterizadora do trabalho escravo na zona rural**. Texto apresentado na Reunião Técnica “A atuação das instituições governamentais no combate ao trabalho escravo contemporâneo”, março, 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil**. Brasília: OIT, 2011.

PIGNATI, Wanderlei Antonio.; MACHADO, Jorge Mesquita Huet. O agronegócio e seus impactos na saúde dos trabalhadores e da população do estado de Mato Grosso. In: GOMEZ, Carlos Minayo; MACHADO, Jorge Mesquita Huet; PENA. Paulo Gilvane Lopes; GPG (Orgs.). **Saúde do trabalhador na sociedade brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2011.

POCHMANN, Márcio. Desempregados do Brasil. In: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

RIBEIRO, Herval Pina (coord.). **Do que adoecem e morrem os trabalhadores na era dos monopólios (1980-2014)**. Volume I – A violência do trabalho no Brasil. São Paulo: CENPRAS, 2015.

SEAWRIGHT, Jason. Better multimethod design: the promise of integrative multimethod research. **Security Studies**, 25:1, 42-49, 2016.

STEINFELD, Robert J. **Coercion, contract and free labor in the Nineteenth Century**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

VIANNA, Giselle Sakamoto Souza. **Ser e não ser livre: a morfologia do trabalho escravo contemporâneo em Mato Grosso**. Tese (Doutorado). Campinas: Unicamp, 2019.

HEALTH, SAFETY AND DEGRADING WORKING CONDITIONS IN MATO GROSSO – BRAZIL (1995-2013)

ABSTRACT

This article is based on research conducted on the morphology of contemporary slavery in Mato Grosso state, Brazil between 20th and 21st centuries. It departs from a qualitative and quantitative analysis of 180 Reports issued by the special inspection units that found slave labor in Mato



Grosso from 1995 to 2013. The study unfolds a portray of the main violations to workers' health and safety norms that have been key elements to characterize the modality of contemporary slavery known as "work in degrading conditions". The article discusses the role played by physical integrity and by workers' life itself in the understanding of the new forms of slavery, in the context of recent disputes about the juridical concept of "work analogous to slavery" in Brazil. With this purpose, the research comprised the construction of a dataset which contains variables focused on the nature and different degrees of the violations of workers' health and safety norms. With this approach, it contributes to build up the scientific debate on the frontiers between mere norm violations and degrading conditions in the workplace and in work relations.

Keywords: Work in degrading conditions. Health and safety in the workplace. Contemporary slavery.

PRINCIPAIS IRREGULARIDADES TRABALHISTAS EM MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS RELACIONADAS A OCORRÊNCIA DE ACIDENTES DE TRABALHO NO BRASIL ENTRE OS ANOS DE 2018 E 2019

Henrique Mandagará de Souza¹

Rogério Bueno de Paiva²

1 Introdução. 2 Fundamentação teórica. 2.1 Análises de acidentes de trabalho realizadas pela Inspeção do Trabalho. 2.2 Sistema Federal de Inspeção do Trabalho Web – SFITWEB. 2.3 Sistema de Gerenciamento da Ação Fiscal – SIGAF_Desktop. 2.4 NR-12 – Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos. 3 Materiais e métodos. 4 Resultados e discussão. 5 Considerações finais. Referências.

RESUMO

Todos os anos, mais de meio milhão de acidentes de trabalho são comunicados à Previdência Social no Brasil. Entre 2012 e 2018, 15% do total de comunicações foram emitidas com a informação de agentes causadores máquinas e equipamentos. Em que pese esse número já ser alarmante, estudo recente aponta que aproximadamente 70% dos acidentes são subnotificados. A fim de subsidiar a Inspeção do Trabalho com dados para criar estratégias de prevenção, este estudo avaliou os relatórios de inspeção em que foram analisados acidentes de trabalho entre 2018 e 2019 para identificar as principais irregularidades relacionadas a máquinas e equipamentos que estavam associadas a estes eventos acidentários. Para tanto, extraiu-se os dados do Sfitweb, com o auxílio do sistema SIGAF, filtraram-se apenas as irregularidades relacionadas a máquinas e equipamentos e classificaram-se essas irregularidades entre os diferentes títulos e anexos da NR-12 versão anterior à mudança de julho de 2019. Os resultados indicaram uma concentração de mais de 80% das irregularidades em 9 títulos, sendo os principais sistemas de segurança, capacitação, procedimentos de trabalho e segurança, e manutenção, inspeção, preparação, ajuste, reparo e limpeza. Entre os títulos com mais irregularidades, destaca-se, ainda, o anexo de prensas e similares, no qual foram verificadas quase 3% de todas as irregularidades verificadas.

Palavras-chave: Acidentes de trabalho. máquinas e equipamentos. irregularidades. Inspeção do Trabalho.

¹ Auditor-Fiscal do Trabalho, Eng. de Segurança do Trabalho. E-mail: autor@economia.gov.br

² Eng. de Segurança do Trabalho, Mestre em Engenharia de Produção. E-mail: autor@autor.br

1 INTRODUÇÃO

Anualmente, mais de meio milhão de acidentes de trabalho são comunicados para a Previdência Social através das Comunicações de Acidentes de Trabalho (CATs) (OBSERVATÓRIO..., 2020). Entre 2012 e 2018, a maior parte dessas comunicações relatou infortúnios cujos agentes causadores foram máquinas e equipamentos (15% do total, totalizando 528.485 CATs nesse período) (LEVANTAMENTO..., 2018).

O dado torna-se mais alarmante se considerar-se a subnotificação desses eventos. Estudo realizado pelo extinto Ministério do Trabalho em conjunto com o Ministério Público do Trabalho (MPT) estima que apenas 27,5% dos eventos acidentários são comunicados à Previdência Social (LEVANTAMENTO..., 2018). A estimativa baseou-se na análise de outras bases de dados com registros de eventos acidentários, como as das Polícias Civil, Rodoviária Federal e Rodoviária Estadual e do Sistema Único de Saúde (SUS).

Assim, é fundamental que existam políticas públicas de prevenção de acidentes do trabalho. No Brasil, a finalidade de assegurar que os normativos (leis, convenções internacionais, contratos coletivos de trabalho, etc.) que versam sobre a proteção dos trabalhadores no exercício da atividade laboral sejam aplicados é do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, composto em sua maioria pelos Auditores-Fiscais do Trabalho (BRASIL, 2002).

Para atingir esse fim, a Inspeção do Trabalho atua com base em um planejamento composto por atividades e projetos, sendo o primeiro um esforço contínuo empreendido para obter os resultados previstos no planejamento e o segundo um esforço temporário para obter resultados exclusivos daquele projeto (BRASIL, 2016). Essas atividades e projetos podem ter foco tanto em atividades econômicas quanto em temas específicos e precisam ser fundamentados em pesquisas sobre o mercado de trabalho com preferência daquelas baseadas em fontes de dados oficiais (BRASIL, 2016).

Ocorre que o Regulamento da Inspeção do Trabalho (RIT) prevê, dentre as competências dos Auditores-Fiscais do Trabalho (AFTs), a análise e investigação das causas dos acidentes de trabalho e das doenças ocupacionais (BRASIL, 2002). Essas

análises têm as diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa SIT/MTE nº 88, de 30 de novembro de 2010 (BRASIL, 2010), que estabelece parâmetros para seleção dos casos acidentários a serem analisados bem como os critérios a serem adotados nessas análises.

Logo, uma das principais fontes de informação disponíveis em bancos de dados oficiais são as próprias análises feitas pelos AFTs que, se sistematizadas, compõem poderosa ferramenta para aumento da acurácia das ações fiscais e políticas públicas voltadas para a prevenção de infortúnios trabalhistas.

Diante disso, o objetivo desse estudo foi analisar os relatórios de análises de acidentes de trabalho elaborados pelos AFTs de todo o Brasil entre agosto de 2018 e julho de 2019 para verificar as principais irregularidades relacionadas a máquinas e equipamentos que estavam associadas a esses eventos acidentários analisados.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 ANÁLISES DE ACIDENTES DE TRABALHO REALIZADAS PELA INSPEÇÃO DO TRABALHO

Conforme abordado na seção anterior, a análise das causas dos acidentes de trabalho é uma das competências dos AFTs previstas no RIT. As diretrizes para essa atividade, atualmente, estão previstas na Instrução Normativa (IN) SIT/MTE nº 88/2010 (BRASIL, 2010).

Nessa IN, primeiramente são estabelecidos os critérios para seleção dos acidentes que serão analisados, quais sejam: prioritariamente os eventos graves e fatais. Além disso, a IN prevê a análise de eventos que não sejam graves ou fatais, mas que possam ser considerados relevantes para que sejam definidas medidas de prevenção de novos eventos semelhantes (BRASIL, 2010).

Posteriormente, a IN aborda os procedimentos que devem ser adotados pelos auditores para a análise dos infortúnios. Como recomendação primária, sugere que se utilize como referência o livro Guia de Análise de Acidentes de Trabalho (GUIA..., 2010). Essa publicação, elaborada por instrutores do Curso de Análise de Acidentes de Trabalho da Inspeção do Trabalho, preconiza, entre outros conceitos, que os

acidentes de trabalho são resultado de uma rede de fatores em interação, e que esses fatores podem ser divididos entre fatores imediatos, subjacentes e latentes, sendo os primeiros mais óbvios e próximos às consequências, e os últimos mais remotos no tempo e mais relacionados com a gestão de segurança e saúde do trabalho (SST) no ambiente no qual o acidente se desenvolve (GUIA..., 2010). Assim, o auditor deve buscar todos esses fatores nas suas análises.

Por último, cita-se que a IN, explicitamente, estabelece que o AFT deve investigar as irregularidades e infrações relacionadas às Normas Regulamentadoras (NRs) bem como aquelas relacionadas a jornada de trabalho e períodos de descanso. Ainda deve verificar deficiências de capacitação e aspectos da gestão de SST contribuintes para a ocorrência do infortúnio (BRASIL, 2010).

2.2 SISTEMA FEDERAL DE INSPEÇÃO DO TRABALHO WEB – SFITWEB

O Sistema Federal de Inspeção do Trabalho Web (SFITWEB) é um sistema desenvolvido para reunir as informações geradas e colhidas em todas as fases gerenciais do processo de fiscalização do trabalho (diagnóstico dos problemas trabalhistas, planejamento anual da fiscalização, execução das ações fiscais e monitoramento dos resultados da fiscalização) (SISTEMA da Inspeção..., 2020).

O AFT é obrigado a inserir as informações relativas às ações fiscais (inclusive aquelas que objetivam a análise de acidente de trabalho) que desenvolve no SFITWEB através dos Relatórios de Inspeção (RIs) (BRASIL, 2016). Esses relatórios são compostos por uma série de abas com informações relevantes sobre a inspeção (dados do empregador, atividades desenvolvidas, ementas fiscalizadas, informações sobre acidente de trabalho, etc.). As informações sobre o acidente de trabalho devem ser preenchidas seguindo as diretrizes estabelecidas na seção 2.1 deste artigo.

A aba “ementas fiscalizadas” concentra todos os resultados da fiscalização obtidos pelo AFT. As ementas são resumos das infrações a normativos legais a que os administrados estão sujeitos. Ao receber determinada Ordem de Serviço (OS), o auditor já tem pré-estabelecidas as ementas que deve verificar na ação fiscal e pode incluir outras de acordo com os resultados das inspeções efetuadas. Os resultados para cada ementa podem ser classificados como: regular, irregular, não fiscalizada ou

não aplicável (SISTEMA..., 2020). O status regular indica que o item fiscalizado estava sendo cumprido pelo empregador, irregular, o oposto. Ao informar que uma ementa se encontrava irregular, o auditor precisa informar as ações tomadas por ele naquela ação fiscal em relação àquele item, que podem ser, principalmente, autuação, notificação e embargo/interdição (ações essas que podem ser exclusivas ou combinadas para determinada ementa) (SISTEMA da Inspeção..., 2020).

A autuação ocorre quando o auditor constatada a irregularidade e lavra o auto de infração competente (obrigação contida no art. 628 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), a notificação quando é concedido prazo para a adequação da irregularidade e o embargo e a interdição quando é emitido termo que proíbe o prosseguimento de obra, máquina ou equipamento, setor de serviço, atividade ou estabelecimento em razão da constatação de risco grave e iminente à segurança e saúde da população envolvida com o ambiente de trabalho.

2.3 SISTEMA DE GERENCIAMENTO DA AÇÃO FISCAL – SIGAF_DESKTOP

O SIGAF_Desktop é uma ferramenta de extração de dados do Sfitweb desenvolvida por Auditores-Fiscais do Trabalho da Superintendência Regional do Trabalho no Piauí (SRTb/PI) (SISTEMA de Gerenciamento..., 2020). Ele permite o “gerenciamento, monitoramento e controle” dos dados inseridos pelos AFTs no Sfitweb.

Esse sistema tem uma lógica de filtros progressivos que geram relatórios de pesquisa vinculados a esses filtros. Os filtros são gerais, de referência e subfiltros. Os filtros gerais delimitam os dados entre unidades federativas e períodos (segmentados por competências). Os filtros de referência, por sua vez, vinculam os dados filtrados na primeira etapa a uma das seguintes referências: AFT, SRTb, competência, UORG (Unidade Organizacional) e CNAE (Classificação Nacional de Atividade Econômica). Por último, os subfiltros restringem mais ainda os dados, tornando a apresentação mais específica de acordo com a seleção, que pode ser de ementas, resultados de ementas, ocorrências especiais, projeto de fiscalização, auditor responsável, município da fiscalização, etc.

A partir dos dados filtrados na primeira etapa, o sistema gera três tipos de relatórios: geral, de fiscalizações e de ementas. No geral, os dados não são estratificados por fiscalização efetuada, mas sim apresentados de forma ampla, mostrando os números gerais obtidos. O relatório de fiscalizações organiza os dados por empregador fiscalizado, mostrando os resultados dessas fiscalizações. No relatório de ementas, o parâmetro de apresentação dos dados são as ementas fiscalizadas e os respectivos resultados obtidos.

Afora esses, o sistema disponibiliza mais três tipos de relatórios: Ordem de Serviço, Emitente da OS e Situação de RI. O primeiro informa o número de OS emitidas e as respectivas situações, o segundo apresenta a informação do primeiro filtrada por chefe ou coordenador emitente, e o terceiro, o número de relatórios de inspeção com a situação de cada um deles.

2.4 NR-12 – SEGURANÇA NO TRABALHO EM MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS

No Brasil, o regulamento que estabelece as medidas mínimas de proteção no trabalho com máquinas e equipamentos é a Norma Regulamentadora nº 12 (NR-12). A primeira redação da norma foi publicada em 1978, na Portaria MTb nº 3.214/1978. Daquela data até 2010, sofreu alterações pontuais, como a inserção dos anexos de motosserras em 1995 e o de cilindros de massa em 1996. Em 2010, foi publicada a Portaria SIT/DSST nº 197/2010, que deu redação totalmente nova ao normativo (CAMISASSA, 2019).

Essa redação da NR incorporava conceitos de segurança de máquinas já estabelecidos em regulamentos nacionais e internacionais. Entre outras, as principais alterações dessa revisão foram a ampliação da abrangência da norma, abarcando desde a fase de projeto das máquinas, a introdução do conceito de categorias de segurança e requisitos quanto à capacitação dos empregados para operações com máquinas e equipamentos (CAMISASSA, 2019).

Na versão de 2010, a norma era dividida em parte principal e anexos. A parte principal era dividida em 19 títulos, com medidas de ordem geral para todas as máquinas; os anexos I a IV continham instruções para atendimento da parte principal

e dos demais anexos; e os anexos V a XII, medidas específicas para determinados tipos de máquinas (CAMISASSA, 2019).

Os títulos eram: princípios gerais; arranjo físico e instalações; instalações e dispositivos elétricos; dispositivos de partida, acionamento e parada; sistemas de segurança; dispositivos de parada de emergência; meios de acesso permanentes; componentes pressurizados; transportadores de materiais; aspectos ergonômicos; riscos adicionais; manutenção, inspeção, preparação, ajuste, reparo e limpeza; sinalização; manuais; procedimentos de trabalho e segurança; projeto, fabricação, importação, venda, locação, leilão, cessão a qualquer título e exposição; capacitação; outros requisitos específicos de segurança; e disposições finais.

Os anexos eram: I – distâncias de segurança e requisitos para o uso de detectores de presença optoeletrônicos; II – conteúdo programático da capacitação; III – meios de acesso permanentes; IV – glossário; V – motosserras; VI – máquinas para panificação e confeitaria; VII – máquinas para açougue, mercearia, bares e restaurantes; VIII – prensas e similares; IX – injetora de materiais plásticos; X – máquinas para fabricação de calçados e afins; XI – máquinas e implementos para uso agrícola e florestal; e XII – equipamentos de guindar para elevação de pessoas e realização de trabalho em altura.

Recentemente, a versão de 2010 da Norma foi totalmente revisada e passou a ter a redação atual, publicada na Portaria SEPRT nº 916, de 30/07/2019. A atualização manteve a maior parte dos títulos e anexos existentes anteriormente, com o rearranjo de alguns itens.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

Para o alcance do objetivo do estudo, optou-se por uma pesquisa aplicada, quantitativa, descritiva e longitudinal. Ela buscou a geração de conhecimento de aplicação prática (verificar principais irregularidades em máquinas e equipamentos associadas a eventos acidentários), utilizando análise quantitativa dos relatórios de inspeção, descrevendo as características desses relatórios quanto ao tema proposto no período definido.



Primeiramente selecionou-se a base de dados a ser estudada. Assim, optou-se por extrair a base de dados dos RIs que continham análises de acidentes de trabalho de todo o Brasil, utilizando o software SIGAF, entre agosto de 2018 e julho de 2019. A opção por esse corte temporal foi de forma a viabilizar a pesquisa em razão do volume de dados e o uso de um ano civil inteiro foi para abarcar todas as sazonalidades (período de safra, por exemplo) porventura existentes nas atividades econômicas nas quais ocorreram acidentes de trabalho. Além disso, a competência final dos dados foi selecionada em razão da publicação da Portaria SEPRT nº 916, de 30/07/2019, que deu nova redação à NR-12, pois, com essa alteração, dispositivos normativos foram substancialmente alterados (ainda que apenas em sua localização dentro da Norma) e, assim, receberam novos códigos de ementas nos sistemas da Auditoria-Fiscal do Trabalho, dificultando a análise comparativa que se pretendia realizar. Por outro lado, a opção de utilizar os dados do país inteiro foi para que o maior número de atividades econômicas estivesse incluído, reduzindo eventuais vieses de atividades econômicas mais ou menos perigosas executadas em determinado Estado ou região da Federação.



O relatório extraído do sistema foi o das ementas fiscalizadas nas ações fiscais da base de dados selecionada. Esse relatório aponta, para cada ementa fiscalizada, em quantos RIs ela esteve presente, quantas vezes foi apontada como irregular ou regular, e, sendo irregular, se houve auto de infração, notificação e/ou embargo/interdição. Como o foco da pesquisa eram as irregularidades relacionadas a NR-12 – Máquinas e Equipamentos, excluiu-se os resultados das ementas de todos os demais atributos fiscalizados (fossem eles relacionados à legislação trabalhista ou a outras Normas Regulamentadoras).

A partir disso, para que os dados expusessem informações relevantes, optou-se por agrupar as ementas em cada um dos títulos da NR-12 que elas pertencem (sistemas de segurança, instalações e dispositivos elétricos, etc.). Assim, evitou-se que ementas semelhantes que versam sobre a mesma falha de gestão de SST fossem analisadas separadamente (por exemplo, agrupando ementa relacionada a deixar de executar manutenção por profissional capacitado com ementa relacionada a deixar de promover capacitação a trabalhador envolvido em intervenção em máquina/equipamento).

Por último, ordenou-se as ementas já agrupadas em títulos em ordem decrescente de quantas vezes elas tiveram resultado irregular nos relatórios de inspeção de análises de acidente de trabalho analisados, de forma a obter as principais irregularidades em máquinas e equipamentos envolvidas em acidentes de trabalho no período e critérios selecionados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após o cruzamento dos dados utilizando o método proposto, chegou-se a um total de 314 ementas de NR-12 fiscalizadas nos critérios selecionados, sendo que em apenas 23 delas não foram detectadas irregularidades em nenhuma fiscalização. As 291 ementas detectadas com alguma irregularidade somaram 2051 apontamentos, considerando todos os RIs analisados.

Considerando o agrupamento das ementas por títulos da NR-12, constatou-se que a maior parte das irregularidades detectadas estão relacionadas às disposições relativas aos sistemas de segurança de máquinas e equipamentos (518 irregularidades – 25% do total). Posteriormente, as violações a preceitos regulamentares mais presentes em análises de acidentes de trabalho são as do título que trata da capacitação para operação, manutenção, inspeção e demais intervenções em máquinas e equipamentos, com 284 irregularidades apontadas (aproximadamente 14% do total). Em terceiro lugar, ficaram as falhas em procedimentos de trabalho e segurança, com aproximadamente 11% do total (221 irregularidades).

A Tabela 1 apresenta o resumo das irregularidades agrupadas por título da NR-12.

Tabela 1 – Irregularidades verificadas em análises de acidentes de trabalho agrupadas por títulos das NR-12.

TÍTULO DA NR-12	IRREG	%	% ACUM
SISTEMAS DE SEGURANÇA	518	25,26%	25,26%
CAPACITAÇÃO	284	13,85%	39,10%
PROCEDIMENTOS DE TRABALHO E SEGURANÇA	221	10,78%	49,88%
MANUTENÇÃO, INSPEÇÃO, PREPARAÇÃO, AJUSTE, REPARO E LIMPEZA	190	9,26%	59,14%
INSTALAÇÕES E DISPOSITIVOS ELÉTRICOS	122	5,95%	65,09%
DISPOSITIVOS DE PARTIDA, ACIONAMENTO E PARADA	106	5,17%	70,26%
DISPOSITIVOS DE PARADA DE EMERGÊNCIA	101	4,92%	75,18%
ARRANJO FÍSICO E INSTALAÇÕES	67	3,27%	78,45%
ANEXO VIII - PRENSAS E SIMILARES	57	2,78%	81,23%
MEIOS DE ACESSO PERMANENTES	56	2,73%	83,96%
PRINCÍPIOS GERAIS	52	2,54%	86,49%
SINALIZAÇÃO	42	2,05%	88,54%
TRANSPORTADORES DE MATERIAIS	34	1,66%	90,20%
DISPOSIÇÕES FINAIS	32	1,56%	91,76%
ANEXO VII - MÁQUINAS PARA AÇOUGUE, MERCEARIA, BARES E RESTAURANTE	29	1,41%	93,17%
ANEXO VI - MÁQUINAS PARA PANIFICAÇÃO E CONFEITARIA	27	1,32%	94,49%
MANUAIS	26	1,27%	95,76%
ASPECTOS ERGONÔMICOS	22	1,07%	96,83%
ANEXO XI - MÁQUINAS E IMPLIMENTOS PARA USO AGRÍCOLA E FLORESTAL	18	0,88%	97,71%
COMPONENTES PRESSURIZADOS	14	0,68%	98,39%
RISCOS ADICIONAIS	12	0,59%	98,98%
ANEXO IX - INJETORA DE MATERIAIS PLÁSTICOS	8	0,39%	99,37%
OUTROS REQUISITOS ESPECÍFICOS DE SEGURANÇA	6	0,29%	99,66%
ANEXO XII - EQUIPAMENTOS DE GUINDAR PARA ELEVAÇÃO DE PESSOAS E REA	5	0,24%	99,90%
PROJETO, FABRICAÇÃO, IMPORTAÇÃO, VENDA, LOCAÇÃO, LEILÃO, CESSÃO A	1	0,05%	99,95%
ANEXO V - MOTOSSERRAS	1	0,05%	100,00%
TOTAL	2051		

Fonte: elaborada pelos autores.

Da análise da Tabela 1, observa-se que mais de 80% das irregularidades foram detectadas em 9 dos 26 títulos presentes (destacados nas primeiras 9 linhas das tabelas). Além dos três primeiros títulos citados, destacam-se as disposições relativas às operações de manutenção e demais intervenções em máquinas e equipamentos, as instalações elétricas e respectivos dispositivos, os dispositivos de partida, acionamento e parada, os dispositivos de parada de emergência, os arranjos físicos e instalações e o anexo com requisitos específicos para prensas e similares.

Os demais 17 títulos da NR em que foram constatadas irregularidades no período analisado somam menos de 20% do total de irregularidades. Um ponto a destacar é que os demais anexos da NR-12 aparecem entre esses 17 títulos com menos irregularidades, à exceção do anexo de prensas. O resultado é esperado, pois os demais títulos são genéricos, abrangendo todos os tipos de máquinas e



equipamentos, enquanto os anexos são específicos de determinados tipos de máquinas. Entretanto, o fato de o anexo de prensas constar entre os títulos com maior destaque (somando aproximadamente 3% de todas as irregularidades encontradas) salienta o risco acentuado que esses equipamentos representam, em comparação com os demais tipos de máquinas.

Nota-se que, entre os títulos que somaram menor quantidade de irregularidades, estão aqueles que são medidas adicionais às funções de segurança da máquina, a exemplo dos títulos que tratam de manuais e sinalização, ou que geralmente estão associados aos sistemas de segurança da máquina, como componentes pressurizados, ou ainda aqueles que mais comumente estão associados a adoecimentos (mas que também podem envolver fatores causais de acidentes de trabalho), como aspectos ergonômicos e riscos adicionais.

Ainda, em que pese na soma acumulada não ter figurado entre os itens mais irregulares, merece destaque o título que versa sobre meios de acesso permanentes, que teve praticamente a mesma quantidade de irregularidades verificadas que o anexo de prensas e similares (56).

Uma limitação deste estudo foi a impossibilidade de análise um a um dos RIs do período para verificar, dentre os títulos que abrangem diversas disposições relacionadas aos demais títulos (a exemplo do anexo de prensas e similares ou do título relacionado a transportadores de materiais, que têm itens relacionados a sistemas de segurança e a dispositivos de parada de emergência), qual princípio de segurança foi infringido em cada um deles. Sugere-se tal pesquisa como um estudo futuro.

Mesmo assim, os títulos com agrupamento desses princípios mostram informações relevantes para o planejamento da Inspeção do Trabalho, demonstrando o risco de acidentes graves e fatais acentuado em prensas e similares, e, ainda que em menor grau, risco em transportadores de materiais, máquinas de açougue, padaria e de uso agrícola e florestal. Esses títulos destacaram-se em relação, por exemplo, ao anexo de injetoras de plásticos, no qual só foram detectadas irregularidades em 8 oportunidades no período analisado (0,39% do total).

Os resultados encontrados guardam coerência com outros estudos internacionais sobre o tema. Estudo canadense (CHINNIAH, 2015) analisou 106



relatórios de acidentes relacionados a máquinas na província de Quebec e apontou o acesso fácil a partes com movimento, ausência de proteções, inexistência de procedimentos de *lockout*, inexperiência de operadores, burla de sistemas de proteção, ausência de análises de riscos, ausência de supervisão, projeto mal concebido da máquina, procedimentos de trabalho inseguros, ausência de instrução aos trabalhadores sobre intervenções seguras em máquinas e modificações nas máquinas e sistemas de controle como as principais causas desses acidentes. Todas essas causas estão contempladas nos quatro títulos de irregularidades verificados neste estudo (sistemas de segurança, capacitação, procedimentos de trabalho e segurança e manutenção, inspeção, preparação, ajuste, reparo e limpeza) e nas principais ementas com irregularidades flagradas nas ações fiscais relacionadas. Na Tabela 2, pode-se observar as 20 ementas mais irregulares da base de dados, com os respectivos títulos da NR-12 a que pertencem, e a correlação delas com os resultados do estudo canadense (CHINNIAH, 2015).



Tabela 2 – Correlação entre as 20 ementas e títulos da NR-12 mais irregulares e resultados do estudo canadense sobre o tema (CHINNIAH, 2015).

EMENTA	DESCRIÇÃO	ITEM	TÍTULO NR	%	% ACUM	CORRELAÇÃO CHINNIAH (2015)
212077-1	Deixar de instalar sistemas de segurança em zonas de perigo de máquinas e/ou equipamentos.	12.38	SISTEMAS DE SEGURANÇA	10,73 %	10,73 %	- AUSÊNCIA DE PROTEÇÕES - ACESSO FÁCIL A PARTES COM MOVIMENTO - AUSÊNCIA DE ANÁLISES DE RISCOS
212323-1	Deixar de elaborar procedimento de trabalho e/ou segurança específico e/ou padronizado e/ou com descrição detalhada de cada tarefa e/ou que obedeça a análise de risco.	12.13 0	PROCEDIMEN TOS DE TRABALHO E SEGURANÇA	7,90%	18,63 %	- PROCEDIMENTOS DE TRABALHO INSEGUROS - AUSÊNCIA DE ANÁLISES DE RISCOS
212338-0	Deixar de capacitar trabalhadores envolvidos na operação e/ou manutenção e/ou inspeção e/ou demais intervenções em máquina e/ou equipamento de forma compatível com suas funções e/ou com conteúdo que aborde os riscos a que estão expostos e as medidas de proteção existentes ou necessárias.	12.13 6	CAPACITAÇÃ O	5,41%	24,04 %	- AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO AOS TRABALHADORES SOBRE INTERVENÇÕES SEGURAS EM MÁQUINAS - PROCEDIMENTOS DE TRABALHO INSEGUROS
212096-8	Deixar de instalar proteções fixas, e/ou móveis com dispositivos de intertravamento em transmissões de força e seus componentes móveis, quando acessíveis ou expostos, e/ou adotar proteção de transmissões de força e seus componentes móveis que não impeça o acesso por todos os lados.	12.47	SISTEMAS DE SEGURANÇA	4,68%	28,72 %	- AUSÊNCIA DE PROTEÇÕES - AUSÊNCIA DE ANÁLISES DE RISCOS - PROJETO MAL CONCEBIDO DA MÁQUINA
212337-1	Permitir a operação e/ou manutenção e/ou inspeção e/ou demais intervenções em máquina e/ou equipamento por trabalhador não habilitado e/ou qualificado e/ou capacitado e/ou autorizado para este fim.	12.13 5	CAPACITAÇÃ O	4,05%	32,76 %	- AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO AOS TRABALHADORES SOBRE INTERVENÇÕES SEGURAS EM

						MÁQUINAS - AUSÊNCIA DE SUPERVISÃO
212119-0	Deixar de instalar em máquina um ou mais dispositivos de parada de emergência.	12.56	DISPOSITIVOS DE PARADA DE EMERGÊNCIA	3,66%	36,42%	- PROJETO MAL CONCEBIDO DA MÁQUINA - AUSÊNCIA DE ANÁLISES DE RISCOS
212001-1	Deixar de adotar medidas de proteção para trabalho em máquinas e/ou equipamentos, capazes de garantir a saúde e a integridade física dos trabalhadores, e/ou medidas apropriadas sempre que houver pessoas com deficiência envolvidas direta e/ou indiretamente no trabalho.	12.3	PRINCÍPIOS GERAIS	1,90%	38,32%	- AUSÊNCIA DE PROTEÇÕES - AUSÊNCIA DE ANÁLISES DE RISCOS
212262-6	Deixar de executar manutenção e/ou inspeção e/ou reparo e/ou ajuste e/ou outras intervenções em máquina e/ou equipamento por profissionais capacitados ou qualificados ou legalmente habilitados e/ou autorizados formalmente pelo empregador e/ou com as máquinas e/ou equipamentos parados.	12.113	MANUTENÇÃO, INSPEÇÃO, PREPARAÇÃO, AJUSTE, REPARO E LIMPEZA	1,85%	40,18%	- AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO AOS TRABALHADORES SOBRE INTERVENÇÕES SEGURAS EM MÁQUINAS - INEXISTÊNCIA DE PROCEDIMENTOS DE LOCKOUT
212020-8	Deixar de aterrar, e/ou aterrar em desacordo às normas técnicas oficiais as instalações, e/ou carcaças, e/ou invólucros, e/ou blindagens e/ou outras partes condutoras de máquinas e/ou equipamentos que não integrem circuitos elétricos, mas possam ficar sob tensão.	12.15	INSTALAÇÕES E DISPOSITIVOS ELÉTRICOS	1,76%	41,93%	- AUSÊNCIA DE PROTEÇÕES
212250-2	Deixar de submeter máquinas e/ou equipamentos à manutenção preventiva ou corretiva e/ou na forma e periodicidade determinada pelo fabricante e/ou conforme as normas técnicas oficiais nacionais e/ou normas técnicas internacionais.	12.111	MANUTENÇÃO, INSPEÇÃO, PREPARAÇÃO, AJUSTE,	1,66%	43,59%	- MODIFICAÇÕES NAS MÁQUINAS E SISTEMAS DE CONTROLE

			REPARO E LIMPEZA			
212340-1	Deixar de promover capacitação antes que o trabalhador envolvido com intervenção em máquina e/ou equipamento assuma sua função.	12.13 8	CAPACITAÇÃO	1,51%	45,10 %	- AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO AOS TRABALHADORES SOBRE INTERVENÇÕES SEGURAS EM MÁQUINAS
212277-4	Deixar de sinalizar máquina e/ou equipamento e/ou suas instalações para advertir trabalhadores e terceiros sobre os riscos e/ou sobre as instruções de operação e/ou manutenção e/ou sobre outras informações necessárias para garantir a integridade física e a saúde dos trabalhadores.	12.11 6	SINALIZAÇÃO	1,41%	46,51 %	- AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO AOS TRABALHADORES SOBRE INTERVENÇÕES SEGURAS EM MÁQUINAS
212372-0	Deixar de manter inventário atualizado de máquina e/ou equipamento com identificação por tipo e/ou capacidade e/ou sistema de segurança e/ou localização em planta baixa e/ou elaborado por profissional qualificado ou legalmente habilitado.	12.15 3	DISPOSIÇÕES FINAIS	1,41%	47,93 %	- MODIFICAÇÕES NAS MÁQUINAS E SISTEMAS DE CONTROLE
212019-4	Deixar de projetar e/ou manter instalações elétricas de máquinas e/ou equipamentos de modo a prevenir, por meios seguros, os perigos de choque elétrico, e/ou incêndio, e/ou explosão e/ou outros acidentes, conforme NR 10.	12.14	INSTALAÇÕES E DISPOSITIVOS ELÉTRICOS	1,32%	49,24 %	- PROJETO MAL CONCEBIDO DA MÁQUINA - AUSÊNCIA DE PROTEÇÕES
212046-1	Utilizar máquina com dispositivos de partida e/ou acionamento e/ou parada projetados e/ou selecionados e/ou instalados de modo que não impeçam acionamento e/ou desligamento involuntário pelo operador e/ou por qualquer outra forma acidental.	12.24	DISPOSITIVOS DE PARTIDA, ACIONAMENTO E PARADA	1,22%	50,46 %	- PROJETO MAL CONCEBIDO DA MÁQUINA - AUSÊNCIA DE ANÁLISES DE RISCOS

212049-6	Manter comandos de partida e/ou acionamento de máquinas sem dispositivos que impeçam seu funcionamento automático ao serem energizadas.	12.25	DISPOSITIVOS DE PARTIDA, ACIONAMENTO E PARADA	1,12%	51,58%	- AUSÊNCIA DE PROTEÇÕES
212079-8	Selecionar e/ou instalar sistemas de segurança com categoria em desacordo com a análise de riscos prevista nas normas técnicas oficiais.	12.39	SISTEMAS DE SEGURANÇA	1,02%	52,61%	- AUSÊNCIA DE ANÁLISES DE RISCOS - PROJETO MAL CONCEBIDO DA MÁQUINA
212252-9	Deixar de registrar as manutenções preventivas ou corretivas em livro próprio, ou ficha ou sistema informatizado.	12.112	MANUTENÇÃO, INSPEÇÃO, PREPARAÇÃO, AJUSTE, REPARO E LIMPEZA	0,93%	53,53%	- MODIFICAÇÕES NAS MÁQUINAS E SISTEMAS DE CONTROLE
212088-7	Deixar de instalar dispositivo de intertravamento associado à proteção móvel.	12.44	SISTEMAS DE SEGURANÇA	0,93%	54,46%	- AUSÊNCIA DE ANÁLISES DE RISCOS - AUSÊNCIA DE PROTEÇÕES
212264-2	Executar manutenção e/ou inspeção e/ou reparo e/ou limpeza e/ou ajuste e/ou outras intervenções em máquina e/ou equipamento sem bloqueio mecânico e elétrico na posição “desligado” ou “fechado” de todos os dispositivos de corte de fontes de energia, e/ou sem sinalizar o local do bloqueio mecânico com cartão ou etiqueta de bloqueio com horário e data, motivo da manutenção e nome do responsável.	12.113	MANUTENÇÃO, INSPEÇÃO, PREPARAÇÃO, AJUSTE, REPARO E LIMPEZA	0,88%	55,34%	- INEXISTÊNCIA DE PROCEDIMENTOS DE LOCKOUT

Fonte: elaborada pelos autores.

Na Tabela 2, verifica-se, ainda, a participação percentual de cada uma das 20 ementas no total de irregularidades da base de dados pesquisada e essa participação acumulada. Assim, observa-se que mais de 10% das irregularidades flagradas em análises de acidente com máquina e equipamentos repousam no descumprimento do item 12.38 da versão da NR-12 vigente à época, que versa sobre a obrigação de instalação de sistemas de segurança em zonas de perigo de máquinas e equipamentos. No estudo comparado (CHINNIAH, 2015), essa irregularidade também é apontada como uma das principais causas de acidentalidade, através dos tópicos de ausência de proteção, acesso fácil a partes em movimento e ausência de análise de risco.

Outras infrações com participação importante são as relacionadas à elaboração de procedimentos de trabalho seguros e capacitação de trabalhadores para a operação de máquinas (itens 12.130 e 12.136 da NR-12, respectivamente), as quais respondem por quase 8% das irregularidades no primeiro item e mais de 5% no segundo. No estudo de CHINNIAH (2015), procedimentos de trabalho inseguros e ausência de capacitação de operadores também são apontados como fatores importantes na ocorrência de acidentes de trabalho.

As demais ementas mais irregulares estão relacionadas à não instalação de dispositivo de parada de emergência, à manutenção (aquela executada por operador não qualificado e a ausência de registros das manutenções realizadas), às instalações elétricas (ausência de aterramento de motores e carcaças e não manutenção de condições seguras dos componentes elétricos), aos dispositivos de partida e parada (no que tange à instalação de modo que não permita acionamento acidental nem funcionamento automático em caso de energização), e aos procedimentos de bloqueio e sinalização de energias perigosas – *lockout/tagout* –. Todas essas irregularidades guardam correlação com uma ou mais das conclusões do estudo paradigma.

Outro dado significativo da Tabela 2 é que mais de 55% das irregularidades observadas estão distribuídas entre as 20 ementas apresentadas. Dessa forma, uma política de prevenção de acidentes em máquinas e equipamentos pode iniciar por essa lista quando da consideração dos títulos apresentados na Tabela 1, de forma a atingir um maior impacto com um menor uso de recursos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou, através da avaliação dos relatórios de inspeção em que foram analisados acidentes de trabalho graves e fatais, encontrar os principais pontos relacionados a segurança de máquinas e equipamentos envolvidos nestes infortúnios para direcionar o planejamento da Inspeção do Trabalho para as questões mais prementes.

Assim, verificou-se que mais de 80% das irregularidades estão concentradas em nove títulos da NR-12, incluindo o anexo de prensas e similares e com destaque para sistemas de segurança, capacitação, procedimentos de trabalho e manutenções e ajustes.

Sugere-se como estudo futuro, a análise dos RIs individualmente para verificação de quais itens dentro dos títulos e anexos em que foram verificadas as principais irregularidades e como elas se relacionam entre elas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002.** Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4552.htm>. Acesso em: 19 jul. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa SIT/MTE nº 88, de 30 de novembro de 2010.** Estabelece diretrizes para as análises de acidentes de trabalho efetuadas por Auditor-Fiscal do Trabalho e modelo de relatório. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/instrucaonormativa88_2010.htm>. Acesso em: 02 ago. 2020.

BRASIL. **Portaria MTPS nº 643, de 11 de maio de 2016.** Disciplina a forma de atuação da Inspeção do Trabalho, a elaboração do planejamento da fiscalização, a avaliação de desempenho funcional dos Auditores Fiscais do Trabalho, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22906361/do1-2016-05-13-portaria-n-643-de-11-de-maio-de-2016-22906290>. Acesso em: 02 ago. 2020.

CAMISASSA, Mara Queiroga. **Segurança e saúde no trabalho**: NRs 1 a 37 comentadas e descomplicadas. 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2019. E-book (não paginado). Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986797/cfi/6/52!/4@0:0>. Acesso em: 07 dez. 2020.

CHINNIAH, Yuvin. Analysis and prevention of serious and fatal accidents related to moving parts of machinery. **Safety Science**, v. 75, pgs. 163-173, 2015. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0925753515000326>. Acesso em: 31 jan. 2021.

GUIA de análise de acidentes de trabalho. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010. E-book. Disponível em: <https://enit.trabalho.gov.br/portal/images/Arquivos_SST/SST_Publicacao_e_Manual/CGNOR---GUIA-DE-ANLISE-DE-ACIDENTES.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2020.

LEVANTAMENTO inédito revela tamanho da subnotificação de mortes no trabalho 2. **Revista Proteção**, Novo Hamburgo, 23 abr. 2018. Disponível em: <https://www.protecao.com.br/imp-noticia/imp-noticia-geral/levantamento-inedito-revela-tamanho-da-subnotificacao-de-mortes-no-trabalho-2/>. Acesso em: 12 jul. 2020.

OBSERVATÓRIO de Segurança e Saúde no Trabalho. Disponível em: <https://smartlabbr.org/sst/localidade/0?dimensao=perfilCasosAcidentes>. Acesso em: 11 jul. 2020.

SISTEMA da Inspeção Federal do Trabalho - SFITWEB. Subsecretaria da Inspeção do Trabalho – SIT. Departamento de Fiscalização do Trabalho. Disponível em: <<https://sfitweb.mte.gov.br>>. Acesso em 16 ago. 2020.

SISTEMA de Gerenciamento da Ação Fiscal – SIGAF_Desktop. Superintendência Regional do Trabalho no Piauí – SRTb/PI. Disponível em: <https://enit.trabalho.gov.br/ead/pluginfile.php/12493/mod_resource/content/1/Documentac%CC%A7a%CC%83o_SIGAF_Desktop.pdf>. Acesso em 16 ago. 2020.

MAIN MACHINERY AND WORK EQUIPMENT LABOR IRREGULARITIES RELATED TO LABOR ACCIDENTS IN BRAZIL BETWEEN 2018 AND 2019

ABSTRACT



Every year more than half million labor accidents are reported to Social Security in Brazil. Between 2012 and 2018, 15% of the communications were sent reporting machinery and work equipment as causes of these accidents. Even with this alarming number, recent study points out 70% of the labor accidents are underreported. Aiming to subsidize Labor Inspection with data to create preventive strategies, this study evaluates the accident analysis inspection reports issued between 2018 and 2019 to identify the main irregularities related to machinery and work equipment associated to the accidents analyzed. Then, data were extracted from Sfitweb, using SIGAF system, filters were applied to select just machinery and work equipment irregularities and, last, these irregularities were classified among titles and annexes of the NR-12 version before 2019 July's change. Results point out more than 80% of the irregularities concentrated in 9 titles, specially: safety systems, technical trainings, work and safety procedures, and maintenance, inspection, preparation, adjustments and repairs. Presses and similar equipment annex also was classified as one of the sections with the high number of irregularities, counting almost 3% of the total.

Keywords: Labor accidents. machinery and work equipment. irregularities. Labor Inspection.

RELEITURA CONCEITUAL E ATUALIZAÇÃO DA AMPLITUDE OBJETIVA DO QUE SE DENOMINA “NORMA DE SAÚDE, HIGIENE E SEGURANÇA DO TRABALHO” NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Luiz Gustavo Magalhães Costa Meneses¹

1 Introdução. 2 “Normas de saúde, higiene e segurança”: leitura convencional. 2.1 Sentido estritamente jurídico-formal da “norma de segurança e saúde no trabalho”. 2.2 Norma como mero “regulamento” da lei. 2.3 Normas regulamentadoras federais como fonte exclusiva do regramento de SST. 3 Releitura do significado e alcance de um conceito constitucional. 3.1 Essência técnico-factual da norma e legitimidade de inovação na ordem jurídica. 3.2 Aplicabilidade direta e imediata do inc. XXII do art. 7º da Constituição Federal. 3.3 Natureza ambiental e sanitária das normas de SST: multiplicidade das fontes de produção normativa. 4 Conclusão. Referências.

RESUMO

O inc. XXII do art. 7º da Constituição Federal de 1988 proclama o direito fundamental à redução dos riscos inerentes ao trabalho, aludindo a “normas” como o meio apto a realizar o fim inscrito no comando. A leitura convencional do que se denomina “norma de saúde, higiene e segurança no trabalho”: a) recusa preceitos técnicos situados fora da regulamentação jurídico-formal; b) confina o conceito à ideia de “norma regulamentadora” ministerial, ato normativo infralegal que, segundo se sustenta, não inova a ordem jurídica; e c) infere que os regulamentos trabalhistas encerram em si toda a disciplina da matéria, negando o caráter de norma de segurança e saúde a disposições sanitárias e ambientais. Apoiado na lição de autores afinados com os princípios constitucionais do direito ambiental e com os pressupostos conceituais que informam o autêntico significado e alcance do que se intitula “norma” de segurança e saúde, o presente estudo propõe-se a demonstrar os equívocos daquela linha interpretativa e a evidenciar, com fundamento no enunciado do próprio inc. XXII do art. 7º e na articulação do conteúdo dos artigos 196, 200 e 225, todos da Lei Fundamental: 1) a normatividade suficiente do comando constitucional inscrito no inc. XXII do art. 7º, dotado de eficácia plena, embora aberto à regulamentação infralegal; 2) a legitimidade da inovação na ordem jurídica pela regulamentação ministerial; e 3) a multiplicidade das fontes de produção normativa do direito ambiental do trabalho.

Palavras-chave: Inciso XXII do artigo 7º da Constituição Federal. Normas de Segurança e Saúde no Trabalho. Normas Técnicas. Eficácia plena do inc. XXII do art. 7º da CF/88. Normas Ambientais e Sanitárias.

¹ Auditor-Fiscal do Trabalho, Graduado em Engenharia Civil, Graduado em Direito, Especialista em Direito e Processo do Trabalho, Especialista em Direito Constitucional. E-mail: lmgalalhaescmeneses@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O direito a segurança e saúde no trabalho só alcança realização por meio de normas que prescrevam medidas concretas de prevenção de doenças e acidentes a serem adotadas pelas organizações. Esse truísmo inspira a estrutura lógico-discursiva do enunciado inscrito no inc. XXII do art. 7º da Constituição Federal de 1988, segundo o qual é direito fundamental do trabalhador brasileiro a redução dos riscos ocupacionais “por meio de normas de saúde, higiene e segurança”.

A leitura convencional do que se denomina “norma de segurança e saúde no trabalho” (norma de SST): a) não reconhece a natureza jurídica de preceitos técnicos situados à margem das fórmulas regulamentares das fontes estatais de produção normativa; b) reduz o conceito de norma de SST à ideia de norma “regulamentadora” (NR), ato normativo infralegal que deve se limitar a formular os pormenores necessários à plena aplicação da lei - avançando além desse papel subalterno, o regulamento criaria deveres às organizações, prerrogativa da lei *stricto sensu*; e c) infere que a regulamentação do órgão nacional competente em matéria de SST encerra em si toda a disciplina da tutela da saúde do trabalhador, ignorando as disposições sanitárias e ambientais atravessadas pelo tema.

Arrimadas em premissas inconsistentes e análises descontextualizadas, tais noções obstaculizam o entendimento adequado do termo e conferem caráter dogmático a percepções equivocadas, que assumem o *status* de consenso jurídico.

Duas acepções informam o conteúdo semântico do signo “norma”, inscrito no inc. XXII do art. 7º da Carta Magna: uma, jurídica; outra, técnica. No sentido jurídico, o termo identifica-se com “regulamento infralegal”; no técnico, revela-se como “preceito prático voltado a alcançar determinado fim” (no caso, a redução dos riscos relacionados ao trabalho). A interpretação convencional seduz-se, demasiadamente, pela primeira dimensão e, ainda assim, avalia mal sua amplitude objetiva.

Reputa-se premente a releitura conceitual da noção de “norma de saúde, higiene e segurança do trabalho”, o que implica apontar os equívocos de percepção e avaliação do paradigma convencional, fundamentado em um entendimento que ignora a natureza peculiar daquele instituto, síntese de carga jurídico-constitucional e conteúdo técnico-legal.

Com efeito, uma análise atenta do comando normativo em debate e do contexto ético-constitucional em que opera permite inferir as ideias-chave que conduzem à essência conceitual e à real amplitude jurídica da expressão inscrita no inc. XXII do art. 7º: a locução alude a normas técnico-factuais voltadas à proteção da vida, da saúde e da integridade, patrimônio jurídico ao qual se deve conferir o máximo de eficácia e proteção constitucional, e que apresenta, simultaneamente, natureza de direito sanitário e ambiental.

O presente estudo assume o propósito de desmitificar a interpretação convencional incidente sobre o significado e o alcance do que se denomina “norma de saúde, higiene e segurança” do trabalho, demonstrando: 1) a normatividade suficiente do comando constitucional inscrito no inc. XXII do art. 7º da Constituição Federal para gerar efeitos sociojurídicos; 2) a legitimidade da inovação na ordem jurídica por meio da regulamentação ministerial; e 3) a multiplicidade das fontes de produção de regras tutelares do meio ambiente de trabalho.

2 “NORMAS DE SAÚDE, HIGIENE E SEGURANÇA”: LEITURA CONVENCIONAL

O comando constitucional que proclama o direito a segurança e saúde, no âmbito das relações de trabalho, pretende-se claro, quando reconhece que o controle dos riscos ocupacionais somente pode ser alcançado por meio de normas que prescrevam e orientem as medidas técnicas a serem adotadas pelas organizações². O dispositivo tem a seguinte redação: “Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”.

² Prefere-se usar, neste artigo, o termo *organização*, em vez de *empresa*, pelo maior alcance semântico do vocábulo, apto a captar as mais diversas figuras de tomadores de serviço, independentemente da natureza da relação contratual entre estes e os trabalhadores. A própria Norma Regulamentadora nº 01 do MTE, que trata das “disposições gerais” sobre segurança e saúde no trabalho, adota o conceito, definindo organização como “pessoa ou grupo de pessoas com suas próprias funções com responsabilidades, autoridades e relações para alcançar seus objetivos”, apresentando lista exemplificativa que inclui, entre outros, “empregador”, “tomador de serviços”, “empresa”, “empreendedor individual”, “produtor rural”, “companhia”, “corporação”, “firma”, “autoridade” e “parceria”, independentemente da natureza pública ou privada.

Historicamente, as “normas regulamentadoras” (NRs), estabelecidas através de portarias, pelo órgão nacional competente em matéria de SST, têm desempenhado esse papel, em benefício, especialmente, do trabalhador subordinado (empregado), principal destinatário do arcabouço protetivo da legislação trabalhista.

Várias NRs foram editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego³, desde junho de 1978, data da publicação da Portaria MTb n.º 3.214, que desenvolveu o conteúdo do Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (“Da Segurança e da Medicina do Trabalho”), em intensa e contínua atividade normativa⁴, o que consolidou as NRs, no imaginário coletivo da comunidade jurídica, como fonte por excelência das prescrições técnicas relativas à promoção da saúde e à garantia da segurança do trabalhador.

No entanto, o protagonismo da regulamentação federal e o esforço ministerial em, de certo modo, esgotar a normalização de SST contribuíram, também, para a produção de ideias equivocadas acerca do conceito de “norma”, tal como referido no inc. XXII do art. 7º da Lei Fundamental, obstaculizando o entendimento adequado do termo e conferindo *status* dogmático a concepções geradas por equívocos de percepção e avaliação.

Três noções nucleares determinam a restritiva leitura conceitual acerca de normas de SST: primeiro, a percepção de que o termo “norma”, empregado pela Constituição, tem o estrito sentido de norma jurídico-formal; segundo, a ideia conforme a qual, como sugere o qualificador do sintagma, tais normas prestam-se à função meramente “regulamentadora” das disposições legais; e terceiro, a inferência de que o regulamento do órgão nacional competente em matéria de SST encerram em si toda a disciplina da matéria. Nos termos dessa equivocada análise, então, a norma ministerial limita-se a desenvolver o conteúdo da lei e se apresenta como a única fonte normativa em sede de tutela ambiental do trabalho. A “norma”, enfim, direito estritamente trabalhista, é mero regulamento, e o regulamento é tudo.

³ Órgão extinto pela Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que incorporou as funções de elaboração de normas de segurança e saúde e inspeção do trabalho à estrutura orgânica do Ministério da Economia.

⁴ Atualmente, contam-se 37 normas regulamentadoras relativas a segurança e saúde no trabalho.

2.1 SENTIDO ESTRITAMENTE JURÍDICO-FORMAL DA “NORMA DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO”

O conteúdo semântico do signo “norma”, inscrito no inc. XXII do art. 7º da Carta Magna, é integrado por duas acepções: uma, jurídica; outra, técnica. No sentido jurídico, o termo identifica-se com “regulamento infralegal”; no técnico, revela-se como “preceito prático voltado a alcançar determinado fim” (no caso, a redução dos riscos relacionados ao trabalho). A interpretação convencional divisa somente a primeira acepção, reduzindo o termo “norma” a sua expressão jurídico-formal.

Na esteira dessa ilação, por mais evidentes que sejam a funcionalidade, a utilidade e a necessidade de determinados métodos, técnicas ou sistemas de proteção, a respectiva prescrição técnica só poderá ser exigível das organizações, na condição de norma jurídica, se, no mínimo, o regulamento ministerial assim dispuser.

Afirma-se, então, que o único modo pelo qual uma prescrição técnica voltada à tutela da saúde do trabalhador pode se tornar uma autêntica norma de SST, adquirindo juridicidade, é através da integração literal de seu conteúdo ao texto de uma norma regulamentadora, em que se realiza a disciplina jurídico-formal da matéria. Dito sinteticamente, todas as normas estão na regulamentação formal, e o que ali não estiver não são normas, na acepção jurídica do termo.

2.2 NORMA COMO MERO “REGULAMENTO” DA LEI

A segunda noção se deve a influxos do postulado da estrutura escalonada do ordenamento jurídico, organizado em normas que mantêm entre si uma relação hierárquica de fidelidade de conteúdo e validade formal. Em sistemas assim, conforme lição de Bastos (2000, p. 47),

as normas componentes de um ordenamento jurídico encontram-se dispostas segundo uma hierarquia e formando uma espécie de pirâmide, sendo que a Constituição ocupa o ponto mais alto, o ápice da pirâmide legal, fazendo com todas as demais normas que lhe vêm abaixo a ela se encontrem subordinadas. Estar juridicamente subordinada implica que uma determinada norma prevalece sobre a inferior em qualquer caso em que com ela conflite.

Assim, a Constituição se apresenta como o fundamento de validade das leis, que, por sua vez, informam e delimitam o conteúdo de seus regulamentos - atos normativos expedidos pelo Poder Executivo. Na esteira do inveterado dogma positivista, normas infralegais (decretos, portarias, instruções normativas etc.) não podem criar direitos nem deveres, porquanto tal expediente é prerrogativa da lei em sentido estrito. Por essa razão, a norma ministerial relativa a segurança e saúde no trabalho, sendo típico regulamento, não dispõe de espaço ou autoridade para criar obrigações às organizações (empregadores e tomadores de serviço), restando-lhe apenas dispor os detalhes e as minúcias cartoriais minimamente suficientes para desenvolver o conteúdo da lei trabalhista.

A ideia de que as normas de SST, como típico regulamento infralegal, prestam-se, tão somente, a desenvolver o conteúdo do disposto nas leis arrima-se, ainda, no princípio da legalidade, estampado no inc. II do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. O argumento adverte que, na medida em que se conferem direitos aos trabalhadores, impõem-se correspondentes deveres aos empregadores (organizações), o que, para a norma, implicaria transbordar os limites que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

A abordagem conservadora, nas palavras de um representante dessa linha de pensamento, pondera que

(...) é necessário que entre as duas espécies normativas citadas (Constituição e normas de higiene, saúde e segurança) medie uma terceira espécie normativa, que, tomando por fundamento de validade o texto constitucional, ligue-se a este último diretamente, e crie em concreto as obrigações e deveres aos particulares, possibilitando a existência, em um terceiro grau hierárquico, das normas de higiene (PEREIRA, 2005, p. 116).

Desenvolvimento a argumentação, o supracitado jurista esquematiza:

Assim, o que temos é um encadeamento hierárquico tríplex ou uma ligação escalonada de três espécies normativas, em nível de subordinação descendente, quais sejam: Constituição (norma de hierarquia superior) → Lei ou norma equiparada (espécie normativa mediadora) → Normas de higiene (explicitam o conteúdo dos deveres criados em lei), e não uma ligação direta entre duas espécies normativas nos seguintes termos: Constituição → Normas de higiene (PEREIRA, 2005, p. 116).

Segue por aí que, em sua visão,

a Portaria 3.214/78 cria, em vários de seus dispositivos, obrigações sem anterior fundamento legal, ou seja, trata-se de norma que, em muitos de seus dispositivos, extrapola o comando legislativo, prevendo deveres às empresas de forma autônoma e desvinculada (PEREIRA, 2005, p. 117).

Oliveira (2007, p. 117) comenta essa leitura doutrinária, nos seguintes termos:

Observamos, no dia a dia, que muitos operadores do Direito do Trabalho, apegados em demasia ao princípio da legalidade, não concedem a devida atenção às normas de segurança e saúde baixadas pelo Ministério do Trabalho ou então questionam a legalidade das previsões das portarias regulamentares.

Goza de certo prestígio, portanto, entre os profissionais do direito e mesmo entre os que se inclinam pelo direito ambiental do trabalho, a noção de que as normas de SST devem simplesmente “regulamentar” a lei *stricto sensu*, não podendo ir além de seu conteúdo imperativo. Residiria aí a razão de se chamarem, apropriadamente, normas “regulamentadoras”.

2.3 NORMAS REGULAMENTADORAS FEDERAIS COMO FONTE EXCLUSIVA DO REGRAMENTO DE SST

A terceira concepção acrítica, como se registrou, advoga que as NRs encerram em si toda a disciplina de SST: admitindo a premissa de que a redução dos riscos ocupacionais é um direito estritamente trabalhista, deduz que sua disciplina infralegal insere-se, exclusivamente, na competência do órgão federal especializado na concreção dos direitos trabalhistas, que, na forma e nos limites da lei, deve detalhar as normas de prevenção de doenças e acidentes por meio de regulamentação exaustiva.

Destarte, para muitos, as NRs ainda figuram como única fonte de normalização técnico-jurídica do direito a segurança e saúde; não constando em portaria ou ato equivalente do órgão nacional, a norma não será trabalhista - pode ser “sanitária” ou “ambiental”, mas não trabalhista.

As noções acima explicitadas extraem seus fundamentos de predicados inconsistentes e divorciados da ordem constitucional, do que decorre a premência de uma releitura do conceito e do alcance operacional do que o inc. XXII do art. 7º da

Constituição Federal intitula “norma de saúde, higiene e segurança do trabalho”, cujas proposições elementares esboçam-se a seguir.

3 RELEITURA DO SIGNIFICADO E ALCANCE DE UM CONCEITO CONSTITUCIONAL

Convém, de início, transcrever, uma vez mais, o inc. XXII do art. 7º, em seu contexto capitular na Constituição Federal de 1988, e, na sequência, outros três preceitos constitucionais de extremo interesse para o tema em debate, a saber, os arts 196, 200 e 225:

- 1) Inc. XXII do art. 7º, integrante do Título II, lugar dedicado aos **direitos e garantias fundamentais**: são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais (...): redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de **normas de saúde, higiene e segurança**;
- 2) art. 196: a **saúde** é direito de **todos** e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação;
- 3) Art. 200: ao sistema único de **saúde** compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) VIII - colaborar na proteção do **meio ambiente**, nele compreendido o do **trabalho**; e
- 4) Art. 225: todos têm direito ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (grifo nosso).

O comando enunciado pelo inc. XXII do art. 7º, como se nota, facilmente, pela literalidade das expressões verbais que o compõem e sua posição tópica na Lei Maior, visa à proteção da vida humana, como direito fundamental, em face dos perigos inerentes ao trabalho, posicionando-se, assim, entre os que exigem máxima efetividade.

Por outro lado, o dispositivo afirma que o trabalhador faz jus a “normas” que reduzam os riscos associados àqueles agentes nocivos, reconhecendo na normalização técnica um pressuposto factual inafastável a tal mister.

Além disso, conforme se depreende dos arts. 196, 200 e 225, as normas de SST revelam-se, também, preceitos de saúde pública e de direito ambiental, já que, como reconhece o próprio Estatuto Fundamental, o meio ambiente do trabalho é apenas um dos componentes do meio ambiente.

Resumindo, em breve síntese, o que, de tela, se infere do alcance conceitual de “normas de saúde, higiene e segurança”: trata-se de normas técnicas voltadas à realização de um patrimônio jurídico (vida, saúde e integridade) que exige máxima proteção constitucional e possui natureza, simultaneamente, de direito sanitário e ambiental, ideias-chave interconectadas, que desmitificam as concepções fossilizadas da leitura convencional, conforme argumentação a seguir desenvolvida.

3.1 ESSÊNCIA TÉCNICO-FACTUAL DA NORMA E LEGITIMIDADE DE INOVAÇÃO NA ORDEM JURÍDICA

Nos termos da leitura convencional acerca do conceito e do alcance das normas de SST, aferrada ao princípio da legalidade estrita, defende-se que a descrição da conduta obrigatória das organizações, em face dos riscos ocupacionais, somente pode ser feita por meio de lei *stricto sensu*; afinal - adverte-se -, a normalização, ao conferir direitos aos trabalhadores, estaria impondo, em contrapartida, deveres aos tomadores de serviço, o que lhe é vedado pela ordem constitucional. Caberia às normas infralegais, nessa perspectiva, apenas detalhar a regra legal.

A aplicação irrefletida desse raciocínio ao aparato normativo de SST resulta em uma perigosa distorção interpretativa - tão sutil quanto grave -, fundada na fixação de equivocadas premissas conceituais. Pode-se começar a calibrar a análise pondo em foco o termo “norma”, empregado no enunciado verbal do inc. XXII do art. 7º da Constituição da República, expressão cujo autêntico significado é a pedra de toque para a correta leitura do preceito constitucional.

Já se registrou que o referente do significante “norma”, no contexto do direito tutelar da segurança do trabalhador, pronuncia duas dimensões significativas: a técnica e a jurídica. De fato, a norma de SST sintetiza a essência de duas espécies distintas de proposições, que alguns autores, no epítome de Bobbio (2008), denominam, respectivamente, “prescrições jurídicas” e “normas técnicas” (“regras finais” ou “imperativos hipotéticos”).

Como “prescrição jurídica”, a proposição expressa no comando formal dispõe uma regra de conduta obrigatória garantida pela sanção estatal. Na acepção técnica,



o sentido é de preceito factual voltado a atingir determinada resultado prático, exprimindo, assim, uma necessidade “final ou teleológica”, que impõe uma ação “como boa para atingir um certo fim” (no caso, o controle dos agentes de risco presentes nos processos e ambientes trabalho) (BOBBIO, 2008, p. 133).

A interpretação convencional superestima a primeira acepção (ou divisa mesmo apenas tal aspecto), em detrimento da dimensão técnica, indispensável para a adequada leitura do conceito e a apreensão do alcance objetivo do que se denomina “norma de SST”.

O sentido técnico ora aludido, apto a revelar a substância e o núcleo semântico da palavra empregada pelo constituinte originário, articula-se, intimamente, com a realidade factual. Com efeito, o conteúdo de uma norma de SST é expressão direta de práticas, técnicas, métodos e sistemas desenvolvidos pelos mais diversos ramos da ciência, com destaque para a medicina, a psicologia, a engenharia e a ergonomia, em face dos riscos físicos, químicos, biológicos, mecânicos, psicossociais etc. presentes nos processos laborais.

Assim, em última análise, a “norma” a que apela a Constituição Federal identifica-se com as próprias medidas de controle de riscos inerentes ao trabalho e seus pressupostos técnico-instrumentais, como meios suficientemente eficazes para alcançar a finalidade de prevenir eventos adversos.

Para conferir concretude ao raciocínio proposto, tomem-se, por exemplo, os riscos do trabalho em altura. Admita-se, hipoteticamente, que todas as normas regulamentadoras que prescrevem medidas de proteção contra queda com diferença de nível fossem revogadas (decisão que, afinal, malgrado os custos “políticos”, não exigiria mais que a “canetada” de um burocrata, ao pé de uma singela portaria, eliminando as NRs 18 e 35). Imagine-se, ainda, para fins do exercício cerebrino proposto, que não restasse qualquer norma jurídica que tratasse especificamente de proteção contra queda de altura.

Em face do quadro hipotético acima delineado, pergunta-se: seria admissível que as organizações se vissem livres do dever de evitar a queda de trabalhadores que realizassem suas tarefas na periferia de uma edificação em construção, à falta de um ato normativo jurídico-formal que “disciplinasse” a medida a ser adotada? A resposta, por óbvio, é negativa; mas, não havendo NR tratando da questão, o que fazer para

evitar a queda? Ora, nenhuma dúvida minimamente razoável poderia ser levantada sobre a solução técnica: instalar proteções contra queda, na periferia da obra. E essa é a “norma”.

Avançando no exemplo especulativo das proteções contra queda: uma vez que é incontestável que a proteção coletiva é mais eficaz que a individual, seria exigível, também, ainda que nenhum ato infraconstitucional o afirmasse expressamente, que a instalação de barreiras físicas coletivas contra quedas precedesse a adoção de medidas de cunho meramente individual, no planejamento da segurança, porque é consenso entre os estudiosos, técnicos e engenheiros de segurança do trabalho que as proteções passivas (coletivas) são mais eficazes que as ativas (individuais). Eis outra “norma”. Aliás, o próprio planejamento, sendo peça indispensável e verdadeiro requisito lógico para o bom funcionamento de qualquer sistema, é igualmente obrigatório, ainda que nenhuma lei (ou regulamento) o diga. É “norma”.

O mesmo caminho argumentativo pode ser empregado tomando-se, ainda, como exemplo, os preceitos incontornáveis segundo os quais se devem isolar condutores energizados com material dielétrico, para evitar o choque por contato, e enclausurar a zona de prensagem de uma máquina contra o ingresso das mãos, remetendo ambos os casos à necessidade subjacente de estudo, planejamento e projeto para a concepção de instalações elétricas e máquinas que sujeitarão seus operadores a riscos de acidentes. São meios de controle e pressupostos técnicos igualmente incorporadas pelas “normas regulamentadoras” (NRs nºs 10 e 12), mas imunes a qualquer vicissitude na ordem jurídico-formal que implicasse na tentativa de lhe retirar, artificialmente, o caráter de “norma”.

Finalmente, a pandemia de Covid-19, que afetou especialmente os trabalhadores, fornece mais um elucidativo ensejo para especulações didáticas: na medida em que a comunidade científica consolidava o entendimento sobre o vírus SARS-CoV-2 e os mecanismos de sua transmissão, revelavam-se, também, as medidas de prevenção do contágio, entre as quais, o distanciamento social, o uso de máscaras e a higienização das mãos; e as ações de apoio ao controle da disseminação viral, como a testagem e a medição da temperatura; logo, ainda que os órgãos legisladores ou regulamentadores não dispusessem normas jurídico-formais específicas, relatando aqueles preceitos, em benefício dos trabalhadores, o consenso

científico integraria o direito de exigí-las das organizações, em face do direito constitucional a normas de SST⁵.

Bem analisada - e sem a pretensão de estender a digressão -, a “norma técnica” ora referida é um gênero que compreende, como subcategorias, as medidas de controle propriamente ditas e seus pressupostos técnico-instrumentais. As medidas de controle são as barreiras - em suas mais diversas concretizações – que atuam diretamente contra os “riscos inerentes ao trabalho”, podendo ser, por sua vez, individuais, coletivas e administrativas ou de organização do trabalho. Os pressupostos técnico-instrumentais são diretrizes e requisitos de aplicação e otimização das medidas de controle, visando, ao cabo, ao melhor funcionamento do sistema sociotécnico em que se traduz a organização⁶. Assim, um anteparo físico instalado na borda de uma laje para evitar queda com diferença de nível, por exemplo, é uma norma do tipo “medida de controle” (mais especificamente uma proteção coletiva), assim como um treinamento dado para minimizar o risco de queda (medida de cunho administrativo); mas, como já se anotou, a organização há de priorizar a primeira (guarda-corpo instalado na periferia da edificação) em detrimento da segunda (treinamento), que comparece apenas como medida subsidiária ou complementar, porque a primazia da proteção coletiva em face das proteções individuais ou administrativas é um pressuposto técnico (diretriz instrumental) que otimiza a aplicação do conjunto de medidas voltadas a prevenção de queda de altura. Do mesmo modo, o reposicionamento, no leiaute de uma fábrica, de determinado posto de trabalho, afastando-o de um setor em que os níveis de ruído das máquinas estejam

⁵ Convém lembrar, a propósito, que somente em 18 de junho de 2020, através das Portarias Conjuntas nº 19 e 20 (Ministério da Economia e Ministério da Saúde), editaram-se normas federais que discorriam sobre medidas de “controle e mitigação dos riscos de transmissão da Covid-10”, nos ambientes de trabalho (reproduzindo os preceitos estabelecidos pelo consenso científico, como o distanciamento e o uso de máscaras), mais de quatro meses após a declaração de “emergência em saúde pública de importância nacional” (Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020). Não se coaduna com a ordem constitucional (para dizer o mínimo) o entendimento segundo o qual, naquele íterim, a vida de milhões de trabalhadores estivesse à mercê da boa vontade da comunidade empresarial, enquanto se esperava a edição de uma portaria “salvadora” que enunciasse o óbvio.

⁶ As próprias NRs reconhecem e prescrevem, amplamente, normas enquadradas na categoria de pressupostos técnico-instrumentais, a que chamam: “diretrizes e requisitos” (NR-01 - Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais); “requisitos e condições” (NR-10 – Segurança em Instalações e Serviços em Eletricidade); “diretrizes” (NR-18 – Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção); “requisitos” (NR-20 - Segurança e Saúde no Trabalho com Inflamáveis e Combustíveis); “diretrizes” (NR-32 –Segurança e Saúde no Trabalho em Serviços de Saúde); “requisitos” (NR-35 – Trabalho em Altura).

ameaçando causar perda auditiva nos trabalhadores, é uma medida de controle (de ordem administrativa); para perceber a necessidade da solução, porém, a organização deve efetuar medições de ruído ambiental e realizar avaliação médica (exames clínicos e complementares) nos trabalhadores, pois tais providências são pressupostos (requisitos) incontornáveis da análise e dimensionamento do risco em questão, cujo resultado indicará ou não a adoção de medidas de controle.

Nota-se, sem nenhuma dificuldade, que, em qualquer caso (medidas de controle ou pressupostos técnico-instrumentais) e seja qual for o risco em questão, os preceitos técnicos basilares tomados como exemplo (e a série poderia ser estendida indefinidamente) apresentam a nota operacional de “norma técnica” voltada ao atingimento do fim preconizado pelo comando constitucional formulado no inc. XXII do art. 7º - a saúde e a integridade do trabalhador -, independentemente da decisão do órgão regulamentador ou mesmo do legislador em adotá-las (pelos processos formais de criação da norma jurídica) ou abandoná-las (por revogação da norma jurídica). A norma dada pelo conhecimento técnico-científico, portanto, é a legítima “norma” desejada pela Constituição, verbalizada no comando inscrito no inc. XXII do art. 7º.

Por outro lado, o papel reservado às normas jurídicas infraconstitucionais não é desprovido de importância, pelo contrário: cabe à lei em sentido estrito, entre outras tarefas (como estabelecer sanções, estruturar a inspeção do trabalho etc.), definir o órgão responsável pela elaboração dos regulamentos técnicos, que, por sua vez, assimilam o conhecimento científico disponível, convertendo-o em preceitos técnico-jurídicos: a norma de SST em sua acepção jurídica, conforme acima adiantado. Cabe ao regulamento ministerial, portanto, captar a norma factual, tal como revelada por aqueles ramos das ciências, e conferir-lhe roupagem formal de norma jurídica, dotada de certeza, sistematização e disciplina⁷.

⁷ As medidas de controle de riscos ocupacionais e os requisitos de implementação dos sistemas de prevenção são, amiúde, adotados, também, por normas de organismos de normalização (a exemplo da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, da *International Organization for Standardization - ISSO* e da *International Electrotechnical Commission - IEC*), que elaboram regras, diretrizes e características de produtos e atividades, de adoção quase sempre voluntárias, com o fim de promover a padronização e subsidiar avaliações de conformidade (certificação), fato que reafirma a natureza eminentemente técnica das normas de SST. Alguns documentos técnicos produzidos por tais entidades são expressamente referidos nas NRs, que incorporam, assim, seu conteúdo normativo.

Ao se desincumbir desse mister, o órgão regulamentador, necessariamente, inovará a ordem jurídica. Com efeito, é certo que, como ora se sustenta, algumas “normas” já estão disponíveis, em fórmulas manifestas (notadamente as mais básicas, como a que determina a instalação de barreiras físicas contra queda ou o isolamento de condutores energizados contra descarga elétrica); outras, porém, não se revelam com a mesma obviedade ou admitem discussões sobre os diferentes modos de ser praticada. Assumindo, então, na esteira da vertente exposição, que as regras conspícuas já integram o patrimônio jurídico do trabalhador, note-se que, ao incorporar preceitos que não encerram a mesma unanimidade discursiva, adotar soluções específicas (em detrimento de outras, também dignas de aceitação) ou mesmo desenvolver o conteúdo das ditas prescrições uníssonas, a regulamentação do órgão competente reconhecerá direitos dos trabalhadores e imporá, *ipso facto*, deveres específicos às organizações.

A inovação jurídica, em sede de normas de SST, portanto, é legítima e devidamente amparada pela ordem constitucional, porquanto inerente à matéria e à atuação delegatária do órgão regulamentador, como explicita a lição da doutrina mais afinada com os princípios constitucionais do direito ambiental do trabalho. Nessa ordem, expõe, por exemplo, Oliveira (2007, p. 120):

A lei traça o núcleo do mandamento, as ideias básicas e delega competência a um órgão do Poder Executivo para completar e disciplinar os preceitos normativos, o que tem sido chamado doutrinariamente de discricionariedade técnica, deslegalização, competência normativa secundária ou delegação normativa. Naturalmente, o regulamento, mesmo inovando na ordem jurídica, não poderá afastar-se das razões objetivas da delegação recebida, nem contrariar qualquer preceito expresso ou implícito contido na lei delegante.

A delegação normativa – em razão da qual se opera a atividade inovadora, no campo específico da redução dos riscos inerentes ao trabalho - a um órgão especializado é um imperativo incontornável, pois somente órgãos técnicos possuem os atributos necessários à operação da síntese dialética entre os interesses do Estado e as incessantes descobertas e revelações científicas. Reproduza-se, a respeito, a fala de Clèmerson Merlin, *apud* Oliveira (2007, p. 119):

A importância do poder regulamentar vem aumentando, ultimamente, em virtude do desenvolvimento técnico da sociedade moderna, bem como da exasperação das responsabilidades do Estado. O número de matérias a exigir disciplina normativa cresce de modo assustador. Nas áreas de cunho

absolutamente técnico (composição química dos alimentos industrializados, por exemplo) o legislador, inclusive por não dispor da formação adequada, vê-se compelido a transferir ao Executivo o encargo de completar a disciplina normativa básica contida em lei.

Transcreve-se, ainda, a lição de célebre administrativista, endossando as ponderações vertentes, ao reconhecer que a regulamentação de matérias eminentemente técnicas não é tarefa do legislador congressional⁸:

Modernamente, contudo, em virtude da crescente complexidade das atividades técnicas da Administração, passou a aceitar-se nos sistemas normativos, originariamente na França, o fenômeno da deslegalização, pelo qual a competência para regular certas matérias se transfere da lei (ou ato análogo) para outras fontes normativas por autorização do próprio legislador: a normatização sai do domínio da lei (*domaine de la loi*) para o domínio de ato regulamentar (*domaine de l'ordonnance*). O fundamento não é difícil de conceber: incapaz de criar a regulamentação sobre algumas matérias de alta complexidade técnica, o próprio Legislativo delega ao órgão ou à pessoa administrativa a função específica de instituí-la, valendo-se de especialistas e técnicos que melhor podem dispor sobre tais assuntos (CARVALHO FILHO, 2018, p. 61).

Da pena de Oliveira (2011, p. 116) extraem-se, afinal, as seguintes ponderações:

Chama a atenção, nos textos internacionais recentes, a preocupação do legislador em manter a norma sempre atualizada, acompanhando o progresso científico. A saúde do trabalhador, como complemento inseparável do direito à vida, necessita de proteção imediata, logo que o risco surge, não podendo aguardar a morosa tramitação legislativa para o advento de novas regras de tutela. (...) Reconhecendo o intenso dinamismo das relações de trabalho e dos processos de produção, a técnica legislativa vem apresentando normas flexíveis que se atualizam automaticamente, amoldando-se com rapidez ao progresso da ciência ou às novas necessidades de proteção.

Assim, como advertem os autores acima, se as normas de SST advêm das fontes de produção do conhecimento científico, cujo dinamismo é ditado pelo ritmo acelerado e ininterrupto das atividades de pesquisa e estudos acadêmicos, o órgão estatal responsável pela interface com aquela fonte de saberes deve carregar em sua essência, notas características correlatas, a saber, a capacidade de avaliação crítica do conhecimento e a agilidade necessária para absorver as contribuições do estado-da-arte.

⁸ Além disso, a tarefa de detalhar medidas de proteção contra doenças e acidentes no trabalho não se coaduna com o caráter “político” da atividade legislativa congressional, permeável a ingerências de forças políticas e econômicas que têm poucas razões para deferência a questões eminentemente técnicas.

Em substância, conforme se intentou demonstrar, a norma de SST encerra uma dimensão técnica que ressalta em sua essência conceitual, assegurando legitimidade à atividade de inovação na ordem jurídica por meio da regulamentação ministerial.

Além disso, com ou sem a assimilação da norma técnico-factual pelas fórmulas jurídicas regulamentadoras, a medida de controle e seus pressupostos de aplicação, irrefutavelmente amparados pelo conhecimento técnico-científico, já possuem força operante no ordenamento jurídico, por determinação do inc. XXII do art. 7º da Constituição.

Há uma irrefutável conexão, mediada pelo conhecimento técnico-científico, entre as normas técnico-factuais e o comando constitucional do inc. XXI do art. 7º, que, assim, independe da atividade normativa infraconstitucional para gerar seus efeitos básicos, o que, a propósito, traz à baila outro notável argumento em defesa da releitura do alcance operacional do conceito de “norma” de segurança e saúde do trabalhador, apresentado a seguir.

3.2 APLICABILIDADE DIRETA E IMEDIATA DO INC. XXII DO ART. 7º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Nos termos da leitura convencional, afirma-se que o termo “norma” a que se refere o inc. XXII do art. 7º da Constituição da República significa nada mais que um ato normativo formal regulamentador da lei *stricto sensu*. Desse modo, o referido ato infralegal depende de existência de regra legal, da qual extrai seu fundamento de validade e cujo conteúdo desenvolverá.

Conforme esse entendimento, portanto, sem lei que discorra sobre segurança do trabalhador não há que se falar em norma regulamentadora, que só existe em razão e por obra daquela; na ausência do regulamento infralegal, o direito à redução dos riscos não se efetiva, limitando-se a mera promessa constitucional. Se é assim, o inc. XXII do art. 7º depende do legislador ordinário para produzir plenos efeitos; sem a intervenção oportuna do Poder Legislativo, aquele preceito fundamental simplesmente não pode ser aplicado, revelando-se norma desprovida de efetividade.

Normas constitucionais que dependem de lei para serem aplicadas padecem do que se denomina de “eficácia limitada”. Com efeito, a doutrina constitucionalista

divide as normas constitucionais em duas categorias elementares, de acordo com a eficácia e a aplicabilidade de seus preceitos: normas de eficácia limitada e normas de eficácia plena⁹. Na lição de Cunha (2011, p. 167), normas constitucionais de eficácia limitada

são normas que (...) dependem da intervenção legislativa para incidirem, porque o constituinte, por qualquer motivo, não lhes emprestou normatividade suficiente para isso. Isto é, embora estejam irradiando efeitos jurídicos inibidores ou impeditivos de disposições em contrário, têm a aplicabilidade mediata, porque as normas assim categorizadas reclamam uma lei futura que regulamente seus limites. Em face disso, são consideradas de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida.

De acordo com o mesmo autor, normas constitucionais de eficácia plena, por sua vez,

são normas que, desde a entrada em vigor, incidem direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto, independentemente de integração legislativa, eis que dotadas de normatividade suficiente para atuar. Assim, são de aplicabilidade direta, imediata e integral.

Como se antecipou, a exigência de lei em sentido estrito para dar vida concreta ao inc. XXI do art. 7º, nos termos da interpretação convencional, implica assumir que tal comando é norma de eficácia limitada, meramente programática, desprovida de normatividade. A ser isso verdade, somente a intervenção discricionária do legislador garante condições para que o direito a proteção contra acidentes e enfermidades no trabalho seja concretizado; omitindo-se o Poder Legislativo no papel de regulamentar o comando constitucional, os efeitos da norma restringem-se à esfera estritamente jurídica¹⁰, sem que se alcance qualquer efetivação no mundo dos fatos.

Ocorre que é imponderável considerar a norma constitucional que estabelece o direito à vida e a integridade no trabalho como norma de eficácia limitada, simples promessa inscrita em um programa de ação futura, a ser concretizada conforme a “vontade política” do legislador... Nenhum direito fundamental com envergadura e premência equivalentes recebe esse tratamento hermenêutico, que flerta mesmo com o absurdo. Em um Estado social democrático de direito, a vida, a saúde, a integridade,

⁹ A primeira pode ser, ainda, de eficácia contida; a segunda, desdobra-se em programática e de princípio institutivo.

¹⁰ “Efeitos jurídicos inibidores ou impeditivos de disposições em contrário” (CUNHA JR., 2011, p. 169). Na prática, a normatividade limita-se a ensejar revogação ou declaração de inconstitucionalidade de atos normativos.

o bem-estar físico e mental, a liberdade em suas acepções nucleares (direito de ir e vir, liberdade de expressão, de culto etc.) são direitos que, ao menos em sua manifestação e fruição mais elementares, não podem ser condicionados ao arbítrio do legislador ordinário, tendo em vista sua própria natureza e a força normativa da Constituição (CUNHA JR., 2011).

Interpretar o dispositivo em comento como norma meramente programática, portanto, implica negar eficácia social ao direito fundamental do cidadão ao trabalho seguro, assumindo-se que, não havendo dispositivo legal que delineie as regras de proteção contra os riscos laborais, nada se poderia exigir das empresas no tocante à prevenção de acidentes e doenças. A assunção da ideia de estrita dependência de lei para incidência do comando constitucional que assegura o direito fundamental a normas de controle de riscos ocupacionais equivale a afirmar que o direito em tela não é autoaplicável, o que, conforme demonstrado, conduz ao absurdo de se reconhecerem, praticamente, livres as organizações, para expor os trabalhadores a toda sorte de agressões no ambiente de trabalho.

Com fartas evidências de equívocos crassos, esse entendimento deve ser rejeitado, e é o próprio texto constitucional que aponta, expressamente, o caminho: o art. 7º e seu inc. XXII integram o Título II da Carta Magna, em que se declinam os direitos e garantias fundamentais, e nessa condição, gozam da garantia estampada no art. Art. 5º, § 1º, segundo o qual “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

Comentando o dispositivo constitucional em destaque, Cunha Jr. (2011, p. 636) afirma:

A nossa Constituição, dessa forma, alinhando-se ao modelo já consagrado em outras Constituições, como a Lei Fundamental da Alemanha, de 23 de maio de 1949 (art. 1º, nº 3), a Constituição de Portugal, de 2 de abril de 1976 (art. 18, nº 1) e a Constituição da Espanha, de 29 de dezembro de 1978 (art. 53, nº 1), e sob a inspiração delas, acolheu em seu texto o princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais.

No mesmo compasso, ratifica o renomado jurista a defesa da “aplicação imediata de todas as normas definidoras de direitos (e garantias) fundamentais, independentemente do seu grau de eficácia”.

Sarlet (2020, p. 381), por sua vez, introduz o tema, em sua consagrada obra, observando que “(...) um dos esteios da própria fundamentalidade consiste, como já demonstrado, na força jurídica privilegiada das normas de direitos fundamentais, da qual o art. 5º, §1º, da CF é justamente um dos mais importantes indicadores”. Vale, então, transcrever os ensinamentos que, em seguida, consigna o mesmo autor (2020, p. 284):

Nesta perspectiva, por terem direta aplicabilidade, as normas de direitos fundamentais terão a seu favor pelo menos uma presunção de serem sempre também de eficácia plena, portanto – de acordo, pelo menos, com a convencional definição de normas de eficácia plena ainda prevalente no Brasil –, de **não serem completamente dependentes de uma prévia regulamentação legal para gerarem, desde logo, seus principais efeitos**, o que, à evidência, não faste eventual exceção, nos casos em que a própria Constituição Federal expressamente assim o estabelece. O dever de outorgar às normas de direitos fundamentais sua máxima eficácia e efetividade convive, por sua vez, com o dever de aplicação imediata de tais normas, razão pela qual se fala – neste ponto com razão –, no que diz com a aplicabilidade imediata, em uma regra que enuncia tal dever. Em termos pragmáticos, o que importa destacar, neste contexto, é o fato de que **um direito fundamental não poderá ter sua proteção e fruição negadas pura e simplesmente por conta do argumento de que se trata de direito positivado como norma programática e de eficácia meramente limitada, pelo menos não no sentido de que o reconhecimento de uma posição subjetiva se encontra na completa dependência de uma interposição legislativa** (grifos nossos).

Discorrendo, agora, sobre o âmbito de incidência do § 1º do art. 5º, os autores acima explicitam o alcance do conceito de “direitos fundamentais”, para que não se hesite em considerar de eficácia plena, igualmente, os direitos sociais, entre os quais o trabalho seguro, conforme segue.

Da lavra de Cunha Jr. (2011, p. 637):

Para nós, o princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos fundamentais abrange todos os direitos fundamentais, até mesmo os não previstos no catálogo (Título II) e os não previstos na própria Constituição, desde que, quanto a estes, ostentem a nota distintiva da fundamentalidade material (...). Isto se dá não só porque o art. 5º, § 1º, refere-se textualmente a direitos fundamentais – fazendo uso da fórmula genérica “direitos e garantias fundamentais” – sem discriminá-los, mas também por conta de uma interpretação sistemática e teleológica que venha a recair na análise da referida disposição.

Nas palavras de Sarlet (2020, p. 381):

A despeito de alguma divergência, a doutrina e a jurisprudência reconhecem, em termos gerais, que o mandamento da imediata aplicabilidade alcança a

todas as normas de direitos fundamentais, independentemente de sua localização no texto constitucional, o que, além disso, guarda sintonia com o teor literal do art. 5º, § 1º, da CF, visto que este expressamente faz referência às normas definidoras de direitos e garantias fundamentais e não apenas aos direitos individuais constantes do art. 5º. A Constituição Federal não estabeleceu, neste ponto, distinção expressa entre os direitos de liberdade (os assim chamados direitos civis e políticos) e os direitos sociais (...).

Recusar eficácia social elementar ao direito fundamental ao inc. XXII do art. 7º implica, de duas, uma: negar sua condição de direito fundamental ou refutar a tese de que os direitos fundamentais são dotados de aplicabilidade, proposições que, evidentemente, não se sustentam.

Assim, com base nas linhas diretivas da hermenêutica constitucional, nos princípios fundamentais da Lei Maior e, como se viu, notadamente, no comando manifesto inscrito no aludido § 1º do art. 5º, pacificou-se o entendimento de que aos direitos fundamentais, neles incluídos o direito a segurança e saúde no trabalho, é inerente um mínimo de efetividade, e o único modo de conferir aplicabilidade mínima ao disposto no comando segundo o qual é direito do trabalhador a redução de riscos de danos pessoais por meio de “normas” de SST é reconhecer que tais “normas” já estão no mundo dos fatos, ainda que de modo imperfeito, mas com elaboração suficiente para garantir proteção básica, direta e imediata contra as ameaças mais evidentes.

A eficácia social do dispositivo constitucional em análise é garantida pela norma factual relatada pelo conhecimento técnico-científico, conforme se expôs no tópico 3.1 deste artigo. No que concerne à incorporação de métodos e sistemas básicos de segurança e saúde ao patrimônio jurídico subjetivo do trabalhador, como direito humano fundamental exigível em face das empresas, nenhuma mediação legislativa infraconstitucional é necessária.

Sustenta-se, assim, que o comando inc. XXII do art. 7º é norma de eficácia plena, incorporando, por si só, ao patrimônio jurídico do trabalhador, as “normas técnicas” factuais de segurança e saúde, assim compreendidos os procedimentos, métodos, equipamentos e sistemas desenvolvidos e consagrados pelo conhecimento técnico-científico.

Por outro lado, se, em alguns casos e sob certos aspectos (como nas exigências de proteção básica contra descarga elétrica ou queda de altura, alhures

referidas), o entrosamento da regra técnico-factual (“norma”) com o disposto no inc. XXII do art. 7º, garantindo a aplicação imediata do comando constitucional, é linear e iniludível, em outros, a nota da generalidade e o caráter difuso que caracterizam determinadas “normas” tornarão sua aplicação imperfeita e hesitante.

Desponta, aqui, o papel da regulamentação do órgão ministerial competente: a assimilação e o desenvolvimento, pelo “regulamento jurídico” (“norma” no sentido estritamente jurídico), das “normas” prescritas pelo conhecimento científico. Esse fenômeno se dará, inevitavelmente, nos termos da lei, que definirá o órgão responsável pela produção normativa, as categorias de trabalhadores a quem se destina, as consequências sancionatórias e os agentes responsáveis pela fiscalização.

Reconheça-se, então, que a intervenção da lei e a elaboração do regulamento formal (“norma” jurídica no sentido estrito) são caríssimos para a plena realização do direito fundamental a redução dos riscos inerentes ao trabalho: no silêncio da lei, o disposto no inc. XXI do art. 7º, malgrado sua eficácia plena, não alcança todo o nível de efetividade que lhe é possível, tampouco sua máxima aplicabilidade.

A percepção acima introduzida implica cogitar que, apesar de gerarem efeitos sociojurídicos, as normas de eficácia plena, como o direito a normas de saúde, higiene e segurança, apresentam níveis variáveis de efetividade, conforme a colaboração do legislador ordinário, o que, de fato, se admite na doutrina.

Há, com efeito, normas constitucionais que, malgrado consideradas “plenas”, pois operam, por si sós, eficácia e efetividade, são passíveis de desenvolvimento pela lei, senão vejamos. Celso Ribeiro Bastos e Carlos Ayres Brito, citados por Cunha Jr. (2011) notaram uma importante subcategoria de normas constitucionais, que acomodaram entre as categorias da classificação tradicional - atribuída, no Brasil, a José Afonso da Silva -, que calha perfeitamente ao presente estudo. Os autores em questão chamaram de “normas de aplicação regulamentáveis” aquelas que, embora dotadas de eficácia plena (“de aplicação”) - incidindo, assim, “diretamente sobre os fatos regulados”, sem depender de “normação complementar” -, são “regulamentáveis”, ou seja,

a despeito de plenas e consistentes, admitem regulamentação infraconstitucional. Esta servirá apenas para auxiliar a norma constitucional à

sua melhor aplicação. A norma infraconstitucional regulamentadora apenas desdobrará os aspectos externos da norma constitucional regulamentada, não lhe podendo alterar o sentido, conteúdo ou alcance (CUNHA JR., 2011, p. 171).

Alinha-se, perfeitamente, à definição de “norma de aplicação regulamentável” o inc. XXII do art. 7º da Constituição da República: a proteção da vida e da integridade do trabalhador está minimamente assegurada pela norma constitucional, sem necessitar, para gerar seus efeitos básicos - repita-se -, da intervenção da lei; mas reclama desenvolvimentos legais, para que o alcance, a eficácia e a aplicabilidade possíveis e desejados daquele direito fundamental sejam atingidos¹¹.

À vista dos argumentos dissecados, sustenta-se, em suma, que o comando constitucional do inc. XXII do art. 7º é dotado de eficácia plena, sendo forçoso, por conseguinte, reconhecer a (pre)existência de normas técnicas, que colmatam as lacunas centrais da norma constitucional. A inexistência de leis, decretos ou portarias não implica, necessariamente, ausência de normas de SST, embora, como expressão dos diversos níveis de efetividade, densidade normativa e aplicabilidade que a norma pode apresentar, a intervenção do legislador seja fundamental para o alcance dos efeitos pretendidos pela Constituição, qual seja, a máxima redução dos riscos inerentes ao trabalho.

3.3 NATUREZA AMBIENTAL E SANITÁRIA DAS NORMAS DE SST: MULTIPLICIDADE DAS FONTES DE PRODUÇÃO NORMATIVA

As normas trabalhistas voltadas à proteção em face dos riscos ambientais do trabalho são, *ipso facto*, normas sanitárias e de direito ambiental. É o que a leitura conjunta dos arts. 196, 200 e 225 da CF/88 (já transcritos) impõe deduzir, e, quanto a isso, não há o mínimo dissenso na doutrina e na jurisprudência.

Entre os direitos sociais fundamentais do trabalhador, concebidos em razão de sua vulnerabilidade no âmbito da relação laboral, estão os relacionados à proteção contra os agentes potencialmente causadores de doenças e acidentes, isto é,

¹¹ Refinando a abordagem em tela, Sarlet (2020, p. 194) observa que os níveis de eficácia das normas constitucionais compõem uma linha de graduação contínua que vai das “normas constitucionais de alta densidade normativa” às “normas constitucionais de baixa densidade normativa”.

proteção contra os riscos ambientais do trabalho. Acontece que o meio ambiente do trabalho compõe a noção mais ampla de meio ambiente, como, a propósito, há muito, afirma uma das maiores autoridades em direito ambiental do país: “encontramos pelo menos quatro significativos aspectos que já indicávamos desde a 1ª edição de nosso Curso (2000) e que acabaram sendo acolhidos pelo Supremo Tribunal Federal: meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho” (FIORILLO, 2017, p. 56).

O mesmo autor (2017, p.61) define ambiente de trabalho como

o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionadas à sua saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc.).

Por conseguinte, as normas e princípios de direito ambiental amparam, também, o ser humano em suas atividades laborais, o que se dá, menos em razão da natureza jurídica da relação contratual em que se insere o trabalhador (relação privada de emprego, pública estatutária etc.), do que da própria “saúde ambiental”, legítimo objeto de tutela daquele ramo do ordenamento jurídico.

Os fatores que justificam o campo de incidência das normas protetivas do direito ambiental, portanto, são distintos dos que fundamentam a concessão dos direitos socioeconômicos, que compõem o objeto específico do direito do trabalho. A esse respeito, confira-se, uma vez mais, Fiorillo (2017, p. 62):

Importa verificar, todavia, que a proteção do direito do trabalho é distinta da assegurada ao meio ambiente do trabalho, porquanto esta última busca salvaguardar a saúde e a segurança do trabalhador no ambiente onde desenvolve suas atividades. O direito do trabalho, por sua vez, é o conjunto de normas jurídicas que disciplina as relações jurídicas entre empregado e empregador.

No mesmo sentido, outros mestres: para Figueiredo (2000, p. 239), “normas de saúde, higiene e segurança não são normas de direito privado atinentes exclusivamente ao contrato individual do trabalho”; entusiasta e profundo conhecedor da matéria, Melo (2013, p. 32) reverbera o discurso:

O meio ambiente do trabalho adequado e seguro é um direito fundamental do cidadão trabalhador (*lato sensu*). Não é um mero direito trabalhista vinculado ao contrato de trabalho, pois a proteção daquele é distinta da assegurada ao meio ambiente do trabalho, porquanto esta última busca salvaguardar a

saúde e a segurança do trabalhador no ambiente e que se desenvolve suas atividades. De conformidade com as normas constitucionais atuais, a proteção do meio ambiente do trabalho está vinculada diretamente à saúde do trabalhador enquanto cidadão, razão por que se trata de um direito de todos, a ser instrumentalizado pelas normas gerais que aludem à proteção dos interesses difusos e coletivos. O direito do trabalho, por sua vez, regula as relações diretas entre empregado e empregador, aquele considerado estritamente.

Por outro lado, a “redução do risco de doença e de outros agravos”, ou, simplesmente, o direito à saúde, é direito fundamental titularizados por todos, trabalhadores ou não, conforme art. 196 da Carta Maior, garantido por meio de ações e serviços (art. 197), entre os quais as de “vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador” (art. 200).

O fato que fundamenta e atrai a incidência do direito universal à saúde é a trivial e inalienável “condição humana”, mas, no contexto do trabalho, esse direito, em sua dimensão sanitária (arts. 196 a 200), densifica-se, mercê da relevância radical do valor social do trabalho (art. 1º, inc. IV, da Carta de 1988), e se amalgama ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de trabalho (saúde ambiental), para compor a tridimensionalidade difusa que marca a tutela da integridade física e mental do trabalhador.

Uma vez mais, vale atentar à lição de Melo (2013, p. 33):

O Direito Ambiental do Trabalho constitui direito difuso fundamental inerente às normas sanitárias e de saúde do trabalhador (CF, art. 196), o qual, por isso, merece proteção dos Poderes Públicos e da sociedade organizada, conforme estabelece o art. 225 da Constituição Federal. É difusa sua natureza, ainda, porque as consequências decorrentes da sua degradação, como, por exemplo, os acidentes de trabalho, embora com repercussão imediata no campo individual, atingem, finalmente, toda a sociedade, que paga a conta final.

A percepção desse fenômeno dialético intraconstitucional, cada vez mais propagada na doutrina e na jurisprudência, como se anotou, revela o caráter transversal do direito à segurança e saúde no trabalho, presente, simultaneamente, na esfera jurídica dos direitos trabalhistas, das normas imperativas de proteção do meio ambiente e da regulamentação sanitária de defesa da saúde pública.

Pois bem. A proteção do meio ambiente e da saúde pública também depende de normas para alcançar seu desiderato. Será por meio da atividade legislativa e regulamentadora que, nos termos e nos limites traçados pela Constituição Federal, os

órgãos competentes disciplinarão as regras ambientais e sanitárias de cumprimento obrigatório pelas organizações.

Nesse passo, vale transcrever os dispositivos constitucionais que distribuem as competências materiais e legislativas¹² sobre o meio ambiente e a saúde, em suas manifestações interseccionais com o universo do trabalho:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...) VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (...).

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (...) VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (...) XII – previdência social, proteção e defesa da saúde (...).

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Como se nota, a competência para realizar ações de proteção do meio ambiente de trabalho e da saúde do trabalhador (competência material, definida no art. 23) é comum entre todos os entes políticos da federação, enquanto a competência para elaborar normas sobre os mesmos temas (legislar sobre proteção ambiental e sanitária do trabalho, explicitada no art. 24) é concorrente, em caráter suplementar, entre União, Estados e Distrito Federal, devendo-se, ainda, invocar o art. 30 da mesma Carta (segundo o qual “compete aos Municípios [...] II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”), para considerar, também, a participação dos municípios na composição desse quadro sincrônico.

Melo (2013, p. 48) resume bem a formatação constitucional da competência legislativa – a que bem mais interessa aos propósitos deste estudo monográfico: “À União cabe legislar de forma geral, estabelecendo os pisos mínimos em matéria

¹² Competência material diz respeito à atuação direta dos órgãos públicos (Administração Pública) na defesa do bem jurídico tutelado, enquanto a legislativa refere-se à atribuição de produzir leis e outros atos normativos que tratem do tema em questão.

ambiental, e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, tratar de forma suplementar e residual a fim de suprir omissões daquela.”

Desse modo, inescapável reconhecer a natureza mista das normas de SST, que se inserem no conjunto dos direitos trabalhistas e, ao mesmo tempo, expressam conteúdo de normas sanitárias e ambientais, e, do mesmo modo, admitir que as normas de proteção da saúde do trabalhador encontram-se difusas na legislação federal, estadual e municipal, na medida da repartição de competências traçada pela própria Constituição Federal.

É o que, de fato, a própria legislação, amiúde, já declara, como se pode atestar em certa passagem da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452/1943), que, apesar de anterior à Constituição Federal de 1988, identifica as dimensões ambientais e sanitárias das normas de proteção da saúde do trabalhador, admitindo, desde o texto conferido pela Lei nº 6.514/1977, que normas estaduais e municipais integram a legislação de segurança e saúde, nos termos que seguem.

Art. 154. A observância, em todos os locais de trabalho, do disposto neste Capítulo, não desobriga as empresas do cumprimento de outras disposições que, com relação à matéria, sejam incluídas em códigos de obras ou regulamentos sanitários dos Estados ou Municípios em que se situem os respectivos estabelecimentos, bem como daquelas oriundas de convenções coletivas de trabalho.

Em sintonia com o artigo celetista acima transcrito, a propósito, a Norma Regulamentadora nº 01 - Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais – repete o postulado:

Item 1.2.2. A observância das NR não desobriga as organizações do cumprimento de outras disposições que, com relação à matéria, sejam incluídas em códigos de obras ou regulamentos sanitários dos Estados ou Municípios, bem como daquelas oriundas de convenções e acordos coletivos de trabalho.

Calha transcrever, nesse passo, a análise de Rocha (1997, p.281), que afirma, com assertividade:

O meio ambiente do trabalho deve ser sempre tomado como um bem difuso a ser tutelado. (...) o Direito Ambiental do Trabalho, quanto à sua natureza jurídica, nasce como disciplina que integra essa categoria de direitos; não se funda na titularidade de situação subjetiva meramente individual. Suas normas não têm natureza jurídica de Direito do Trabalho, como, aliás, decorre da própria CLT, cujo art. 154 diz que a observância, em todos os locais de

trabalho do disposto neste Capítulo [Capítulo V do Título II da CLT], não desobriga as empresas do cumprimento de outras obrigações que, com relação à matéria, sejam incluídas em códigos de obras ou regulamentos sanitários dos Estados ou Municípios em que se situem os respectivos estabelecimentos. Como se observa do exposto (...), existe competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para legislar materialmente sobre o meio ambiente do trabalho (CF, art. 23, inc. VII), o que não ocorre com o direito do trabalho *stricto sensu*, cuja competência legislativa é exclusiva da União (CF, art. 22, inc. I). com efeito, não é supérfluo mencionar que não se ambiciona a realização de um interesse particular; ao contrário, reconhece-se que existe a necessidade de uma proteção metaindividual (tutela coletiva *lato sensu*).

Oportuno, ainda, um derradeiro registro de Raimundo Simão de Melo. O autor observa que, a princípio, registraram-se certa resistência e morosidade no Judiciário, em perceber a natureza complexa das normas de SST, nos termos ora delineados, e, conseqüentemente, a diversidade de suas fontes de produção, mas apraz-se em constatar que, afinal, os tribunais superiores aproam na direção correta:

Na ADIn n. 3.937, o plenário [do STF], apreciando questões sobre proibição do uso do amianto e competência legislativa, por votação majoritária negou referendo à decisão concessiva de liminar, proferida pelo min. Marco Aurélio, pleiteada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria – CNTI, em face da Lei n. 12.684/07, do Estado de São Paulo, que proíbe o uso, no Estado de São Paulo, de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto ou outros minerais que, acidentalmente, tenham fibras de amianto na sua composição. (...) Assim, restou vencido o entendimento na linha de precedentes anteriores, no sentido de que a lei impugnada teria usurpado a competência concorrente prevista no inciso V do art. 24 da CF, por existir norma federal regulamento o tema (MELO, 2013, p. 50). (...)

O C. Tribunal Superior do Trabalho pela primeira vez enfrentou a questão, analisando a Lei Estadual de MG n. 12.791/97, que tornou obrigatória a instalação de dispositivos de segurança nas agências bancárias e nos postos de serviços das instituições financeiras, com (...) instituição de porta eletrônica e giratória de segurança (...); instituição de circuito interno de televisão; adoção de vidros laminados e resistentes ao impacto de projéteis de armas de fogo de grosso calibre; fornecimento, aos vigilantes, de coletes à prova de bala nível 3. Na Ação Civil Pública ajuizada, a pretensão do Ministério Público do Trabalho era fazer cumprir a referida lei estadual que prevê medidas de segurança, que acabam por alcançar o meio ambiente de trabalho, com regramento próprio que, de modo amplo, trata acerca da segurança pública em relação aos estabelecimentos bancários estaduais. Entendeu o TST que o poder legislativo estadual não usurpou de competência da União para legislar, eis que não cuidou sobre Direito do Trabalho, mas de normas de direito ambiental do trabalho e de proteção à saúde e à segurança das pessoas, incluindo os trabalhadores (MELO, 2013, p. 52).

Como se assentou, a doutrina especializada é uníssona na pronúncia da natureza transindividual do direito à proteção contra as agressões ambientais do

trabalho e, por conseguinte, na declaração da tessitura aberta de suas normas, ratificada, ademais, na própria legislação. Devem-se reconhecer, portanto, em matéria de segurança e saúde do trabalhador, a multiplicidade das fontes normativas e a consequente abertura de justo espaço para recepção de regulamentos sanitários e ambientais editados pelos órgãos competentes.

As normas regulamentadoras do órgão ministerial encarregado de questões trabalhistas não são o único foro de normalização de medidas de prevenção de acidentes e doenças e requisitos para um meio ambiente de trabalho saudável. O direito à redução dos riscos ocupacionais por meio de normas está declarado e reiterado, difusamente, na Constituição da República, e positivado na legislação trabalhista, sanitária e ambiental.

4 CONCLUSÃO

Desde junho de 1978, com a publicação da Portaria MTb n.º 3.214, instituindo as primeiras “normas regulamentadoras” relativas a segurança e saúde no trabalho, o órgão ministerial competente tem realizado intensa e contínua atividade normativa, quase sempre desenvolvendo o conteúdo do Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (“Da Segurança e da Medicina do Trabalho”), o que consolidou as NRs, no imaginário coletivo da comunidade jurídica e dos operadores práticos de suas fórmulas prescritivas, como a fonte por excelência de preceitos técnico-jurídicos relativos à prevenção de doenças e acidentes do trabalho.

Quando a Constituição Federal de 1988 declarou, no inc. XXII do art. 7º, como direito fundamental do trabalhador a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”, não foi difícil inferir que, em face da preexistência de lei com farta disciplina sobre o tema e da inveterada e bem-sucedida experiência regulamentadora, ao comando constitucional bastaria a recepção das NRs e do capítulo celetista que lhe conferia “amparo legal”.

No entanto, a aceitação acrítica da tríade linearmente escalonada definida por 1) norma constitucional (em princípio) “programática”, 2) ato infraconstitucional regulador com força de lei ordinária (CLT) e 3) regulamento infralegal (NRs) contribuiu para a produção de ideias equivocadas acerca do conceito de “norma de SST”.

A leitura convencional do que se intitula “norma de saúde, higiene e segurança” assenta-se em três noções centrais: primeiro, a percepção de que o termo “norma” empregado pela Constituição tem o estrito sentido de regra jurídico-formal; segundo, a ideia conforme a qual, como sugere o qualificador do sintagma, tais normas prestam-se à função meramente “regulamentadora” das disposições legais; e terceiro, a inferência de que o regulamento do órgão nacional competente em matéria de SST encerram em si toda a disciplina da matéria.

Nos termos dessa equivocada avaliação, que extrai seus fundamentos de premissas inconsistentes e divorciadas da ordem constitucional, a norma ministerial limita-se a desenvolver o conteúdo da lei e se apresenta como a única fonte normativa em sede de tutela ambiental do trabalhador. A “norma”, enfim, direito estritamente trabalhista, é mero regulamento, e o regulamento é tudo.

O substrato pragmático-constitucional dos fundamentos argumentativos aduzidos a esta monografia revela-se no enunciado e contexto operante do próprio inc. XXII do art. 7º e na articulação do conteúdo dos artigos 196, 200 e 225, todos da Constituição Federal de 1988. Em máxima síntese, infere-se, acerca do significado e do alcance da locução constitucional em estudo, que “normas de saúde, higiene e segurança” podem ser definidas como normas técnico-factuais voltadas à realização de um patrimônio jurídico (vida, saúde e integridade) que exige máxima proteção constitucional e possui natureza, simultaneamente, de direito sanitário e ambiental.

Com efeito, a “norma” a que apela a Constituição Federal identifica-se com as próprias medidas de controle de riscos inerentes ao trabalho e seus pressupostos técnico-instrumentais, como meios suficientemente eficazes para alcançar a finalidade de prevenir eventos adversos: o conteúdo de uma norma de SST é expressão direta de práticas, técnicas, métodos e sistemas desenvolvidos pelos mais diversos ramos da ciência, com destaque para a medicina, a psicologia, a engenharia e a ergonomia, em face dos riscos físicos, químicos, biológicos, mecânicos, psicossociais etc. presentes nos processos laborais.

A dimensão técnica ora referida assegura legitimidade à atividade de inovação na ordem jurídica por meio da regulamentação ministerial, fundamental para o alcance dos efeitos pretendidos pela Constituição, qual seja, a máxima redução dos riscos inerentes ao trabalho.

Além disso, o comando enunciado pelo inc. XXII do art. 7º, consoante a literalidade das expressões verbais que o pronunciam e sua posição tópica na Constituição Federal, visa à proteção da vida humana, como direito fundamental, em face dos perigos inerentes ao trabalho, alinhando-se, assim, entre os que exigem irrestrita efetividade. Decorre daí que o referido dispositivo constitucional é norma de eficácia plena, incorporando ao patrimônio jurídico do trabalhador, por operação de sua aplicabilidade direta e imediata, as medidas de prevenção reconhecidas e consagradas pelo conhecimento técnico-científico. A tutela do trabalhador está minimamente assegurada pela norma constitucional, que prescinde, para gerar seus efeitos básicos, da intervenção da lei, embora reclame desenvolvimentos legais e infralegais, para que o alcance, a eficácia e a aplicabilidade ideais daquele direito fundamental sejam realizados.

Finalmente, conforme se depreende dos arts. 196, 200 e 225, as normas de SST revelam-se, também, normas de saúde pública e de direito ambiental, já que, como reconhece o próprio Estatuto Fundamental, o meio ambiente do trabalho é apenas um dos componentes do meio ambiente. Desse modo, é inescapável reconhecer que a regulamentação trabalhista (NRs) não é o único espaço de normalização da matéria, em face da natureza mista dos preceitos de segurança do trabalho, que se inserem no conjunto de direitos trabalhistas e, ao mesmo tempo, expressam conteúdo de normas sanitárias e ambientais. As normas de SST encontram-se difusas na legislação federal, estadual e municipal, na medida da repartição de competências traçada pela Lei Maior.

A pesquisa efetivada no bojo do estudo em tela, enfim, intentou demonstrar: 1) a normatividade suficiente do comando constitucional inscrito no inc. XXII do art. 7º da Constituição da República, dotado de eficácia plena, embora aberto à regulamentação infralegal; 2) a legitimidade da inovação na ordem jurídica por meio da regulamentação ministerial; e 3) a multiplicidade das fontes de produção de normas de medidas de controle de riscos e requisitos para um meio ambiente de trabalho saudável.

Uma última observação se faz pertinente, à vista do que foi discutido no presente texto: divisa-se uma conexão ético-jurídica especial entre as normas de SST e a Constituição Federal ainda não apreciada devidamente (ou mesmo ignorada) pela

comunidade constitucionalista. A ligação é tão íntima quanto complexa e merece análise acurada, em pesquisa que se dedique exclusivamente à questão. Por ora, contenta-se com o delineamento elementar dessa relação.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 4. ed. São Paulo: Edipro, 2008.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 5 de junho de 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Portaria n.º 3.214, de 08 de junho de 1978, do Ministério do Trabalho e Emprego. Aprova as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas a Segurança e Medicina do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho/pt-br/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/sst-portarias/1978/portaria_3-214_aprova_as_nrs.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Portaria n.º 6.730, de 09 de março de 2020, do Ministério do Trabalho e Emprego. Aprova a nova redação da Norma Regulamentadora nº 01 - Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-6.730-de-9-de-marco-de-2020-247538988>>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Portaria Conjunta nº 20, de 18 de junho de 2020, do Ministério da Economia e Ministério da Saúde. Estabelece as medidas a serem observadas visando à prevenção, controle e mitigação dos riscos de transmissão da COVID-19

nos ambientes de trabalho (orientações gerais). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n-20-de-18-de-junho-de-2020-262408085>>. Acesso em: 5 jun. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CUNHA JR., Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. Bahia: Juspodivm, 2011.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores**. São Paulo: LTr, 2000.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MELO, Raimundo Simão de. **Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2013.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. Estrutura Normativa da Segurança e Saúde do Trabalhador no Brasil. **Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg.** v.45, n.75, p. 107-130, jan./jun.2007.

_____. **Proteção jurídica à saúde do trabalhador**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2011.

ROCHA, Júlio César de Sá da. **Direito ambiental e meio ambiente do trabalho: dano, prevenção e proteção jurídica**. São Paulo: LTr, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

**CONCEPTUAL REVIEW AND UPDATE OF OBJECTIVE
AMPLITUDE OF WHAT IS CALLED "OCCUPATIONAL
HEALTH, HYGIENE AND SAFETY NORMATIVE RULE" IN
THE FEDERAL CONSTITUTION**

ABSTRACT

The article 7, item XXII, of the Federal Constitution of 1988 proclaims the fundamental right to the reduction of work-related hazards, referring to "normative rules" as the means to achieve that purpose. The conventional interpretation of the so-called "occupational health, hygiene and safety normative rule": a) refuses technical precepts located outside formal legal regulation; b) confines the concept to the idea of executive regulation, an infralegal rule act which, according to the argument, does not innovate the legal order; and c) infers that labor regulations contain the entire discipline of the subject, denying the character of occupational safety and health rule to sanitary and environmental provisions. Supported by the contributions of authors in tune with the constitutional principles of environmental law and with the conceptual assumptions which lead to the authentic meaning and reach of what is called occupational safety and health "normative rule", this study proposes to demonstrate the mistakes of that line of interpretation and to show, based on the wording of the item XXII of art. 7 and on the articulation of the content of the articles 196, 200 and 225 of the Fundamental Law: 1) the sufficient normativity of the constitutional clause inscribed in the item XXII of the art. 7, endowed with effectiveness, although open to infralegal regulation; 2) the legitimacy of the innovation in the legal order by means of executive regulations; and 3) the multiplicity of the sources of normative rules of work environmental laws.

Keywords: Article 7, item XXII, of the Federal Constitution. Occupational Health and Safety Normative Rules. Technical Rules. Art. 7, item XXII, of the Federal Constitution as a Self-Executing Right. Environmental and Sanitary Normative Rules.

DEFINIÇÃO DE UM PERFIL FORMATIVO E DE APTIDÃO PROFISSIONAL PARA A AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO: UMA PROPOSTA PARA A ESCOLA NACIONAL DA INSPEÇÃO DO TRABALHO (ENIT)

Marcelo Guimarães Ferreira¹

Sumário: 1 Introdução. 2 A carreira auditoria-fiscal do trabalho e as atribuições do cargo de auditor-fiscal do trabalho: a reestruturação de cargos em um único. 3 A administração da auditoria-fiscal do trabalho, de cargo único, e sua forma de atuação: contradições. 4 Gestão de pessoas por competências e heurística 5 Retrospectiva de últimos concursos públicos realizados: constatações. 6 A normatização prévia dos concursos públicos para a auditoria-fiscal do trabalho: exame da proposta apresentada em 2017 e sua necessária ampliação de escopo. 7 Proposta de um perfil formativo e de aptidão profissional para a auditoria-fiscal do trabalho. 8 Definição de um programa mínimo de conteúdos para fins de ingresso na carreira e para a formação inicial e continuada. 9 Conclusão. Referências bibliográficas.

RESUMO

Identifica-se a necessidade e propõe-se a adoção de um perfil formativo e de aptidão profissional para a auditoria-fiscal do trabalho, tendo em vista capacitação e captação de recursos humanos. São formuladas hipóteses para enfrentamento desse problema, o qual justifica esta pesquisa e lhe atribui relevância, e com estas conclusões: a diretriz da Organização Internacional do Trabalho de recrutamento de inspetores do trabalho unicamente sobre a base das aptidões para as funções é atendida de forma variada por editais de concursos e não adequadamente; para o efetivo disponível, há carências de formação a suprir para o atendimento das muitas demandas; não é conhecido, de forma atualizada e efetiva, o repertório acadêmico de seus recursos humanos. O objetivo geral do estudo foi o de formar compreensão dos efeitos da unificação da carreira e avaliar o atual modelo de seleção e de qualificação e, entre os objetivos específicos, encontra-se o de enumerar relação de conteúdos mínimos para a formação básica do auditor-fiscal do trabalho. O referencial teórico envolveu conceitos de “gestão por competências” e de “heurística” e identificação de programas de disciplinas que informam as diversas áreas da inspeção do trabalho, apresentados em proposta. Com método dialético e hipotético-dedutivo, a metodologia do trabalho compreendeu coleta de dados por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com foco no marco

¹ Auditor-fiscal do trabalho, em atividade desde 1996. Engenheiro eletricitista pela UFRGS, em 1989. Bacharel em direito pela UFRGS, em 1994. Especialista em direito do trabalho e processual do trabalho pela Faculdade IDC – Instituto de Desenvolvimento Cultural, em 2008.

teórico, na legislação pertinente e nos editais de concursos anteriores. Conclui-se que os conceitos do referencial teórico podem ser benéficamente adotados pela inspeção do trabalho para o processo de seleção.

Palavras-chave: Inspeção do trabalho. Auditoria-fiscal do trabalho. Concurso público. Perfil profissional. ENIT.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo trata da carreira de auditoria-fiscal do trabalho, delimitado o tema a investigar o perfil formativo e de aptidão profissional dos seus integrantes, tendo em vista uma proposta, à Escola Nacional da Inspeção do Trabalho (ENIT), de adoção de requisitos mínimos para a captação de seus recursos humanos em futuros concursos públicos e para sua capacitação continuada.

Embora a carreira, integrada pelo cargo único de auditor-fiscal do trabalho (AFT) e atualmente sem áreas de especialização, já tenha mais de vinte anos de existência, ainda há reflexos, com dificuldades presentes a superar, da anterior segmentação da inspeção do trabalho nos cargos que vieram a compor a carreira unificada, com impacto no planejamento, na programação e na execução das diligências fiscais de equipe atualmente com pouco mais de dois mil servidores em atividade, cujo rol formativo exigido tem variado em cada novo processo de seleção, o que não contribui para a preparação de longo prazo dos candidatos ao cargo. Há, como consequência, necessidade de se reconhecer e garantir um perfil mínimo, para que a inspeção do trabalho mantenha plena capacidade de atuação nos muitos temas que lhe são afetos, problema que justifica esta pesquisa e lhe atribuiu relevância e que será enfrentado ao longo deste artigo.

Estima-se que os resultados obtidos possam contribuir para um melhor entendimento do amplo e essencial papel da inspeção do trabalho para a tutela estatal do trabalho digno e da natureza plural e interdisciplinar dos conhecimentos e capacidades que constituem a identidade de seus agentes, bem como oferecer sugestões para uma sistemática de seu recrutamento e desenvolvimento formativo.

Para os fins de enfrentamento do problema, foram testadas estas hipóteses:

a) O cargo de auditor-fiscal do trabalho resulta da unificação de outros cargos, mas essa unificação ainda não se reflete de todo na estrutura diretiva da inspeção do trabalho, nem no planejamento, na programação e nas fiscalizações, de forma que, para o efetivo disponível, ainda há carências de formação a suprir para o atendimento das demandas que lhe são trazidas;

b) O recrutamento unicamente sobre a base das aptidões para as funções é uma diretriz da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a inspeção do trabalho, também aplicada à auditoria-fiscal do trabalho, porém o núcleo mínimo dessas aptidões é definido apenas em editais de concursos, e de forma variada em cada oportunidade, não atendendo plenamente essa orientação e não refletindo adequadamente a unificação da carreira, não havendo, como consequência, a definição prévia e estável de um perfil formativo e de aptidão profissional que oriente os candidatos ao cargo em longo prazo de estudo, modelo usualmente adotado, com sucesso, por carreiras públicas jurídicas;

c) A auditoria-fiscal do trabalho não conhece de forma atualizada e efetiva o repertório acadêmico de seus recursos humanos.

O objetivo geral do teste dessas hipóteses foi o de formar uma compreensão das consequências da unificação da carreira de auditoria-fiscal do trabalho para a constituição de seus quadros, avaliar seu atual modelo de seleção e de capacitação e, em decorrência, ao identificar possibilidades de melhorias, propor à administração pública um novo modelo a adotar para os processos de seleção.

Foram objetivos específicos do estudo: fazer retrospectiva da evolução legal que gerou o cargo de auditor-fiscal do trabalho, atualmente sem especializações, assim como dos normativos que estruturam a administração da inspeção do trabalho e que disciplinam o planejamento, a programação e a atuação fiscal; documentar editais de concursos públicos para a inspeção do trabalho no país e recuperar normas, estatísticas ou censos atualizados da auditoria-fiscal do trabalho quanto à formação acadêmica e profissional de seus integrantes; enumerar relação de conteúdos mínimos para a formação básica do auditor-fiscal do trabalho; fazer revisão bibliográfica pertinente ao escopo específico desta pesquisa.

O referencial teórico envolveu pesquisa e aplicação dos conceitos de “gestão de pessoas por competências” e de “heutagogia” e identificação dos conteúdos

programáticos das disciplinas que informam as diversas áreas de atuação fiscal, como o reconhecimento de vínculos de emprego e a segurança e a saúde no trabalho, e seus instrumentos de trabalho e de pesquisa.

A metodologia do trabalho envolveu primeiramente coleta de dados por intermédio de pesquisa bibliográfica e documental, com foco no referencial teórico, na legislação pertinente e nos editais de concursos anteriores, cotejando, com método dialético e hipotético-dedutivo, a retrospectiva histórica das atribuições do cargo, os critérios do planejamento fiscal e os requisitos dos processos seletivos realizados, desde o de 2003 até o de 2013, último realizado. Em decorrência das contradições encontradas e com base no referencial teórico, um programa mínimo de conteúdos para fins de ingresso na carreira e para a formação inicial e continuada é esboçado.

2 A CARREIRA AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO E AS ATRIBUIÇÕES DO CARGO DE AUDITOR-FISCAL DO TRABALHO: A REESTRUTURAÇÃO DE CARGOS EM UM ÚNICO

Embora a inspeção do trabalho no Brasil tenha um marco legal inicial no Decreto nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891 (BRASIL, 1891), é apenas com o Decreto-Lei nº 6.479, de 9 de maio de 1944 (BRASIL, 1944), que surgem os cargos de inspetor do trabalho, engenheiro de segurança do trabalho e médico do trabalho no quadro único do então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tratados como de carreiras independentes.

O primeiro Regulamento da Inspeção do Trabalho, aprovado pelo Decreto nº 55.841, de 15 de março de 1965 (BRASIL, 1965), definiu, como autoridades de execução do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, os seguintes agentes públicos, com atribuições de rol diferenciado – embora muitas delas comuns – para cada cargo: inspetores do trabalho; médicos do trabalho, quando no efetivo exercício de funções de inspeção da higiene do trabalho; engenheiros, quando no efetivo exercício de funções de inspeção da segurança do trabalho; e assistentes sociais, quando no efetivo exercício de funções de inspeção do trabalho das mulheres e dos menores. E a Lei nº 6.986, de 13 de abril de 1982 (BRASIL, 1982), alterou a

denominação do cargo de “inspetor do trabalho” para “fiscal do trabalho”, abandonando a raiz do termo utilizado pelo padrão da OIT.

Com o advento da Medida Provisória nº 1.195-1, de 29 de julho de 1999 (BRASIL, 1999a), os cargos das quatro carreiras são inicialmente transformados em três cargos de “fiscal do trabalho”, de três áreas de especialização, da carreira única “fiscalização do trabalho”: legislação do trabalho, segurança no trabalho e saúde no trabalho. Para designar a especialização que não teria foco na área de segurança e saúde do trabalho (SST), passou-se a utilizar o termo “legislação”, inadequado para designar uma especialização diferenciada em cargo próprio, pois a área de SST também lida com uma legislação, embora específica. Essa Medida Provisória previa que o concurso público para a carreira poderia ser realizado por áreas de especialização e que, para as áreas de saúde e segurança no trabalho, a investidura no cargo exigiria a “comprovação da respectiva capacitação profissional, em nível de pós-graduação, oficialmente reconhecida”.

A Medida Provisória nº 1.195-3, de 24 de setembro de 1999 (BRASIL, 1999b), passa a tratar a carreira única da inspeção do trabalho como carreira “auditoria-fiscal do trabalho”, mantendo ainda áreas de especialização. Essa segmentação em áreas de especialização segue até a Medida Provisória nº 1.971-19, de 21 de dezembro de 2000 (BRASIL, 2000), quando a carreira passa a ser integrada pelo cargo único de auditor-fiscal do trabalho, sem áreas de especialização.

A Medida Provisória nº 2.175-28, de 27 de julho de 2001 (BRASIL, 2001a), trouxe importante evolução normativa, ao atribuir ao auditor-fiscal do trabalho o dever de assegurar 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”, estendendo-se a tutela estatal ao gênero “relação de trabalho”, em amplo espectro, do que é apenas espécie a “relação de emprego” disciplinada pela CLT. Essa ampliação das competências da inspeção do trabalho no Brasil é fato festejado por Bignami (2017, p. 282-310), que pontua a extensão do alcance da proteção estatal aos servidores públicos estatutários, aos trabalhadores em economias familiares e em cooperativas de trabalho e de mão de obra, aos parceiros agrícolas e aos autônomos, para mencionar exemplos.

A sequência dessas medidas provisórias veio a se consolidar, em conversão, na vigente Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002 (BRASIL, 2002a), seguida da edição do atual Regulamento da Inspeção do Trabalho, aprovado pelo Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002 (BRASIL, 2002b), em histórico detalhado por Mattje e Mattje (2017, p. 128-147). O artigo 11 da lei de conversão fixa, como privativas, as atribuições unificadas do cargo de auditor-fiscal do trabalho, para assegurar o respeito aos acordos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário e que tratem das relações de trabalho e emprego; o cumprimento de acordos, convenções e contratos coletivos de trabalho celebrados entre empregados e empregadores; a verificação de registros administrativos, objetivando a redução dos índices de informalidade; e, de forma ampla, o cumprimento de disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à medicina do trabalho, podendo realizar, no campo da legislação de cunho arrecadador, a verificação dos recolhimentos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), atribuição instrumentalizada com o poder-dever de constituição e de lançamento de créditos, com o propósito de maximizar índices de arrecadação.

3 A ADMINISTRAÇÃO DA AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO, DE CARGO ÚNICO, E SUA FORMA DE ATUAÇÃO: CONTRADIÇÕES

Embora a carreira auditoria-fiscal do trabalho tenha atualmente cargo único, sem especializações, com atribuições unificadas, ainda se faz presente, com efeitos no planejamento fiscal, uma estrutura segmentada da administração da inspeção do trabalho e de seu planejamento anual em “área de legislação”, também denominada de “área de fiscalização do trabalho”, e em “área de SST”, como se pode observar pelo exame do último regimento básico, dado pelo Decreto nº 10.761, de 2 de agosto de 2021 (BRASIL, 2021a), e da norma geral de planejamento e atuação fiscal, dada pela Portaria nº 643, de 11 de maio de 2016 (BRASIL, 2016).

O planejamento fiscal elege suas atividades e projetos com supervisão e execução por áreas de atuação, o que, por um lado, é uma prática positiva, porque muitos e especializados são os temas administrados pela inspeção do trabalho, em abordagem, instrumentos de trabalho, objetivos e metas. Por outro lado, ao tratamento



departamental da atuação fiscal faltam efetivos disponíveis, suficientes e plenamente capacitados para o adequado atendimento dos diversos projetos e atividades, ainda mais considerando o quadro reduzido existente no país, de 2.039 auditores-fiscais do trabalho, na situação de 13 de julho de 2021 (BRASIL, 2021b), e o desconhecimento do repertório acadêmico dos integrantes da carreira, não havendo censos oficiais completos e atualizados do acervo técnico da equipe fiscal e nem de suas carências de formação para o exercício de suas atribuições, embora sejam individualmente conhecidos, mensurados e avaliados os projetos executados em fiscalizações e as capacitações ministradas pela ENIT.

O censo mais recente encontrado foi realizado em 2013 pela Secretaria de Inspeção do Trabalho, por meio do Grupo de Estudos Estatísticos da Coordenação Nacional de Treinamento (BRASIL, 2013d), analisando perfil acadêmico em graduações e pós-graduações da amostra. O relatório concluiu à época que a maior parte da amostra era composta por bacharéis em direito, tanto em primeira como em segunda graduação, e que estes estavam situados na faixa etária entre trinta e quarenta anos; que os engenheiros e médicos, em menor número, tinham idade média mais alta, entre cinquenta e sessenta anos, com baixa dispersão, de forma que já se antevia carência desses conhecimentos específicos nos anos vindouros, o mesmo se aplicando aos profissionais classificados como da área de auditoria, os bacharéis em ciências contábeis; que os profissionais que mais realizavam pós-graduação eram os das engenharias, da área da saúde em geral e do direito, e que os profissionais que, em proporção, mais se especializavam eram os de SST.

A consequência desse perfil acadêmico e etário é que, na prática das seleções feitas e dos efetivos disponíveis, a carreira unificada está enfrentando dificuldades para atender o planejamento, a programação e a execução fiscal, principalmente para a fiscalização de segurança e saúde no trabalho, área que, na realidade, permeia as preocupações de inspeção de todo ambiente de trabalho, em situação que não teve melhoras a partir do relatório, pois o último concurso realizado foi o de 2013 e, desde então, aposentadorias ocorreram e dos mais idosos. Há uma crescente contradição entre as necessidades que os diagnósticos em planejamento trazem e a capacidade de atendimento das demandas por fiscalizações, principalmente em SST e em auditoria contábil, em que a míngua desse conhecimento especializado tem sido

enfrentada, pela ENIT, para os já integrantes da carreira, com um programa de capacitação continuada, intensificado pelo ensino à distância, conforme narrado por Sampaio (2020), que detalha a adoção de conceitos, fundamentos e ações pela Escola Nacional e os resultados já obtidos.

Conforme o Boletim Estatístico da Previdência Social (BRASIL, 2021c), tomando como base o mês de julho para a série histórica de 2015 a 2021, a relação percentual de benefícios acidentários frente ao total de benefícios concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), incluídos os previdenciários e assistenciais, é alta no país, o que indica necessidade de reforço da atuação fiscal em SST, com uma redução artificial de valores em 2020, talvez em razão dos efeitos da pandemia de COVID-19, com retomada parcial em 2021. Segue tabela 1.

Tabela 1 – Benefícios acidentários frente ao total concedido pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em valor absoluto e percentual, para o mês de julho, para 2015 a 2021.

Benefícios	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Acidentários	19.164	20.023	17.492	18.244	19.400	3.686	15.151
Total RGPS	300.320	400.827	407.363	403.207	456.259	446.346	404.794
Relação percentual	6,38%	5,00%	4,29%	4,52%	4,25%	0,83%	3,74%

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social.

4 GESTÃO DE PESSOAS POR COMPETÊNCIAS E HEUTAGOGIA

A Convenção 81, de 1947, da OIT, concernente à “Inspeção do Trabalho na Indústria e no Comércio” (ILO, 2017), adotada pelo Brasil, dispõe, em seu art. 7º:

1 – Ressalvadas as condições às quais a legislação nacional submeta o recrutamento dos membros dos serviços públicos, os inspetores do trabalho serão recrutados unicamente sobre a base das aptidões para as funções.

2 – Os meios de verificar essas aptidões serão determinados pela autoridade competente.

3 – Os inspetores de trabalho deverão receber formação apropriada, para o exercício de suas funções.

É a prévia identificação de atribuições e o traçado de um perfil profissional, em coerência com um exame de objetivos para a inspeção do trabalho, que permitem

bem fixar as necessidades de programas de formação inicial e continuada e os requisitos para a mão de obra a captar, em recrutamento com base nas aptidões para as funções, o que se afere por provas ou por provas e títulos.

Essa diretriz da OIT é consentânea com o modelo gerencial de “gestão por competências”, que busca suprir ao máximo a lacuna de competências diagnosticadas como necessárias à consecução dos objetivos da organização, cujo domínio seria entendido como dominante para seu desempenho superior. Esse mapeamento e as ações decorrentes fazem uso de conceitos e instrumentos que são detalhados por Brandão e Bahry (2005), Aoki (2010) e, com minúcias de estudo de caso, por Silva (2019), e que envolvem conhecimentos, habilidades, atitudes e comportamentos individuais e coletivos da equipe e da organização e atribuem grande importância à captação fundamentada em competências, que não devem ser genéricas, mas focadas nos objetivos da organização. Na abordagem por competências, ensinam os autores, a análise estratégica gerencial recai sobre necessidades, capacidades e recursos internos que possam ser mobilizados em favor da organização, entendida como um sistema social de interdependências, de forma que “competência” se relaciona com uma capacidade de obtenção de melhores resultados, em um contexto social de trabalho coletivo. Concluem que as organizações bem sucedidas, inclusive no setor público, têm estratégia organizacional, mapeamento de competências, adequada captação dessas competências e seu desenvolvimento, acompanhamento e avaliação, cotejando objetivos e resultados, e uma política de retribuição.

Tais conceitos, que envolvem processos de recrutamento, formação e desenvolvimento da gestão de pessoas, podem ser de uso da inspeção do trabalho, inicialmente retomando novo censo da equipe fiscal à luz dessas técnicas.

Sampaio (2020), por sua vez, trata o conceito, vital para a presente pesquisa, de “heutagogia”: o “estudo da aprendizagem autodeterminada”, em que “o professor fornece os recursos, mas o aluno é aquele que traça o próprio caminho”, com “centralidade da figura do aluno e concessão de uma maior autonomia”, conceito cuja dimensão ontológica considera o conhecimento como “uma criação individual, mas que se expande pela organização e forma redes de conhecimentos que qualificam e enriquecem o capital humano da instituição”, e entende a “trilha individual de aprendizagem” como um “vetor de desenvolvimento” e de “manutenção de uma força

de trabalho mais qualificada”. O conceito de “heutagogia”, adotado pela ENIT por meio de seu ensino à distância, que o autor detalha em estudo de caso, em visão que propõe sistemáticas de uso de trilhas de aprendizagem pelos já integrantes da carreira, e o conceito de “gestão por competências” também podem ser aplicados aos candidatos ao cargo de auditor-fiscal do trabalho, por meio de estratégia de captação dessas competências que venha a disponibilizar, para estudo e preparação em longo prazo, regras e requisitos exigidos para seleção de novos ingressos, em conhecimentos, habilidades e atitudes, avaliados em duas etapas, a primeira de provas ou de provas e títulos e a segunda, constituída de curso de formação, ainda parte do concurso público.

5 RETROSPECTIVA DE ÚLTIMOS CONCURSOS PÚBLICOS REALIZADOS: CONSTATAÇÕES

Em consulta aos sítios na rede Internet da Escola Nacional de Administração Pública (BRASIL, [2018?] data provável), do Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (BRASIL, 2013b, 2013c, 2013e) e do Diário Oficial da União (BRASIL, 2006), foram examinados editais de últimos concursos públicos realizados para o cargo de auditor-fiscal do trabalho, quando já existente a carreira unificada. Segue tabela 2 de disciplinas exigidas em quatro editais do concurso, apenas de provas, não exigidos títulos.

Tabela 2 – Disciplinas de concursos (2003, 2006, 2009 e 2013) para auditor-fiscal do trabalho.

Concurso	2003	2006	2009	2013
Número original de vagas	150	200	234	100
Número de provas objetivas	3	3	2	2
Número de provas discursivas	0	0	1	2
Disciplinas				
Língua portuguesa	X	X	X	X
Inglês / espanhol	X	X	X	
Raciocínio lógico-quantitativo	X	X	X	X
Informática	X	X		X

Economia do trabalho	X	X	X	X
Sociologia do trabalho	X	X	X	
Administração pública	X	X	X	X
Administração em geral e gestão de projetos				X
Ética na administração pública	X	X	X	
Direito Constitucional - Direito Administrativo	X	X	X	X
Direito Civil - Direito Comercial - Direito Penal.	X	X	X	
Direito Processual Penal	X			
Direito do Trabalho	X	X	X	X
Direitos Humanos				X
Legislação previdenciária em geral			X	X
Seguridade social				X
Legislação de segurança e saúde no trabalho (SST)	X	X	X	X
Conceitos de segurança e saúde no trabalho		X		X
Auditoria				X
Contabilidade geral				X

Fonte: Escola Nacional de Administração Pública e Centro de Seleção e de Promoção de Eventos.

Constata-se que, no caso desses concursos, foi exigida, por exemplo, a disciplina “raciocínio lógico-quantitativo”, de caráter genérico, aplicável a diversos cargos públicos e não especificamente aos auditores-fiscais do trabalho, enquanto que conceitos de auditoria, de contabilidade e de gestão de projetos, essenciais para a inspeção do trabalho, passaram a ser exigidos no concurso de 2013, e conceitos de SST apenas nos concursos de 2006 e de 2013, o que demonstra que houve avanço em 2013 em favor de uma visão mais abrangente quanto à atuação fiscal, mas que espelha a realidade de um histórico enfoque jurídico na seleção de competências a captar, ocasionando dificuldades para o atendimento de diversas demandas atuais de fiscalização.

6 A NORMATIZAÇÃO PRÉVIA DOS CONCURSOS PÚBLICOS PARA A AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO: EXAME DA PROPOSTA APRESENTADA EM 2017 E SUA NECESSÁRIA AMPLIAÇÃO DE ESCOPO

Os conceitos de “gestão por competências” e de “heutagogia” podem ser benéficamente adotados pela inspeção do trabalho para o processo de recrutamento, do que é uma linha de ação a proposta em Ferreira (2017, p. 245-281), ao se buscar paradigmas na magistratura do trabalho e no Ministério Público do Trabalho para projetar a publicação de um instrumento normativo, com conteúdo estável, periodicamente revisado em subseqüentes atualizações, estruturado como um documento referencial mencionado em futuros editais de concursos públicos, que contenha disposições quanto a etapas, fases, grupos, blocos temáticos, módulos de disciplinas e de provas, além de conteúdos programáticos, bem como sistemática de aferição e de pontuação de provas e, se for o caso, de títulos, bem como regras de classificação dos selecionados e normas específicas de execução e de condução do programa de formação inicial, com o objetivo de “preparação eficiente e de longo prazo da força de trabalho necessária a recrutar”.

No modelo atualmente adotado para a realização de concursos para provimento de cargos vagos de auditor-fiscal do trabalho, o edital que torna pública a abertura de inscrições para o certame tudo define e somente então define. No caso do último concurso, a autorização para sua realização veio pela Portaria nº 30, de 8 de fevereiro de 2013 (BRASIL, 2013a), permitindo ao Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego publicar o Edital nº 1, de 28 de junho de 2013 (BRASIL, 2013b, 2013c). Do exame do edital publicado, conclui-se que muitas das condições ali estabelecidas já poderiam, com grande ganho de eficiência administrativa e valorização institucional da inspeção do trabalho, estar publicadas em instrumentos prévios, porque tratando de temas estruturais – como exemplos, as atribuições do cargo e a sistemática de avaliação – e não conjunturais, como o número de vagas então disponíveis em cada edição do concurso.

Pela proposta, a publicação prévia de um instrumento referencial poderia vir a se constituir, com seu gradativo desenvolvimento, em um completo guia de estudo de acesso público à sociedade – um projeto formador de opinião no mercado de trabalho

e no setor acadêmico e auxílio para seleção dos efetivamente aptos para o exercício das atribuições do cargo de auditor-fiscal do trabalho.

7 PROPOSTA DE UM PERFIL FORMATIVO E DE APTIDÃO PROFISSIONAL PARA A AUDITORIA-FISCAL DO TRABALHO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são uma agenda mundial das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2015?) data provável) para desenvolvimento econômico integrado, erradicação da pobreza, da miséria e da fome, inclusão social, sustentabilidade ambiental, em proteção ao planeta e à vida, boa governança, paz, segurança interna entre os países e entre as nações – prosperidade e liberdade, enfim, em um ambiente que refuta a degradação ambiental e o esgotamento dos recursos naturais e adota o trabalho decente como objetivo. Trata-se de uma agenda adotada por 193 Estados membros da Organização das Nações Unidas – entre os quais o Brasil – durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável em setembro de 2015, composta por 17 objetivos e 169 metas, distribuídas entre esses objetivos, de ação global para alcance até 2030.

Nessa Agenda 2030, o Objetivo ODS 8 de “Trabalho Decente e Crescimento Econômico” tem, por linha mestra, “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos” (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, [2015?] data provável).

Tal desafio – que não é novo em temas, mas nas metas temporais – exige dos agentes da inspeção do trabalho um perfil formativo e uma aptidão profissional em que estão presentes e integrados conhecimentos e preocupações acerca da dinâmica econômico-social, do papel dos atores sociais e das políticas públicas; do reconhecimento de direitos humanos e fundamentais do trabalhador; da luta em permanente evolução pelo trabalho decente e digno, em que condições de trabalho livres, sem discriminação, inclusivas, seguras, híidas e justas são diretrizes do desenvolvimento econômico e social; da percepção das desigualdades sociais e dos fenômenos da globalização, no que se inserem os movimentos migratórios internos e externos ao país e também o campo das fraudes sociais; da psicologia das negociações coletivas e das relações no trabalho, bem como de seu impacto no

ambiente de trabalho; das origens, objetivos e meios do tripartismo; e da boa governança na gestão pública.

Para tanto, o inspetor do trabalho precisa conhecer, como alicerces doutrinários de sua atividade cotidiana e na busca do contínuo avanço, economia do trabalho; sociologia do trabalho; psicologia do trabalho; bioestatística e epidemiologia; noções quanto a padrões internacionais da Organização Internacional do Trabalho e de agências governamentais de referência internacional, como a Occupational Safety and Health Administration (OSHA) e a National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH); noções quanto a padrões de agências não governamentais relacionados ao trabalho, como da International Organization for Standardization (ISO), com padrões adotados pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), caso da Norma ISO 45001:2018, para o Sistema de Gestão de Saúde e Segurança Ocupacional; o modelo sindical que viabiliza a negociação coletiva e o diálogo social; bem como as bases da organização e da deontologia profissional da inspeção do trabalho. Além disso, mostra-se hoje essencial a versatilidade no uso da modelagem conceitual de dados e de conceitos da tecnologia da informação, como os de “bigdata” e de aprendizado de máquina (“machine learning”), bem como no uso de ferramentas práticas de tratamento de dados, como os aplicativos estatísticos, de planilhas de cálculo e de sistemas de gerenciamento de banco de dados.

Sobre essa fundação propedêutica, sustenta-se uma formação que envolve conhecimentos teórico-doutrinários de toxicologia em geral e ocupacional; ergonomia – também em seus aspectos cognitivos e psicossociais –; fisiologia e patologia do trabalho; estratégias de vigilância da saúde laboral; gestão de riscos, auditoria da prevenção de riscos ocupacionais e engenharia ambiental e de segurança do trabalho; também em suas tecnologias e métodos de investigação e análise, inclusive quanto ao acidente do trabalho. É uma base de conhecimento que antecipa e estrutura a legislação específica em segurança e saúde do trabalho, como, por exemplo, das normas regulamentadoras, normas que são instrumentos aparelhados para aplicação da tutela estatal (“law enforcement”), como se encontra nas medidas de embargo e de interdição. Também essencial conhecer um núcleo de temas essenciais ligados ao domínio das rotinas de admissão, pagamento e desligamento dos trabalhadores, incluindo os cálculos trabalhistas, a produção de documentos trabalhistas e



previdenciários e a geração, por parte dos empregadores, de registros administrativos, principalmente aqueles que alimentam bases de dados digitais públicas – como, por exemplo, o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), que guarda informações quanto ao reconhecimento dos vínculos de emprego, quanto às folhas de pagamento e quanto a demais eventos relevantes da memória da vida laboral.

Somem-se a esse elenco de registros administrativos de interesse da inspeção do trabalho os lançamentos e demonstrativos contábeis, hoje alimentando a Escrituração Contábil Digital (ECD) do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), instrumento valioso na detecção de fraudes sociais com repercussão na área trabalhista, pelo que fundamental o conhecimento de contabilidade básica e de auditoria contábil. A importante faceta arrecadadora da auditoria-fiscal do trabalho quanto à fiscalização e à apuração das contribuições ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que se amplia com a adoção do Sistema FGTS Digital, exige fluente compreensão dos conceitos e das ferramentas analógicas e digitais vinculadas às rotinas trabalhistas, incluídas as de recolhimento de valores a fundos públicos, e de apuração, cobrança e parcelamento de débitos.

Esse substrato suporta, em conclusão desse modelo estratificado, o centro regulatório das relações de trabalho e dirige a orientação da inspeção do trabalho: a doutrina e a legislação de seguridade social, incluída a previdenciária, e, principalmente, a trabalhista, incluída aquela referente à segurança e à saúde do trabalho. O direito coletivo e individual do trabalho, em leitura sistemática com o direito internacional e o direito constitucional, é um campo variado de temas, essencial para o exercício da inspeção do trabalho, o que exige estudo em profundidade e em longo prazo.

Uma desejada capacidade crítica quanto às normas postas exige conhecimento do direito como fenômeno social e livre trânsito pelos seus conceitos e pelos métodos hermenêuticos. O apoio normativo da legislação trabalhista e previdenciária e da atuação fiscal repousa em temas como teoria do fato jurídico, direito da personalidade, teoria geral dos contratos, direito empresarial, direito constitucional, administrativo e administrativo do trabalho, tributário e penal, além de noções sobre administração

pública e gestão de projetos, tudo naquilo que especificamente pertinente à auditoria-fiscal do trabalho.

Finaliza o acervo normativo necessário a conhecer – mesmo ao candidato ao recrutamento para integrar os quadros fiscais – a normatização infralegal do procedimento fiscal, por exemplo, em portarias e instruções normativas da pasta ministerial competente, bem como de resoluções de órgãos colegiados e de normativos de entidades vinculadas, pois o ciclo de vida da fiscalização se instrumentaliza pela observância do procedimento, em padrão de expectativas e em segurança jurídica. A previsibilidade da ação fiscal está no procedimento, que é muito detalhado no caso da inspeção do trabalho, e que exige estudo correspondente ao das normas de processo civil e penal e de organização judiciária, para as carreiras cujos cargos são exclusivos para bacharéis em direito.

Em síntese, e com o objetivo de organizar um programa mínimo, vislumbram-se três núcleos de conhecimento essenciais para o perfil profissional do auditor-fiscal do trabalho: um propedêutico, que apoia um ideário e uma ética profissional com noção do papel social da carreira; um técnico, envolvendo temas da segurança e da saúde do trabalho, do direito do trabalho, da contabilidade e das rotinas e dos cálculos trabalhistas; e um normativo, do qual são parte o procedimento fiscal e o procedimento administrativo para as políticas públicas com foco no atendimento ao trabalhador, como o programa do seguro-desemprego.

Poucos cargos públicos – e mesmo poucas funções do setor privado – têm tamanho rol de atribuições, prerrogativas e potencial protagonista e, em decorrência da deferência do legislador, tamanha responsabilidade social pela tutela e pelo desenvolvimento humano sustentável. O legislador entendeu, ao converter em lei as medidas provisórias antes examinadas, por dar forma a um cargo único, sem áreas de especialização, generalista em seu dever de exercício funcional, mas que não dispensa um conhecimento amplo e integrado dos fenômenos, movimentos e demandas sociais, assim como das tecnologias da segurança do trabalho, da higiene ocupacional, da bioestatística, do tratamento da informação e da contabilidade, e dos conceitos e instrumentos do direito pátrio e internacional, em amplo espectro, e das técnicas da auditoria-fiscal propriamente dita.



O mercado de trabalho forma especialistas e essas especialidades garantem conhecimentos que são importantes para o avanço da inspeção do trabalho e que remontam muitas vezes à graduação ou à pós-graduação – como as noções de resistência dos materiais ou de análise estática e dinâmica de estruturas, caso do engenheiro; de anatomia, fisiologia, farmacologia e epidemiologia, caso do médico; de auditoria contábil e de controladoria, de controles internos de “compliance” e de perícia contábil, caso do contador; ou de programação de bancos de dados, de metodologias de análise de sistemas e de inteligência artificial, caso do cientista da computação. Todas essas habilidades especialistas são importantes para o desenvolvimento técnico da inspeção do trabalho, mas isoladamente não suprem as suas necessidades institucionais, porque o trabalhador, em seu posto ou em sua frente de trabalho, precisa de todas elas e o legislador propiciou à sociedade um servidor público generalista cujas atribuições exigem uma soma de muitas competências e de aptidões para o exercício funcional. Por essa razão, a adequada preparação para o pleno exercício das atribuições do cargo é de longo prazo e exige, da administração pública, capacitação contínua dos quadros efetivos, investimento público que deve ser executado, até mesmo porque previsto em norma internacional ratificada pelo país, e que deve reverter em resultados práticos em favor dos trabalhadores e da sociedade em geral.

A auditoria-fiscal do trabalho é uma carreira genuinamente de Estado, autoridade trabalhista com assento programático constitucional – “art. 21. Compete à União: [...] XXIV – organizar, manter e executar a inspeção do trabalho” (BRASIL, 1988) –, com poderosas prerrogativas de intervenção no mundo do trabalho e na vida econômica e social do país, e grande responsabilidade decorre desse poder-dever, de forma que deve ser grande a preocupação pela adequada captação da mão de obra para o cargo de auditor-fiscal do trabalho e pelo seu permanente aprimoramento.

O tema da aptidão profissional não se pauta apenas por uma sucessão de disciplinas acadêmicas a conhecer, embora seja este aspecto o de mais fácil aferição – por meio de uma prova, em concurso público. A aptidão profissional também envolve uma dimensão de mais difícil medida, um contorno que se relaciona com atitude, temperamento, características psicológicas e de efetivo currículo profissional, no exercício de funções que digam respeito à inspeção do trabalho. O que se está a

perquirir é da índole do futuro integrante da inspeção do trabalho, das suas aspirações profissionais e de como estará, de forma adequada e produtiva, realizando-se pessoalmente no exercício do cargo, enquanto cumpre seu dever funcional e protege e melhora a qualidade de vida do trabalhador.

Em sua maioria, a equipe de auditores-fiscais do trabalho exerce suas atividades no “chão de fábrica”, jargão corporativo do cotidiano fiscal que remete às vistorias presenciais nos estabelecimentos e frentes de trabalho dos empregadores. Peculiar a essa carreira, apenas pequeno percentual da equipe ocupa-se da gestão da atividade fiscal, das assessorias, da análise de processos ou de correições, com a maior parte do efetivo em contato diário com os ambientes de trabalho, com trabalhadores, encarregados dos empregadores e sindicalistas. É forçoso que a maior parte do efetivo da inspeção do trabalho lide cotidianamente com o estudo dos locais de trabalho e dos respectivos processos de trabalho, para decidir o nível necessário de intervenção no campo da SST e para constatar a falta de reconhecimento de vínculo de emprego, o trabalho infantil, o trabalho em discriminação ou, ainda pior, o trabalho análogo ao de escravo.

Essa atividade presencial exige um profissional que tenha afinidade com a atividade externa, em contato com diversos atores sociais, e afabilidade, mas postura firme e inequívoca no trato, demonstrando capacidade técnica, visão coletiva, enfoque social, valorização do tripartismo e da representação sindical, disponibilidade e resolutividade, e disposição para o diálogo social e para a negociação coletiva, em uma perspectiva de valorização dos direitos humanos e de luta contra as diferentes formas de discriminação – tudo sem abrir mão de seus deveres e prerrogativas.

Não há procedimento público de admissão de servidores que tenha flexibilidade para esse tipo de avaliação de perfil pessoal e profissional. Porém, os concursos públicos podem ser de provas ou de provas e títulos e é nos títulos a forma pela qual a evolução legal que culminou na Lei nº 10.593, de 2002, encontrou para fazer um direcionamento para um determinado pendor profissional. Na área privada, por outro lado, o exercício da especialização de engenheiro de segurança do trabalho será permitido exclusivamente ao portador de certificado de conclusão de curso de especialização específico, conforme dispõe a Lei nº 7.410, de 27 de novembro de 1985 (BRASIL, 1985), em nível de pós-graduação. Portanto, a valorização, no

concurso público para auditor-fiscal do trabalho, de um título de especialização em engenharia de segurança do trabalho permite indiretamente incentivar um perfil profissional mais voltado para o “chão de fábrica”. De forma similar, e consoante a Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981 (BRASIL, 1981) e a Resolução nº 2.221, de 23 de novembro de 2018, do Conselho Federal de Medicina (BRASIL, 2018), a residência médica é também legalmente acolhida como curso de especialização médica, em nível de pós-graduação, e a medicina do trabalho reconhecida como uma especialidade médica. A valorização, no concurso público, também do título de especialização em medicina do trabalho incentiva um perfil profissional com foco nas patologias ocupacionais, no seu tratamento e na sua investigação epidemiológica, em experiência de convívio com o trabalhador e com seus problemas ocupacionais.

Esses dois cursos de especialização sinalizam uma formação profissional com centro na vida ocupacional do trabalhador, mas não são suficientes para contemplar todas as áreas de interesse para a atuação da inspeção do trabalho. Há especializações em nível de pós-graduação que versam, por exemplo, sobre direitos humanos e fundamentais do trabalhador, direito do trabalho, políticas públicas sociais para o trabalhador, análise contábil para a detecção de fraudes sociais e tecnologia da informação – cursos cujos titulados têm contribuição imprescindível para a execução e para o avanço da fiscalização trabalhista, razão pela qual as especializações em SST não encerram definição, por si só, do perfil profissional do auditor-fiscal do trabalho, embora sejam as mais ligadas à história laboral. O avanço da inspeção do trabalho nas áreas de fiscalização do FGTS deve muito aos auditores-fiscais do trabalho com formação contábil e em sistemas de informação, e o combate à discriminação e a luta pela inclusão àqueles com formação em sociologia e em direito, de forma que a valorização de especializações deve ser considerada.

8 DEFINIÇÃO DE UM PROGRAMA MÍNIMO DE CONTEÚDOS PARA FINS DE INGRESSO NA CARREIRA E PARA A FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA

Propõe-se um programa mínimo de conteúdos para fins de ingresso na carreira e para a formação inicial e continuada dos auditores-fiscais do trabalho, previamente conhecido e periodicamente atualizado, que precisará ser objeto de debate e

detalhamento em estudos posteriores. O programa proposto é dividido em quatro blocos temáticos, cada qual dividido em módulos de disciplinas, conforme apresentado nas tabelas 3, 4, 5 e 6.

Tabela 3 – Bloco temático “A”: propedêutico.

Módulo A1 - Visão socioeconômica. Dinâmica econômica e social do mundo da economia e do trabalho e modelos e instrumentos de seu estudo.

Sociologia do trabalho; economia do trabalho; geografia humana do trabalho e demografia, também incluindo o perfil socioeconômico brasileiro.

Módulo A2 - Visão psicossocial do trabalho.

Psicologia social e do trabalho, também incluindo saúde mental e trabalho; psicologia das relações comportamentais no trabalho e das negociações coletivas; técnicas de resolução de conflitos e de negociação; mediação pública.

Módulo A3 - Padrões internacionais referentes ao trabalho.

Estrutura da Organização Internacional do Trabalho; convenções e recomendações da OIT; padrões de agências governamentais de referência internacional (casos selecionados); padrões de agências não governamentais relacionadas ao trabalho (casos selecionados).

Módulo A4 - Políticas públicas brasileiras.

Políticas públicas voltadas para o trabalho, incluindo o sistema do seguro-desemprego; estrutura da seguridade social no Brasil; organização e administração de serviços de saúde ocupacional do trabalhador; bioética em saúde do trabalhador; estrutura estatal de tutela do trabalhador;

Administração pública e ética na administração pública; estrutura da inspeção do trabalho no Brasil e sua deontologia profissional.

Módulo A5 - Tratamento de dados I.

Tecnologias da Informação – inclui, dentre outros aspectos, ferramentas de “software” para tratamento de dados em geral, como conhecimento de planilhas eletrônicas, sistemas de gerenciamento de banco de dados e linguagem estruturada SQL, bem como conceitos em modelagem de dados, “bigdata” e Inteligência artificial.

Módulo A6 - Tratamento de dados II.

Estatística – Estatística descritiva, ferramentas matemáticas da Estatística, ferramentas de “software” estatístico, Bioestatística.

Epidemiologia; métodos de investigação social em saúde; sistemas públicos de informação em saúde.

Classificações e bases estatísticas públicas brasileiras; Sistema Público de Escrituração Digital (SPED); Escrituração Contábil Digital (ECD); Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhista (eSocial); Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); Cadastro de

Admissões e Desligamentos (CAGED); Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (SEFIP).

Fonte: autoria própria.

Tabela 4 – Bloco temático “B”: técnico.

Módulo B1 - Conceitos de Segurança e Saúde do (e no) Trabalho.

Processos da produção, inclusive industriais (galvanoplastia, curtimento *etc.*); conceitos de engenharia da produção e de segurança e saúde do (e no) trabalho; análise de cenários para o meio ambiente de trabalho, nas atividades econômicas primárias, secundárias e terciárias.

Higiene do trabalho; toxicologia em geral e ocupacional; patologia do trabalho; ambiente de trabalho e os agravos à saúde do trabalhador: as doenças relacionadas ao trabalho, conceitos, espécies e etiologias.

Ergonomia, também em seus aspectos cognitivos e psicossociais; fisiologia do trabalho.

Biossegurança; estratégias de vigilância da saúde laboral; perícia médica ocupacional; nexos técnico previdenciário; reabilitação e saúde do trabalho; práticas de promoção da saúde do trabalhador.

Gestão de Riscos, programas preventivistas, incluindo ferramentas e técnicas de reconhecimento e análise de riscos e medidas de proteção e controle; prevenção e controle de riscos em máquinas, equipamentos, instalações e serviços; gestão integrada de saúde, segurança e meio ambiente.

Insalubridade e periculosidade: aspectos em SST e não referentes ao pagamento de adicionais.

Tecnologias em proteção coletiva e individual do trabalho; saneamento ambiental; gestão de resíduos e meio ambiente.

Acidentes de trabalho; investigação, análise e prevenção de acidentes de trabalho; acidentes ampliados; planejamento de emergências e catástrofes; proteção contra Incêndio e Explosões, inclui tecnologias de prevenção e combate a sinistros; primeiros socorros; espaços confinados.

Sinalização; capacitação. Organização do trabalho. Ferramentas da qualidade. Certificações.

Órgãos administrativos privados relacionados com SST, inclui Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), Serviço Especializado em Segurança e Medicina do Trabalho (SESMT).

Módulo B2 - Contabilidade e auditoria contábil.

Contabilidade geral e trabalhista; auditoria contábil trabalhista; sistemas de tributação e seus reflexos na contabilidade; conceitos e ferramentas de auditoria; fraudes sociais detectáveis pela contabilidade e pela análise de bases de dados.

Módulo B3 - Rotinas trabalhistas e registros administrativos.

Rotinas de admissão, pagamento e desligamento dos trabalhadores.

Cálculos trabalhistas.

Registros e documentos administrativos, trabalhistas e previdenciários.

O Sistema do FGTS: estrutura, incluindo entidade vinculada e órgão colegiado, arrecadação, fiscalização, notificação de débitos, cobrança, parcelamento, execução fiscal.

Módulo B4 - Gestão de projetos.

Gestão planejada e suas ferramentas; planejamento de projetos; diagnóstico, formulação de planejamento, aferição, controle e avaliação; planejamento estratégico e inteligência fiscal.

Estrutura orçamentária brasileira: plano plurianual (PPA), lei orçamentária anual (LOA).

Fonte: autoria própria.

Tabela 5 – Bloco temático “C”: normativo.

Módulo C1 – Fundamentos.

Teoria geral do direito; direito constitucional em geral; direitos humanos, direitos sociais e fundamentais do trabalhador; políticas para refugiados e migrantes; direito da criança, do adolescente e do jovem; estatutos específicos: idoso, pessoa com deficiência.

Módulo C2 – Ferramentas.

Direito empresarial; direito administrativo em geral; direito tributário; direito penal e na administração pública; legislação da ética na administração pública; responsabilidade do servidor público; direito institucional dos poderes públicos, da administração pública e da carreira Auditoria-fiscal do trabalho. Organização administrativa do Poder Executivo.

Direito administrativo do trabalho; processo administrativo e processo administrativo fiscal trabalhista.

Módulo C3 - Direito do trabalho.

Direito constitucional do trabalho; direito internacional do trabalho; direito comunitário e humanitário.

Direito do trabalho, individual e coletivo.

Responsabilidade civil e criminal em matéria trabalhista.

Módulo C4 - Segurança e saúde do trabalho, aspectos normativos.

Legislação aplicada à segurança e saúde do trabalho, incluindo normas regulamentadoras.

Módulo C5 - Previdência social e seguridade social, aspectos normativos.

Direito previdenciário (Benefícios e Custeio) e da seguridade social; legislação de políticas públicas do trabalho (exemplos: seguro-desemprego, abono salarial).

Fonte: autoria própria.

Tabela 6 – Bloco temático “D”: procedimento fiscal.

Módulo D1 – Auditoria e procedimento fiscal trabalhista da legislação em geral, exceto SST, incluindo rotinas procedimentais como detecção de fraudes, análise contábil, apuração e notificação de débitos, e apreensão e guarda de livros e de documentos, bem como diversos procedimentos fiscais específicos como a fiscalização de combate ao trabalho análogo ao de escravo e ao trabalho infantil; a fiscalização do trabalho avulso, portuário e não portuário; a fiscalização do trabalho temporário e dos contratos de estágio.

Módulo D2 – Auditoria e procedimento fiscal trabalhista em SST, incluindo auditoria da prevenção de riscos ocupacionais; investigação e análise de acidentes do trabalho; e embargo e interdição.

Fonte: autoria própria.

No caso de um concurso para ingresso na carreira, realizado em duas etapas, conforme §4º do art. 3º da Lei nº 10.593, de 2002 (BRASIL, 2002a), seria a tabela 7 um exemplo de estruturação das provas, com aproveitamento do programa mínimo.

Tabela 7 – Etapas de concurso público para auditor-fiscal do trabalho: proposta.
Adota módulos de disciplinas das tabelas 3, 4, 5 e 6.

Etapa 1 – Etapa inicial do concurso, de provas de caráter seletivo eliminatório e classificatório, ou de provas e títulos, estes apenas com caráter classificatório.

Fase 1.1 Prova objetiva PO1, de conhecimentos gerais, com o grupo de módulos A1 a A6, B2 a B4.

Fase 1.2 Prova objetiva PO2, de conhecimentos específicos, com o grupo de módulos B1 e C1 a C5.

Fase 1.3 Prova objetiva e escrita discursiva PD1 (questões discursivas e pequenas dissertações, em que também será avaliada a correção gramatical e outros conteúdos de língua portuguesa, que deixa de ser um módulo específico para as provas), com o grupo de módulos D1, C3 e B2.

Fase 1.4 Prova objetiva e escrita discursiva PD2 (questões discursivas e pequenos pareceres técnicos, em que também será avaliada a correção gramatical e outros conteúdos de língua portuguesa, que deixa de ser um módulo específico para as provas), com os grupos de módulos D2, C4, C5 e B1.

Fase 1.5 Avaliação de títulos, de caráter classificatório

Fase 1.6 Sindicância de vida pregressa (§3º do art. 3º da Lei nº 10.593, de 2002).

Etapa 2 – Curso de formação, de caráter eliminatório e classificatório ou somente eliminatório, a definir, parte do concurso, aprofundando, na parte teórica do curso, os temas do programa mínimo, o qual será uma referência para a formação continuada posterior.

Estágio probatório, para os aprovados no concurso e nomeados para o cargo.

Fonte: autoria própria.

9 CONCLUSÃO

A auditoria-fiscal do trabalho é uma carreira atualmente de cargo único para o exercício da inspeção do trabalho, sem especializações, mas de grande complexidade técnica multidisciplinar, que exige formação de longa duração, não encontrada de pronto nos cursos superiores de graduação, e que alcança a todos os trabalhadores, das esferas privada e pública. A estrutura diretiva e o planejamento fiscal da inspeção do trabalho ainda não refletem plenamente a unificação da carreira, a qual não conta

com um censo atualizado da formação acadêmica de seus integrantes, bem conhecendo objetivos, atribuições e demandas, mas não as competências disponíveis. O exame do perfil formativo exigido de candidatos ao cargo tem variado nos últimos concursos, os quais não se mostram adequados para o atendimento efetivo de diretriz da OIT de captação de novos inspetores do trabalho unicamente sobre a base das aptidões para as funções a desempenhar. Os conceitos de “gestão por competências” e de “heutagogia” podem ser beneficentemente adotados pela inspeção do trabalho para o processo de seleção, buscando-se uma abordagem gerencial que priorize identificar competências, as carências da organização e as formas de supri-las, iniciado já ao se oferecer aos candidatos ao cargo, antes mesmo da abertura de editais, roteiros detalhados de estudo autodeterminado, formadores de opinião, tarefa que se propõe possa a ENIT assumir, em acerto institucional entre os órgãos da pasta ministerial, mantida a efetiva execução do concurso pela Secretaria-Executiva e a aplicação de provas pelas entidades parceiras designadas.

REFERÊNCIAS

AOKI, José Roberto Yoshimassa. **Gestão por competências no setor público**. 2010. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/34481/000782958.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 set. 2021.

BIGNAMI, Renato. **A modernização da inspeção do trabalho no Brasil**. Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho. 1ª edição. Brasília: Escola Nacional da Inspeção do Trabalho, 2017. Disponível em: <https://enit.trabalho.gov.br/revista/index.php/RevistaEnit/issue/view/1/Revista%20Completa>. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patrícia. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 179-194, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/39/50>. Acesso em: 6 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891**. Estabelece providências para regularizar o trabalho dos menores empregados nas fabricas da Capital Federal. Câmara dos Deputados. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1313-17-janeiro-1891-498588-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 6.479, de 9 de maio de 1944.** Cria carreiras no Quadro Único do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del6479.htm. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 55.841, de 15 de março de 1965.** Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55841-15-marco-1965-396342-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981.** Dispõe sobre as atividades do médico residente e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6932.htm. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.986, de 13 de abril de 1982.** Altera a denominação da categoria funcional de Inspetor do Trabalho, dispõe sobre o pagamento de Gratificação de Produtividade nos casos que menciona, eleva as multas previstas na Consolidação das Leis do Trabalho e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L6986.htm. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.410, de 27 de novembro de 1985.** Dispõe sobre a Especialização de Engenheiros e Arquitetos em Engenharia de Segurança do Trabalho, a Profissão de Técnico de Segurança do Trabalho, e dá outras Providências. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7410.htm. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.195-1, de 29 de julho de 1999a.** Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional e organização da Carreira da Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Fiscalização do Trabalho. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1915-1.htm. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.195-3, de 24 de setembro de 1999b.** Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional e organização da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Auditoria Fiscal do Trabalho. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1915-3.htm. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.971-19, de 21 de dezembro de 2000.** Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional e organização da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Auditoria Fiscal do Trabalho. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1971-19.htm. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.175-28, de 27 de julho de 2001a.** Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional e organização da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2175-28.htm. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002a.** Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, que passa a denominar-se Carreira Auditoria da Receita Federal - ARF, e sobre a organização da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho, e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10593.htm. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002b.** Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4552.htm. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL **Edital nº 36, de 27 de abril de 2006.** Edital do concurso público para provimento de vagas para o cargo de auditor-fiscal do trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 abr. 2006, Seção 3, p. 74-79. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/04/2006&jornal=3&pagina=74&totalArquivos=184>. Acesso em: 6 set. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 30, de 8 de fevereiro de 2013a.** Autoriza a realização de concurso público para cem (100) cargos de auditor-fiscal do trabalho do quadro de pessoal do Ministério do Trabalho e Emprego. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 fev. 2013, Seção 1, p. 71. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/02/2013&jornal=1&pagina=71&totalArquivos=168>. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. **Edital nº 1, de 28 de junho de 2013b**. Edital do concurso público para provimento de vagas para o cargo de auditor-fiscal do trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 jul. 2013, Seção 3, p. 173-178. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/07/2013&jornal=3&pagina=173&totalArquivos=280>. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. **Edital nº 2, de 10 de julho de 2013c**. Retificação do Edital nº 1/2013 do concurso público para provimento de vagas para o cargo de auditor-fiscal do trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2013, Seção 3, p. 128. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=128&data=12/07/2013>. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Gestão por competências na Inspeção do Trabalho**. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2013d.

BRASIL. Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (CESPE/UnB). **Concurso para auditor-fiscal do trabalho**. 2013e. Brasília, DF: CESPE/UnB. Disponível em: http://www.cespe.unb.br/concursos/MTE_2013/. Acesso em: 3 set. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 643, de 11 de maio de 2016**. Disciplina a forma de atuação da Inspeção do Trabalho, a elaboração do planejamento da fiscalização, a avaliação de desempenho funcional dos Auditores-Fiscais do Trabalho, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 mai. 2016, Seção 1, p. 179. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22906361/do1-2016-05-13-portaria-n-643-de-11-de-maio-de-2016-22906290. Acesso em: 6 set. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 2.221, de 23 de novembro de 2018** [Conselho Federal de Medicina]. Homologa a Portaria CME nº 1/2018, que atualiza a relação de especialidades e áreas de atuação médicas aprovadas pela Comissão Mista de Especialidades. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 2019, Seção 1, p. 67-71. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/60341676. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Concursos realizados pela Escola de Administração Fazendária (ESAF) – 2003 a 2018**. Brasília, DF, [2018?]. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5272>. Acesso em: 30 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.761, de 2 de agosto de 2021a**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Trabalho e Previdência provisórios, remaneja e transforma cargos em comissão, funções de confiança e funções comissionadas técnicas, altera o Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019, e o Decreto nº 9.745,

de 8 de abril de 2019, e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Decreto/D10761.htm. Acesso em: 6 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Relação de Auditores-Fiscais do Trabalho**. Brasília, DF, 13 jul. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/acesso-a-informacao/relacao-de-auditores-fiscais-do-trabalho>. Acesso em: 6 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Dados estatísticos – Previdência Social e INSS**. Boletim Estatístico da Previdência Social. Brasília, DF, 08 set. 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/previdencia-social-regime-geral-inss/dados-abertos-previdencia-social>. Acesso em: 9 set. 2021.

FERREIRA. Marcelo Guimarães. **Normatização prévia dos concursos públicos para auditor-fiscal do trabalho**: uma proposta e uma oportunidade para a Inspeção do Trabalho e para a Escola Nacional da Inspeção do Trabalho (ENIT). Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho. 1ª edição. Brasília: Escola Nacional da Inspeção do Trabalho, 2017. Disponível em: <https://enit.trabalho.gov.br/revista/index.php/RevistaEnit/issue/view/1/Revista%20Completa>. Acesso em: 31 mai. 2021.

ILO. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Convention 81 – Labour Inspection Convention, 1947. Convention concerning Labour Inspection in Industry and Commerce. **NORMLEX ILO Labour Standards**, Geneva, Switzerland, 2017. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081. Acesso em: 31 mai. 2021.

MATTJE, Emerson Tyrone; MATTJE, Daiane de Figueiredo. **Auditoria-Fiscal do Trabalho no Brasil em perspectiva histórica**. Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho. 1ª edição. Brasília: Escola Nacional da Inspeção do Trabalho, 2017. Disponível em: <https://enit.trabalho.gov.br/revista/index.php/RevistaEnit/issue/view/1/Revista%20Completa>. Acesso em: 31 mai. 2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 8**: trabalho decente e crescimento econômico. Brasília, Brasil, 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>, Acesso em: 31 mai. 2021.

UNITED NATIONS. **Sustainable Development**: the 17 goals. New York, EUA, 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/goals>, Acesso em: 18 mai. 2021.

SAMPAIO, Felipe Macêdo Pires. **A educação à distância e a heutagogia como vetores de desenvolvimento da Inspeção do Trabalho**. 2020. Trabalho de

conclusão de curso (Especialização em Inovação em Educação e Tecnologias) – Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 2020. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6431> e em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6431/1/Felipe%20Mac%c3%aado%20Pires%20Sampaio.pdf>. Acesso em: 3 set. 2021.

SILVA, Felipe Viegas da. **Gestão por competências no setor público**: o caso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Administração, modalidade acadêmica) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/210392/001115120.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 set. 2021.

THE DEFINITION OF TRAINING PROFILES AND PROFESSIONAL SKILLS FOR LABOUR INSPECTION IN BRAZIL: A PROPOSITION FOR THE NATIONAL SCHOOL OF LABOUR INSPECTION (ENIT)

ABSTRACT

The need is identified and the adoption of training profiles and professional skills for the inspectors of the labour inspectorate in Brazil is proposed, with a view to training and recruitment of human resources. Hypotheses are formulated to face the problem, which justifies this research and gives it relevance, and with these conclusions: the guideline of the International Labour Organization for the recruitment of labour inspectors solely on the

basis of their aptitudes for the functions is met in a variety of ways in selections and not adequately; for the available staff, there are training needs to be met to meet the many demands; the current and effective academic background of its human resources is not known. The general goal of the study was to understand the effects of the unification of the career and to evaluate the current selection and qualification model. The theoretical framework involved concepts of “management by competences” and “heutagogy” and the identification of subjects that inform the various areas of labour inspection, which are presented in a proposal. Using a dialectical and hypothetical-deductive method, the work methodology comprised data collection through bibliographic and documental research, focusing on the theoretical framework, relevant legislation and notices from previous selections. It is concluded that the concepts of the theoretical framework can be beneficially adopted by the labour inspectorate for the selection process.

Keywords: Labour inspection. Labour inspectorate in Brazil. Public selection procedures of staff. Professional profile. ENIT.

ASPECTOS DO TRABALHO PORTUÁRIO NO BRASIL: A CONTRATAÇÃO DE APRENDIZES NA ÁREA PORTUÁRIA

Roberto Sales de Miranda¹

1. Introdução. 2. Direito do Trabalho Portuário no Brasil. 2.1. Dinâmica do Trabalho Portuário. 3. Aprendizagem no Brasil 3.1. Aprendizagem nas Atividades Portuárias: Divergências e soluções. 4. Conclusões. Referências.

RESUMO

Trabalho desenvolvido com o escopo de conhecer o histórico, a legislação e a dinâmica do trabalho portuário, objetivando, em um primeiro momento, conceituá-lo para, em seguida, demonstrar que o modelo de contratação de pessoal na modalidade especial de aprendizagem nas operações portuárias é legal e viável. A matéria é controversa, vez que os órgãos federais de fiscalização do trabalho entendem que, por serem as atividades nos portos sujeitas a riscos à saúde e à segurança dos trabalhadores e por existir para o setor uma reserva legal de mão de obra, não há possibilidade de inserção de aprendizes no setor. Para contrapor esse entendimento e concluir pela legalidade da contratação de aprendizes no trabalho nos portos, utiliza-se bibliografia atualizada, manuais públicos e legislação vigentes, além de artigos científicos. Infere-se que a discussão é profícua para demonstrar importância do trabalho portuário, além de contribuir para o aprofundamento do tema e para ações factíveis da matéria estudada no que diz respeito à inserção dos jovens no mercado de trabalho, contribuindo para a sua profissionalização e qualificação. Utilizada, como metodologia, a pesquisa explicativa com fundamentação teórica, obtendo-se um resultado qualitativo, baseado em conceitos e ideias.

Palavras-chave: Trabalho Portuário. Aprendizagem no Trabalho Portuário. Legalidade.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho portuário é de fundamental importância para o desenvolvimento do país, na medida em que contribui para o fluxo de mercadorias destinadas e provenientes do exterior, bem como daquelas movimentadas em águas interiores, gerando emprego e renda para a nação.

¹ Graduado em Economia pela UFPB e em Direito pela FAECE/UNIP. Pós-Graduado em Direito e Processo do Trabalho e Direito Previdenciário pela Universidade Estácio de Sá. Auditor Fiscal do Trabalho do Ministério da Economia. E-mail: roberto.miranda@economia.gov.br

Por sua vez, o instituto da aprendizagem tem o propósito de assegurar maior abrangência das perspectivas de qualificação e de ingresso de jovem no mercado de trabalho, com fundamento no dever social de lhe assegurar qualificação e profissionalização.

O presente estudo tem por objetivo demonstrar a relevância do trabalho portuário para o país e indicar, segundo a legislação vigente, que a aprendizagem pode e deve ser aplicada na área portuária (utilizando-se do quantitativo de trabalhadores portuários com vínculo empregatício para compor a sua base de cálculo), em que pesem as divergências normatizadas a respeito, estas por parte dos órgãos federais de fiscalização do trabalho.

Cabe referir que não foram encontrados trabalhos acadêmicos que refutem a tese defendida pelo presente artigo científico.

O conteúdo do estudo interessa à sociedade, na medida em que a aprendizagem no setor portuário, realizada de forma segura e saudável, remete a uma melhor capacitação da mão de obra, beneficiando o empreendedor, o aprendiz e o Estado.

Beneficia-se, igualmente, a comunidade acadêmica, porquanto terá nos seus anais um material que mostra as realidades do trabalho portuário e da aprendizagem, seus conceitos, históricos, dinâmicas e compatibilidades entre si, além das implicações no estudo do Direito do Trabalho, mormente no que se refere à saúde e à segurança do trabalhador portuário e a inserção de aprendizes no setor.

Para alcançar o objetivo, foi utilizada, como metodologia, a pesquisa explicativa, através de fontes primárias e secundárias de informação (pesquisa bibliográfica, trabalhos acadêmicos, leis, normas e jurisprudência), usadas como fundamentação teórica, obtendo-se um resultado qualitativo, baseado em conceitos e ideias.

2 DIREITO DO TRABALHO PORTUÁRIO NO BRASIL

Segundo o Manual do Trabalho Portuário e Ementário (BRASIL, 2001, p. 10-12), no mundo, desde a idade antiga, a movimentação de cargas pelo meio aquaviário é explorada comercialmente. Isso fez com que se criassem, inicialmente, as

corporações de carregadores e, com o passar dos anos, surgiram outras categorias de trabalhadores que desempenhavam as suas atividades nos portos.

No Brasil, na era do governo do Presidente Getúlio Vargas (1933 a 1945), o Estado, através do novo marco trabalhista, passou a intervir nas relações de trabalho. Para o setor portuário, foram criadas as Delegacias do Trabalho Marítimo (DTM), em 1933, que, dentre outras atribuições, competiam-lhes, através dos seus Conselhos², matricular, quantificar e até impor penalidades aos trabalhadores portuários avulsos³, além de disciplinar o trabalho portuário.

Pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Brasil, 1943), foi aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (Brasil, 1943). Nela foram inseridas duas seções (VIII e IX, do Capítulo I, do Título IV) referentes ao trabalho portuário avulso, materializando, assim, no setor, a intervenção estatal, característica do Governo Vargas. Para se ter uma ideia da ingerência do Estado nas relações de trabalho nos portos, a remuneração dos trabalhadores, bem como o quantitativo dos ternos⁴, eram definidos pela Comissão de Marinha Mercante (1941)⁵.

A partir da revolução de 1964, os portos passaram a ser considerados como área de segurança nacional, fortalecendo o poder de fiscalização da DTM, podendo esta requisitar as forças armadas (Marinha do Brasil) para o seu desiderato. Nesse período, houve intervenção nos sindicatos obreiros e a vinculação da guarda portuária ao Capitão dos Portos.

Segundo Cláudio Roberto Fernandes e de Fernanda Camargo Penteado (2012, p. 1), as constantes abordagens militares feitas nas entidades sindicais, após 1964, utilizando-se de prisões, ameaças, torturas, homicídios e reprimendas, findaram por

² Os Conselhos das DTM eram integrados por representantes do Ministério do Trabalho, Ministério dos Transportes, Ministério da Agricultura, Ministério da Fazenda, empregadores e trabalhadores. Os Conselhos das DTM eram presididos pelos Capitães dos Portos (Ministério da Marinha), embora as DTM fossem integrantes da estrutura do Ministério do Trabalho. Posteriormente, tais Conselhos foram denominados Conselhos Regionais do Trabalho Marítimo (CRTM), tendo sido criado o Conselho Superior do Trabalho Marítimo (CSTM) como última instância recursal das decisões dos Conselhos Regionais. (BRASIL, 2001, p. 09).

³ Trabalhador Portuário Avulso (TPA): espécie do gênero “trabalhador portuário”, aquele que, inscrito no OGMO, presta serviços na área do porto organizado, sem vínculo empregatício, a vários tomadores de mão-de-obra. (Manual do trabalho portuário e ementário. – Brasília: MTE, SIT, 2001, p. 27).

⁴ Terno: cada equipe de trabalho a bordo. Normalmente em cada porão, em que haja movimentação de mercadorias, há um terno de trabalhadores escalado. (BRASIL, 2001, p. 151).

⁵ Decreto-Lei nº. 3.100, de 7 de março de 1941 (Brasil, 1941).

comprometer substancialmente a articulação dos movimentos sindicais, mitigando a sua liberdade de manifestação política.

Todavia, no mesmo período, alguns direitos concedidos ao trabalhador com vínculo empregatício foram estendidos aos trabalhadores portuários avulsos, tais como: férias remuneradas (1966)⁶, obrigação de vigias portuários em navios de longo curso (1968)⁷, a regulamentação do trabalho de bloco⁸ (1968), décimo terceiro salário (1968)⁹ e repouso semanal remunerado (1976)¹⁰.

Com a promulgação da Constituição Federal (Brasil, 1988), o Estado deixa de regulamentar e de intervir no trabalho portuário, delegando aos sindicatos envolvidos a condução do trabalho nos portos. Em decorrência dessa nova ordem, foram extintas as Delegacias do Trabalho Marítimo, visto que não mais necessárias, sobretudo no que se referia ao caráter intervencionista nas relações de trabalho até então vigente.

Devido à lacuna legal criada, sem normas positivadas que regulassem as atividades portuárias, foi criada a Lei de Modernização dos Portos - Lei nº 8.630, 25 de fevereiro de 1993 (Brasil, 1993) -, que, dentre outras providências, fortalecia a negociação coletiva para o disciplinamento do trabalho portuário (remuneração, ternos, fainas¹¹ etc.).

Contudo, retirou dos sindicatos a intermediação de mão de obra, criando o Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), que, de certa forma, sucedeu as antigas DTM quanto à matrícula, à quantificação, ao treinamento, e à escalação, através de rodízio¹² dos trabalhadores portuários avulsos, estabelecendo, inclusive, uma Comissão Paritária¹³, para aplicar sanções aos Trabalhadores Portuários Avulsos (TPA) indisciplinados.

⁶ Lei nº 5.085, de 27 de agosto de 1966 (Brasil, 1966).

⁷ Decreto nº 83.611, de 25 de junho de 1979 (Brasil, 1979).

⁸ Lei nº 5.385, de 16 de fevereiro de 1968. Bloco: atividade de limpeza e conservação de embarcações mercantes e de seus tanques, incluindo batimento de ferrugem, pintura, reparos de pequena monta e serviços correlatos (Artigo 40, VI, Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013 (Brasil, 2013).

⁹ Lei nº 5.480, de 10 de agosto de 1968. Revogada pela Lei nº 8.630/1993 (Brasil, 1993).

¹⁰ Lei nº 605, de 5 de janeiro de 1949, regulamentada pelo Decreto nº 27.048, 12 de agosto de 1949 (Brasil, 1949).

¹¹ Faina: designa um tipo específico de movimentação de carga. (BRASIL, 2001. p. 34).

¹² Rodízio: distribuição equânime das oportunidades de trabalho entre os trabalhadores portuários avulsos registrados, complementado, se houver falta desses, pelos TPA cadastrados. (BRASIL, 2001. p. 34).

¹³ Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013 (Brasil, 2013).

Tal disciplinamento da mão de obra portuária foi considerado acertado por parte da doutrina, já que para ela aos sindicatos cabiam outras ações de proteção ao trabalhador, que não a sua intermediação nos portos.

Para Cairo Jr. (2018, p. 189), a intermediação e a administração da mão de obra pelos sindicatos laborais portuários conferiam àquelas entidades uma função anômala, vez que não voltada diretamente à defesa dos direitos dos seus associados

A modernização dos portos teve como uma das principais consequências a diminuição da oferta de trabalho nos moldes antigos (onde prevalecia a força física dos trabalhadores nas operações portuárias), devido à mecanização e a unitização¹⁴ das cargas movimentadas.

Nesse sentido, Costa (2015, p. 237) entende que a modernização portuária reduziu o contingente de mão de obra devido aos investimentos em equipamentos que, poupadores de mão de obra, requeriam, prioritariamente, trabalhadores multifuncionais dotados de qualificação profissional.

O novo marco das relações do trabalho portuário impactou negativamente nas relações sociais dos trabalhadores portuários, vez que a perda da gestão de mão de obra pelos sindicatos laborais fez com que valores ligados à tradição e ao pertencimento fossem substituídos pela impessoalidade, ferindo de morte a integração dos grupos de trabalho existentes antes da modernização (Maciel, 2015).

A Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013 (Brasil, 2013), denominada Lei dos Portos, passou a disciplinar o tema. No entanto, segundo o doutrinador Carvalho (2013, p. 01), a nova Lei dos Portos em nada alterou os mandamentos até então previstos para o trabalho portuário, pois objetivou fomentar o investimento privado no setor.

Na visão de Costa (2015, p. 314), a Lei nº 12.815/2013 (Brasil, 2013) veio confirmar o que já fora preconizado pela Lei nº 8.630/1993 (Brasil, 1993), consolidando a reserva legal da mão de obra nas operações portuárias, com a contratação de trabalhadores por prazo indeterminado feita exclusivamente entre os trabalhadores portuários avulsos, e privilegiando os instrumentos coletivos de

¹⁴ Ato de juntar as mercadorias em lotes padrões, facilitando seu manuseio e transporte multimodal e agilizando a movimentação. São exemplos de unitização: a paletização – acondicionamento da carga em *pallets* (estrados de madeira) e a containerização (acondicionamento em contêineres). (BRASIL, 2001, p. 25).

trabalho firmados entre o capital e o trabalho, visando alcançar eficiência e produtividade, combinadas com remuneração e condições de trabalho justas.

Por fim, em 26 de fevereiro de 2021, o Tribunal Superior do Trabalho – TST, por meio do PROCESSO Nº TST-RO-0000636-89.2018.5.08.0000 (Brasil, 2018), decidiu, por unanimidade, que os sindicatos representantes da mão de obra avulsa no setor portuário têm legitimidade para intermediar o fornecimento de trabalhadores para os operadores portuários, precedendo o OGMO, desde que prevista em instrumento coletivo de trabalho, conforme expressamente autorizado pelo art. 32, parágrafo único, da Lei 12.815/2013 (Brasil, 2013).

Vale dizer que tal decisão, de certa forma, mitiga o “monopólio” do OGMO quanto ao fornecimento da mão de obra avulsa nos portos.

2.1 DINÂMICA DO TRABALHO PORTUÁRIO

Nos Portos Organizados do Brasil, a operação portuária, ou seja, aquela de movimentação ou armazenagem de mercadorias destinadas ou advindas de transporte aquaviário, é realizada pelos operadores portuários¹⁵, através do trabalhador portuário avulso ou do trabalhador portuário contratado a tempo indeterminado¹⁶, cuja intermediação da mão de obra é realizada pelo OGMO, através de um sistema rodiziário¹⁷.

¹⁵ Operador portuário: pessoa jurídica pré-qualificada para exercer as atividades de movimentação de passageiros ou movimentação e armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, dentro da área do porto organizado. Artigo 2º, XIII, da Lei nº 12.815/2013 (Brasil, 2013).

¹⁶ A contratação de trabalhadores portuários (pelos operadores portuários) de capatazia, bloco, estiva, conferência de carga, conserto de carga e vigilância de embarcações com vínculo empregatício por prazo indeterminado será feita exclusivamente dentre trabalhadores portuários avulsos registrados. Artigo 40, § 2º, da Lei nº 12.815/2013 (Brasil, 2013).

¹⁷ Do rodízio resultam as “escalas diárias”, ou seja, as listas de trabalhadores componentes das equipes ou ternos de trabalho para execução de determinada faina em determinado turno de trabalho. Basicamente, existem duas formas de rodízio: o numérico e o sistema de câmbio. No rodízio numérico, os trabalhadores registrados são numerados e entram em uma fila, que avança à medida que surgem as oportunidades de trabalho. No sistema de câmbio, cada empregado registrado detém um documento individual em que são lançados os trabalhos realizados. De posse do documento, o trabalhador comparece a uma espécie de pregão, onde disputará com os demais trabalhadores uma vaga, nesse caso quem tem menos trabalhos lançados terá maiores chances de conseguir trabalhar. (BRASIL, 2001. p. 34).

Sobre o tema, ensina o Procurador do Trabalho do Ministério Público da União, Gustavo Filipe Barbosa Garcia (2018, p. 313), que a característica essencial do trabalhador avulso é a prestação de serviço a diversas empresas, que pela peculiaridade desse tipo de trabalho, como, por exemplo, a intermediação da mão de obra pelo sindicato ou pelo OGMO, o difere, conceitualmente, do trabalho eventual.

O trabalhador portuário desenvolve as suas atividades nas seguintes modalidades: capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, serviço de bloco e vigilância de embarcações.

Via de regra, os trabalhos são desenvolvidos no interior das embarcações, no costado do navio, no cais do porto e nos armazéns. Em terra, são realizados pela capatazia, a bordo, pelos estivadores.

Até a edição da Lei de Modernização dos Portos (Brasil, 1993), o trabalho portuário era disciplinado na CLT, artigos 254 a 292 (Brasil, 1943), e fiscalizado pela Delegacia do Trabalho Marítimo (DTM), sendo os sindicatos laborais portuários entidades representativas e intermediadoras da mão de obra avulsa. Aquelas entidades escalavam o trabalhador portuário avulso de estiva e complementavam os de capatazia, vez que esta atividade era desempenhada, ordinariamente, pelos empregados celetistas das Companhias Docas de cada porto, e a composição das equipes, a remuneração e a definição das funções eram regulamentadas pela Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM).

Com o advento do citado novo marco regulatório nos portos brasileiros, Lei nº 8.630/1993 (Brasil, 1993), foi criado, em todos os portos organizados, pelos operadores portuários, o OGMO, que passou a administrar a mão de obra avulsa. Ao OGMO, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, reputado de interesse público, é vedado exercer qualquer atividade não vinculada à gestão de mão de obra portuária, inclusive, sendo-lhe defeso prestar serviços a terceiros, que não aos operadores portuários.

A criação do OGMO quebra o monopólio dos sindicatos laborais na escalação dos avulsos, passando a gerenciar o trabalho portuário, sem, contudo, formar vínculo empregatício com o trabalhador portuário avulso.

O OGMO qualifica profissionalmente o TPA, escala-o em sistema de rodízio para executar as operações portuárias, zela pelas normas de saúde e segurança do

trabalho, e se responsabiliza solidariamente com o operador portuário pelo pagamento da remuneração dos trabalhadores avulsos, bem como pelos respectivos encargos sociais.

A operação portuária ocorre na importação e exportação de produtos transportados por navegação de longo curso¹⁸, como também transportados pela navegação de cabotagem¹⁹. O operador portuário, pessoa jurídica de direito privado, pré-qualificado como tal pela Administração do Porto, movimenta essa carga, utilizando tanto pessoal próprio (celetistas) como trabalhadores portuários avulsos, estes requisitados junto ao OGMO.

Diante da requisição do operador portuário, o OGMO promove a escalação dos ternos solicitados, que executam o trabalho portuário sob o comando da empresa solicitante da mão de obra, lembrando que os TPA registrados²⁰ têm prioridade na escalação, cabendo aos TPA cadastrados²¹ a complementação dos ternos, quando necessário. Terminada a jornada de trabalho, os TPA retornam à escala rodizaria e esperam uma nova oportunidade de trabalho.

Após o término da prestação do serviço, o operador portuário repassa ao OGMO o valor da remuneração da mão de obra, e os respectivos encargos sociais, cabendo ao OGMO, efetuar o pagamento dos salários dos trabalhadores, férias e 13º salário e depositar os percentuais de FGTS e da contribuição previdenciária.

Ressalte-se, como dito alhures, que o TST (Brasil, 2018) considerou que os sindicatos laborais também podem fornecer mão de obra avulsa aos operadores portuários, caso haja instrumento coletivo de trabalho prevendo a referida intermediação. Tal mudança no ordenamento jurídico pode modificar toda a dinâmica do fornecimento da mão de obra avulsa prevista na Lei dos Portos.

¹⁸ Navegação de longo curso: a realizada entre portos brasileiros e estrangeiros. (BRASIL, 2001, p. 149).

¹⁹ Navegação de cabotagem: a realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores (BRASIL, 2001, p. 149).

²⁰ TPA registrado: trabalhador submetido à prévia seleção e respectiva inscrição no cadastro. Ou seja, é o trabalhador efetivo, apto a exercer o trabalho portuário na forma do rodízio estabelecido. (BRASIL, 2001, p. 28).

²¹ TPA cadastrado: trabalhador que, tendo cumprido treinamento prévio em entidade indicada pelo OGMO, foi inscrito no cadastro e encontra-se em condições de exercer sua profissão. Ele não participa do rodízio, e só consegue trabalhar quando não ocorrem registrados para determinada oportunidade de trabalho. (BRASIL, 2001, p. 28).

No mais, não obstante as dificuldades históricas e as mudanças normativas impostas ao trabalho portuário, atualmente, a atividade conta com uma legislação própria que disciplina suas relações, que assegura à mão de obra todos os direitos trabalhistas e lhe garante que as operações portuárias sejam desenvolvidas com observância à saúde e à segurança do trabalhador.

3 APRENDIZAGEM NO BRASIL

De acordo com o Manual da Auditoria da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2018, p. 6-9), o marco histórico da aprendizagem no Brasil ocorreu com a Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil, 1943), em uma seção específica (seção IV, capítulo IV, artigos 424 a 433) disciplinando a matéria.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 (Brasil, 1988), contribuiu para mais um importante passo na consolidação da aprendizagem no Brasil ao assegurar, com fundamento no dever social, a qualificação e a profissionalização aos adolescentes e jovens (artigo 227).

Consonante com a Constituição de 1988 (Brasil, 1988), foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Brasil, 1990), prevendo o instituto da aprendizagem, alinhando-se ao princípio da proteção social à criança e ao adolescente.

O Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005 (Brasil, 2005), por sua vez, regulamentou a contratação de aprendizes. Este Decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018 (Brasil, 2018), que praticamente reproduziu a norma revogada.

Mais adiante, foi promulgada a Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000 (Brasil, 2000), alterando (e modernizando) os artigos 429 a 433 da CLT (Brasil, 1943), que tratam da aprendizagem, coadunando-os com a “Constituição Cidadã” (Brasil, 1988) e com o ECA (Brasil, 1990).

Já a Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008 (Brasil, 2008), trouxe importante modificação na faixa etária do aprendiz, passando a considerar o intervalo de 14 a 24 anos (na legislação anterior o máximo era de 18 anos), não se aplicando a idade máxima aos aprendizes com deficiência.

Regulando a matéria na esfera administrativa, foi editada a Portaria do MTE nº 723, de 23 de abril de 2012 (Brasil, 2012), criando o Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional (CNAAP), destinado ao cadastramento das entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica e, no mesmo ano, tem-se a edição da Instrução Normativa SIT nº 97, de 30 de julho de 2012 (Brasil, 2012), estabelecendo diretrizes e disciplinando a fiscalização da aprendizagem prevista no Capítulo IV do Título III da Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil, 1943), aprovada pelo Decreto-lei n.º 5.452/1943 (Brasil, 1943).

Com o desenvolvimento tecnológico, foi premente a necessidade de inserir no mercado de trabalho profissionais cada vez mais capacitados. No entanto, sempre houve uma grande dificuldade para o jovem ingressar nesse mercado, justamente por falta de formação técnica e de experiência profissional. Para mitigar tal situação, o contrato de aprendizagem se apresenta como solução viável, já que se caracteriza como uma modalidade de contrato de trabalho especial que tem por objetivo precípua ensinar uma profissão ao adolescente e ao jovem, familiarizando-os com o processo produtivo, para que o conhecimento adquirido sirva de alicerce para a sua inserção no mercado de trabalho, seja como empregado, profissional autônomo ou empreendedor.

O direito à profissionalização por meio de contratos de trabalho especiais está garantido na Constituição Federal (Brasil, 1988), no Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990) e, mais recentemente, no Estatuto da Juventude, promulgado pela Lei 12.852, de 05 de agosto de 2013 (Brasil, 2013).

Cairo Jr. (2018, p. 332), conceitua assim o aprendiz:

O aprendiz é um empregado especial regularmente matriculado em um programa de aprendizagem no qual lhe é proporcionada formação técnico-profissional metódica, devendo executar as tarefas respectivas necessárias a essa formação com zelo e eficiência.

Contudo, o aprendiz não deve ser contratado para trabalhar, mas para aprender. Por conseguinte, não pode ser inserido no sistema produtivo da empresa com o intuito de aproveitamento do seu trabalho ou para exigir produção ou produtividade, pois o único objetivo da aprendizagem é a formação técnico-profissional metódica. Nessa linha é que se sustenta o fato de não ser necessário que

o aprendiz seja inscrito somente em cursos que atendam aos ofícios específicos desenvolvidos pelas empresas, pois o objetivo da aprendizagem é essencialmente social.

Nesse sentido, Amazarray *et al.* (2009, p. 329-338) abordam o cunho social do contrato de aprendizagem, afirmando que a valorização social da aprendizagem contribui para firmar a identidade do trabalhador, contribuindo para a sua formação profissional e para o seu desenvolvimento social.

A aprendizagem é uma “via de mão dupla”: ao tempo em que incentiva e capacita adolescentes e jovens para o mercado de trabalho, tem o condão de proporcionar aos empreendedores a formação de mão de obra qualificada que, certamente, se efetivada, renderá ótimos frutos ao empreendimento.

O artigo 428 da Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil, 1943) conceitua o contrato de aprendizagem, define a sua formalidade, estabelece o prazo, estabelece a faixa etária do trabalhador aprendiz, bem como determina a metodologia a ser aplicada na aprendizagem. Ademais, delimita o ambiente no qual deve se desenvolver o seu trabalho, como também afirma que o aprendiz deve executar suas tarefas com zelo e diligência.

Portanto, o contrato de aprendizagem é um contrato especial, formal (escrito), por prazo determinado, que abrange adolescentes e jovens entre 14 (catorze) e 24 (vinte e quatro) anos (sem limite de idade para pessoas com deficiência), e cujo programa de aprendizagem exige formação técnico-profissional de caráter metódico, ou seja, caracterizada “por atividades teóricas e práticas, metodicamente organizadas em tarefas de complexidade progressiva desenvolvidas no ambiente de trabalho”, que não comprometam o desenvolvimento físico, mental e moral do aprendiz, sendo defeso o trabalho noturno²², perigoso e insalubre²³.

²² Art. 404 – Ao menor de 18 (dezoito) anos é vedado o trabalho noturno, considerado este o que for executado no período compreendido entre as 22 (vinte e duas) e as 5 (cinco) horas. Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil, 1943).

²³ Art. 403. É proibido qualquer trabalho a menores de dezesseis anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos.

Parágrafo único. O trabalho do menor não poderá ser realizado em locais prejudiciais à sua formação, ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social e em horários e locais que não permitam a frequência à escola. Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil, 1943).

O artigo 429 da CLT (Brasil, 1943) obriga os estabelecimentos de qualquer natureza a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem um número de aprendizes equivalente a 5% (cinco por cento) no mínimo e 15% (quinze por cento) no máximo dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, e cujas funções demandem formação profissional.

Regula igualmente o assunto o Decreto nº 9.579/2018 (Brasil, 2018), preconizando, dentre outras determinações, que para “a definição das funções que demandem formação profissional, deverá ser considerada a Classificação Brasileira de Ocupações do Ministério do Trabalho”, excluindo-se aquelas “que demandem, [...], habilitação profissional de nível técnico ou superior, ou, ainda, as funções que estejam caracterizadas como cargos de direção, de gerência ou de confiança”.

Especificando ainda mais a matéria, a Instrução Normativa SIT/MTE nº 146, de 25 de julho de 2018 (Brasil, 2018), reza, em seu art. 2º, § 1º, que “ficam obrigados a contratar aprendizes os estabelecimentos que tenham pelo menos sete empregados contratados nas funções que demandam formação profissional”.

Por fim, o contrato de aprendizagem deve ser anotado na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e é exigido que o aprendiz, quando não tiver concluído o ensino fundamental, seja matriculado e frequente a escola, além de ser inscrito em programa de aprendizagem, em instituição qualificada em formação técnico-profissional metódica.

3.1 APRENDIZAGEM NAS ATIVIDADES PORTUÁRIAS: DIVERGÊNCIAS E PROPOSTAS

Embora não haja trabalhos acadêmicos que tratem sobre a inserção de aprendizes no trabalho portuário, existem normativas do atual Ministério do Trabalho e Previdência e do Ministério Público do Trabalho, que embora não sejam fontes do Direito, recomendam a não introdução da aprendizagem nos portos, devido a três características do trabalho portuário: a) a reserva de mercado de trabalho, ínsita na Lei dos Portos (Brasil, 2013); b) a formação profissional do trabalhador portuário; e c) os riscos em saúde e segurança do trabalho que a atividade portuária impõe.

Eis a análise e os contrapontos sobre cada um dos aspectos, respectivamente:

a) A Lei nº 12.815/2013, art. 40, § 2º, (Brasil, 2013) estabelece uma verdadeira reserva de mercado de trabalho ao determinar que a contratação do trabalhador portuário pelas empresas que operam nos portos organizados²⁴, com vínculo empregatício, a prazo indeterminado, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil, 1943), seja feita dentre os trabalhadores portuários avulsos, registrados no OGMO, proibindo, inclusive a contratação de trabalhadores temporários regidos pela Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974 (Brasil, 1974).

Infere-se, todavia, que a temática acima descrita se refere à contratação com vínculo empregatício a prazo indeterminado, não sendo defeso a contratação de aprendizes, nos moldes preconizados pela CLT (Brasil, 1943), por ter esse tipo de contratação de caráter especial. Vale ressaltar que o ordenamento jurídico brasileiro não comporta o “veto implícito”. Assim, como a Lei não proíbe a aprendizagem no setor (como é a proibição da contratação dos trabalhadores temporários no trabalho portuário), não cabe ao intérprete da lei proibir.

Ademais, qualquer interpretação deve se pautar na proteção social às crianças, aos adolescentes e aos jovens, conforme preceitua a Carta Magna (Brasil, 1988);

b) A formação profissional do trabalhador portuário, a cargo do OGMO, está prevista na Lei dos Portos, art. 32, inciso II, alínea “a” (Brasil, 2013).

Diante dessa premissa, idêntica à inserida na Lei nº 8.630/93 (Brasil, 1993), revogada, o então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), através da Nota Técnica nº 35/VLRA/CNITPA/SIT/2007 (Brasil, 2007), entendeu que aos trabalhadores portuários se exige formação completa e definitiva, portanto, não metódica, afastando a possibilidade de se inserir aprendizes na área portuária. Veja-se o que diz a citada nota:

[...] Vê-se, pois, que tal atividade não se presta à formação técnico-profissional metódica, já que aos trabalhadores portuários, se exige formação completa e definitiva, visando atender às necessidades específicas dos estabelecimentos que realizam suas atividades que envolvem, sobretudo, serviços penosos ou em alguns casos em ambientes insalubres ou perigosos, tais como em navios mercantes e instalações portuárias nos quais os métodos de processamento ou movimentação de cargas estão sempre sendo modificados, requerendo e exigindo uma qualificação técnica sempre

²⁴ Porto Organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária. Artigo 2º, I, da Lei nº 12.815/2013 (Brasil, 2013).

atualizada e não metódica, mas sim de acordo com a lei e o perfil do estabelecimento que movimentam as mercadorias nos portos públicos. [...] Aliás, a esse respeito, o próprio Decreto, que regulamenta a aprendizagem, no seu parágrafo 1º do art.10, admite a exclusão de funções que, para o seu exercício, demandem habilitação profissional a nível técnico. É exatamente o que se exige daqueles que desejam ser trabalhadores portuários definidos como tais na forma da Lei 8.630/93 [...].

Seguindo o mesmo raciocínio, o Ministério Público do Trabalho (MPT), mediante sua Câmara de Coordenação e Revisão, Processo PGT/CCR/9523/2012 (Brasil, 2012), decidiu:

Ou seja, as atividades portuárias elencadas no art. 26 da Lei nº 8.630/93, efetivamente só podem ser realizadas por trabalhadores portuários avulsos ou com vínculo empregatício a prazo indeterminado, excluindo-se o contrato de trabalho por prazo determinado, que é o caso da aprendizagem. Além disso, a habilitação profissional exigida pela atividade portuária, como bem destacado na Nota Técnica nº 35/2007 do MTE (fls. 48/52), não se inclui entre as atividades que demandam formação metódica de aprendizagem.

De início, verifica-se que há um equívoco quando os órgãos acima citados afirmam que as funções exercidas pelos trabalhadores portuários demandam formação técnica. Ora, os cursos de educação profissional técnica de nível médio são aqueles constantes do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, instituído pela Portaria MEC nº 870, de 16 de julho de 2008 (Brasil, 2008), com base no Parecer CNE/CEB nº 11, de 12 de junho de 2008 (Brasil, 2008), e na Resolução CNE/CEB nº 3, de 9 de julho de 2008 (Brasil, 2008), onde não constam as funções descritas na Lei dos Portos (Brasil, 2013).

Informa-se que a **qualificação profissional** exigida para a habilitação do trabalhador portuário, conforme se acha descrita na Lei 12.815/2013 (Brasil, 2013), não se confunde com a **habilitação profissional técnica de nível médio**. Os dois institutos são assim definidos pela Resolução nº 3, de 21 de novembro de 2018 (Brasil, 2018), que “Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM)”, (art. 6º, parágrafo único, alíneas “d” e “e”):

- d) qualificação profissional: é o processo ou resultado de formação e desenvolvimento de competências de um determinado perfil profissional, definido no mercado de trabalho;
- e) habilitação profissional técnica de nível médio: é a qualificação profissional formalmente reconhecida por meio de diploma de conclusão de curso técnico, o qual, quando registrado, tem validade nacional;

Corroborando o entendimento de que as funções desenvolvidas pelos trabalhadores portuários não estão dentre àquelas determinadas pelas DCNEM, a Lei dos Portos, art. 41, § 1º (Brasil, 2013), determina que a prévia habilitação profissional do trabalhador deve ser realizada em entidade indicada livremente pelo OGMO.

O MTE e o MPT, em suas avaliações sobre a inserção de aprendizes no setor portuário, também não atentaram para a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) (Brasil, 2002), criada pela Comissão Nacional de Classificação (CONCLA)²⁵, atualmente aprovada pela Portaria nº 397, de 9 de outubro de 2002 (Brasil, 2002), que insere a categoria dos trabalhadores portuários no rol daquelas que demandam formação técnico-profissional metódica.

Devido à confiabilidade dos estudos realizados para classificar as profissões, a Lei nº 9.579/2018 (Brasil, 2018), como dito alhures, exige o uso da CBO (Brasil, 2002) para fins de cálculo do número de aprendizes a serem admitidos por parte das empresas

Este é, inclusive, o entendimento do Tribunal Superior do Trabalho:

RECURSO DE REVISTA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – OBRIGAÇÃO DE FAZER – CONTRATO DE APRENDIZAGEM – BASE DE CÁLCULO – CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÕES (CBO) 1. A contratação de aprendizes decorre de imposição legal, nos termos dos artigos 429 da CLT e 9º do Decreto nº 5.598/2005. 2. Cinge-se a controvérsia em definir quais funções demandam formação profissional, servindo para base de cálculo da quota de aprendizes necessários na empresa. 3. O § 2º do artigo 10 do Decreto 5.598 estabelece que devem ser incluídas na base de cálculo todas as funções que demandem formação profissional, independentemente de proibidas para menores de 18 (dezoito) anos, devendo ser considerada a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), elaborada pelo MTE. 4. **O Tribunal Regional decidiu a controvérsia em harmonia com o entendimento desta Corte Superior, no sentido de que devem ser incluídos no cálculo da quota de aprendizes os empregados listados na Classificação Brasileira de Ocupações.** (RR – 705-13.2012.5.03.0149, Relator Desembargador Convocado: João Pedro Silvestrin, Data de Julgamento: 25/06/2014, 8ª Turma, Data de Publicação: DEJT 01/07/2014). (Grifo nosso).

Neste contexto, compulsando a Classificação Brasileira de Ocupações (Brasil, 2002), verifica-se que o trabalhador portuário está inserido dentre as profissões que

²⁵ Organismo responsável pelas classificações estatísticas do Brasil, para temas selecionados, usadas no sistema estatístico e nos cadastros administrativos do país e as classificações internacionais a elas associadas.

demandam formação técnico-profissional metódica, e, portanto, deve compor a cota legal de aprendizes.

Para as CBO (Brasil, 2002) nº 7832: Trabalhadores de cargas e descargas de mercadorias, que inclui o Estivador (7832-20) - Bagrinho (estiva), Cacimbeiro (estivador) – o Bloqueiro (7832-30) - trabalhador portuário - e o Trabalhador Portuário de Capatazia (7832-35) - Encarregado de serviço de capatazia, Encarregado de serviços de cais (capatazia), não se exige qualquer escolaridade (exceto a 4ª série para bloqueiro e trabalhador portuário de capatazia), tampouco requer cursos de qualificação (exceto para a capatazia). Tais ocupações demandam formação profissional para efeitos do cálculo do número de aprendizes a serem contratados pelos estabelecimentos.

Demandam, igualmente, formação profissional para efeitos do cálculo do número de aprendizes, segundo a CBO (Brasil, 2002), as seguintes ocupações: Conferente de carga e descarga - Conferente Portuário (4142-15), Vigia Portuário (5173-25), Guarda Portuário (5173-35) e Operador de empilhadeira (7822-20).

Por fim, de acordo com o Manual da Aprendizagem Profissional (SINAIT, 2019, p. 17), a escolaridade (nível técnico ou superior de educação), que define as funções que devem ser excluídas do cálculo da cota de aprendizes, deve seguir àquela estabelecida na CBO (Brasil, 2002).

Verifica-se, por sua vez, que, mesmo havendo diversas funções portuárias, a Lei dos Portos (Brasil, 2013) prevê a multifuncionalidade do trabalhador, ou seja, que ele seja habilitado para exercer mais de uma ou todas as modalidades ali descritas. Neste ponto, o aprendiz também pode ser treinado, visto que a multifuncionalidade pretendida pela Lei se coaduna com a formação na especificidade “Arco Ocupacional”²⁶, proporcionando ao jovem uma formação continuada, metodicamente planejada, e de complexidade progressiva;

c) As atividades laborais desenvolvidas na área portuária são de grande complexidade e de importante risco à higidez física e mental do trabalhador, pois o setor se apresenta como um ambiente insalubre e perigoso, sendo defesa a

²⁶ Arco ocupacional “é entendido como um conjunto de ocupações relacionadas, dotadas de base técnica comum, que podem abranger as esferas da produção, da circulação de bens e da prestação de serviços, garantindo uma formação mais ampla e aumentando as possibilidades de inserção ocupacional do trabalhador”. (SINAIT, 2019, p. 24).

participação laboral de menores de 18 anos naquelas atividades, que são realizadas, inclusive, à noite.

No entanto, a despeito de ser proibido ao menor de 18 anos qualquer trabalho noturno, insalubre e perigoso, a aprendizagem pode ser exercida por jovens adultos, até os 24 anos, sem limite de idade para pessoas com deficiência (PCD). Alternativamente, para os adolescentes entre 14 e 17 anos, a execução das atividades pode ser desenvolvida “nas instalações da própria entidade encarregada da formação técnico-profissional, em ambiente protegido” ou, ainda, em entidade concedente da experiência prática do aprendiz, por meio de Termo de Compromisso firmado junto à Auditoria Fiscal do Trabalho. É o que orienta o Manual da Aprendizagem Profissional (SINAIT, 2019, p. 14).

Portanto, não devem ser excluídas da base de cálculo determinada pela CBO as funções que sejam incompatíveis com o desenvolvimento físico, moral, e psicológico do aprendiz, nem as que sejam insalubres ou perigosas ou que requeiram licença ou autorização vedada para pessoa com idade inferior a dezoito anos, de acordo com o Decreto nº 9.579/2018, art. 52, § 2º (Brasil, 2018).

Dessa forma, ainda que haja setores inacessíveis a menores na empresa, tal fato não exclui as atividades ali desempenhadas da base de cálculo de aprendizes. Necessário se faz distinguir as funções existentes no empregador e que demandam formação, sejam elas proibidas ou não para menores de 18 anos, e as funções a serem ocupadas pelos aprendizes contratados.

Com base no Manual da Auditoria da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2018, p. 48), a regra para a prática da aprendizagem é que seja desenvolvida na empresa contratante do aprendiz. Nesse cenário, tanto a entidade formadora quanto o estabelecimento que oferece a vaga ao aprendiz, são responsáveis por acompanhar o seu desenvolvimento.

À margem desta regra, a aprendizagem também pode ser realizada na entidade formadora ou em entidade concedente da parte prática, caso todos os seus locais de trabalho, e todas as suas atividades forem inadequadas para o trabalho de aprendizes. Segundo o Manual da Auditoria da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2018, p. 48), este modelo alternativo de aprendizagem estabelece uma relação quadrangular na aprendizagem, acrescentando à relação a entidade concedente da

parte prática, diferenciando-se, na essência, do modelo tradicional de aprendizagem, que é triangular, pois neste há apenas as figuras do empregador, aprendiz e entidade formadora. Tal prática está positivada no art. 65 do Decreto nº 9.579/2018 (Brasil, 2018) que prevê que as “aulas práticas poderão ocorrer na própria entidade qualificada em formação técnico-profissional metódica ou no estabelecimento contratante ou concedente da experiência prática do aprendiz”. No mesmo sentido, preconiza a CLT (Brasil, 1943), no seu artigo 430.

Ressalte-se que a parte prática da aprendizagem desenvolvida na entidade formadora ou em entidades concedentes da parte prática não reclama maiores formalidades. Basta que esteja previsto no contrato de aprendizagem, cujo programa deve ser aprovado pelo Ministério da Economia, através da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho.

Tem-se também que as funções práticas desenvolvidas na entidade formadora ou em entidades concedentes da parte prática podem ser diversas daquelas existentes no estabelecimento contratante. Lembrando que a contratação de entidades concedentes da experiência prática por parte do estabelecimento contratante só é possível se este possuir atividades ou locais de trabalho que justifiquem a prática em local diverso da empresa. É o que se infere do disposto no Manual da Auditoria da Aprendizagem Profissional (BRASIL, 2018, p. 99).

Importante destacar que a parte prática do contrato de aprendizagem deve, necessariamente, coadunar-se com as atividades teóricas, para alcançar o objetivo de formação e desenvolvimento profissional do aprendiz.

A regulamentação da forma alternativa de cumprimento da cota foi realizada por meio da Portaria nº 693/2017 do então Ministério do Trabalho, publicada em 24 de maio de 2017 (Brasil, 2017), definindo os estabelecimentos que podem requerer o cumprimento da cota de aprendizagem em entidade concedente da experiência prática:

Art. 1º Os estabelecimentos que desenvolvem atividades relacionadas aos setores econômicos elencados abaixo poderão requerer junto à respectiva unidade descentralizada do Ministério do Trabalho a assinatura de Termo de Compromisso para o cumprimento da cota em entidade concedente da experiência prática do aprendiz, nos termos do §1º do artigo 23-A do Decreto 5.598/2005: I – Asseio e conservação; II – Segurança privada; **III – Transporte de carga**; IV – Transporte de valores; V – Transporte coletivo,

urbano, intermunicipal, interestadual; VI – Construção pesada; VII – Limpeza urbana; VIII – **Transporte aquaviário e marítimo**; IX – Atividades agropecuárias; X – Empresas de Terceirização de serviços; XI – Atividades de Telemarketing; XII – Comercialização de combustíveis; e XII – Empresas cujas atividades desenvolvidas preponderantemente estejam previstas na lista TIP (Decreto 6.481/2008). (Grifo nosso).

Ainda, de forma alternativa, visando não expor o aprendiz aos riscos que a atividade portuária oferece, pode ser utilizada a aprendizagem à distância. O art. 14 da Portaria MTE nº 723/2012 (Brasil, 2012) autoriza a utilização de metodologia de educação à distância para a aprendizagem e sua inserção no CNAP, restringindo-a a cursos e programas em locais onde “I – o número de aprendizes não justifique a formação de uma turma presencial; II – a sua implantação imediata não seja possível em razão de inexistência de estrutura educacional adequada para a aprendizagem”.

Acerca do assunto, Garcia (2018, p. 278) acrescenta que o art. 431 da CLT (Brasil, 1943) permite a contratação do aprendiz diretamente por entidades sem fins lucrativos que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e à educação profissional, bem como por entidades de prática desportiva, hipóteses que não geram vínculo de emprego com a empresa tomadora dos serviços, mas com aquelas entidades.

Conquanto, deve-se levar em consideração que o propósito da aprendizagem é assegurar maior abrangência das perspectivas de qualificação e de ingresso de jovens no mercado de trabalho, com fundamento no dever social de lhe assegurar qualificação e profissionalização previstas no art. 227 da Constituição Federal (Brasil, 1988):

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, **com absoluta prioridade**, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Grifo nosso).

Vê-se, portanto, que o ordenamento jurídico pátrio aponta para a legalidade da contratação de aprendizes nas atividades portuárias, não havendo óbice para que o setor possibilite a qualificação e a profissionalização de jovens que pretendam ingressar no mercado de trabalho, a despeito de toda controvérsia que o tema traz.

4 CONCLUSÕES

A partir de um aspecto histórico, conceitual e legal, analisa-se o quanto são importantes para a sociedade o trabalho portuário, o instituto da aprendizagem e a possibilidade da inserção de jovens aprendizes nas atividades nos portos.

Devido à reserva legal de mão de obra criada pela Lei dos Portos (Brasil, 2013), além da necessidade de formação e treinamento específico para o desempenho do trabalho portuário e ao grande risco à integridade física e mental que a atividade apresenta, existem posicionamentos normatizados (Auditoria Fiscal do Trabalho e Ministério Público do Trabalho) contrários à inserção de jovens aprendizes na atividade portuária.

No entanto, sob qualquer ângulo que se queira analisar, é possível, legal e socialmente recomendada a aplicação do contrato de aprendizagem nos portos brasileiros. A pretensa reserva de mercado não pode mitigar o mandamento constitucional da proteção ao menor, ao jovem e à pessoa com deficiência. Por seu turno, mesmo em se tratando de um trabalho perigoso, insalubre e penoso, o jovem aprendiz, entre 18 e 24 anos (sem limite de idade para a pessoa com deficiência) pode realizá-lo, e, ainda que o ambiente não seja propício, as atividades práticas podem ser realizadas na própria entidade formadora ou em entidade concedente da experiência prática do aprendiz. Outra possibilidade, visando não expor o aprendiz aos riscos que a atividade portuária oferece, seria a aprendizagem à distância e a aprendizagem em ambiente simulado. Ademais, de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações (Brasil, 2002), o trabalho portuário demanda formação técnico-profissional metódica. Assim, os pretensos obstáculos para a aplicação da aprendizagem na área portuária não se sustentam legalmente.

Por fim, a despeito de toda a especificidade, o trabalho portuário – atividade de grande relevância para o desenvolvimento do Brasil – não pode prescindir do instituto da aprendizagem, pois esta visa a inserção de jovens no mercado de trabalho e a formação de uma mão de obra especializada que em muito contribuirá para a otimização das operações portuárias, com consequências positivas para as

empresas, para a renda, para o emprego, para o Estado, enfim, para a sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS

AMAZARRAY, Mayte Raya *et al.* Aprendiz versus trabalhador: adolescentes em processo de aprendizagem. **Psic.: Teor. e Pesq.** [online], Brasília (DF), v. 25, n. 3, p. 329-338, 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ptp/a/LmqtNqrc79NZ3sRNTGSZLYN/?lang=pt>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. **Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências**. Brasília, DF, nov. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9579.htm>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Brasília, DF, maio 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974. **Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências**. Brasília, DF, jan. 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm>. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília, DF, jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. **Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (LEI DOS PORTOS)**. Brasília, DF, fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm>. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000. **Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452,**

de 1o de maio de 1943. Brasília, DF, dez. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10097.htm>. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. **Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nº 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Brasília, DF, set. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm>. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. **Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, e dá outras providências.** Brasília, DF, jun. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. **Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE.** Brasília, DF, ago. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm>. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 723, de 23 de abril de 2012. **Cria o Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional – CNAP.** Brasília, DF, abr. 2012. Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/aprendizagem-profissional/arquivos/portaria-mte-723-2012-com-alteracoes.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 693, de 23 de maio de 2017. **Dispõe sobre a formação de aprendizes em entidade concedente da experiência prática do aprendiz, nos termos do art. 23-A do Decreto 5.598/2005, (alterado pelo Decreto 8.740, de 04 de maio de 2016) e dá outras providências.** Brasília, DF, maio 2017. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=343917>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Instrução Normativa SIT/MTE nº 146, de 25 de julho de 2018. **Dispõe sobre a fiscalização do cumprimento das normas relativas à aprendizagem profissional.** Brasília, DF, jul. 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/34730621/do1-2018-07-31-instrucao-normativa-n-146-de-25-de-julho-de-2018-34730599>. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Instrução Normativa SIT nº 97, de 30 de julho de 2012. **Dispõe sobre a fiscalização das condições de trabalho no âmbito dos programas de aprendizagem.** Brasília, DF, jul. 2012. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/instrucao-normativa-97-2012.htm>>. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Nota Técnica nº 35/VLRA/CENITPA/SIT, de 26 de janeiro de 2007. **Aprendizagem no Trabalho Portuário.** Brasília, DF, jan.2007.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 397, de 9 de outubro de 2002. **Aprova a Classificação Brasileira de Ocupações - CBO/2002, para uso em todo território nacional e autoriza a sua publicação.** Brasília, DF, out. 2002. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0B39D1C37DB8698344DE88D500EF8E3B.proposicoesWeb2?codteor=382544&filename=LegislacaoCitada+-INC+8189/2006>. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Parecer CNE/CEB nº 11, de 7 de julho de 2008. **Proposta de instituição do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio.** Brasília, DF, jul. 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/pceb011_08.pdf>. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 870, de 16 de julho de 2008. **Aprova o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio, elaborado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação.** Brasília, DF, jul. 2008. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=13&data=18/07/2008>>. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CNE/CEB nº 3, de 9 de julho de 2008. **Dispõe sobre a instituição e implantação do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio.** Brasília, DF, jul. 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb-1/pdf/leis/resolucoes_cne/rceb003_08.pdf>. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 3, de 21 de novembro de 2018. **Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.** Brasília, DF, nov. 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51281622>. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual do trabalho portuário e ementário.** Brasília: MTE, 2001.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Auditoria da aprendizagem profissional**. Brasília: SIT-ENIT, 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Classificação Brasileira de Ocupações: **CBO**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/ResultadoFamiliaDescricao.jsf>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (Pleno). Acórdão Processo nº 0000636-89.2018.5.08.0000. Norma coletiva prevendo a intermediação da mão de obra pelo sindicato. Recorrente: Ministério Público da União. Recorrido: Sindicato dos Estivadores e Trabalhadores em Estiva de Minérios do Estado do Pará e Norte Operações de Terminais Ltda. Relator: Min. Maurício Godinho Delgado, 18 de maio de 2021. **Diário Oficial da Justiça da União**, Brasília, DF, maio 2021, p. 65.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Decisão. Processo nº 2352120125120055. Recurso de Revista – Ação Civil Pública – Obrigação de Fazer – Contrato de Aprendizagem – Base de Cálculo – Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Ministério Público do Trabalho da 12ª Região versus SETEP Construções S.A. Relator: Min. Emmanoel Pereira. **Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho**, Brasília, DF, mar. 2017. Disponível em: <<https://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/435837302/recurso-de-revista-rr-2352120125120055/inteiro-teor-435837321>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. Ementa. Processo nº PGT/CCR/9523/2012. Aprendizagem. Cota legal. Terminal Portuário. Ausência de prova de cumprimento da cota legal nas atividades que não se enquadram na definição de Trabalho Portuário. Relator: Heloisa Maria Moraes Rego Pires. Brasília, DF, ago. 2012.

CAIRO JR., José. **Curso de direito do trabalho**. 14. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2018. 1.424 p.

CARVALHO, Francisco Edivar. **O trabalho portuário a partir do novo marco regulatório**. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/25182/trabalho-portuario-a-partir-do-novo-marco-regulatorio-instituido-pela-lei-n-12-815-13>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

COSTA, Eder Dion de Paula. **Trabalho portuário e modernização dos portos: empobrecimento e riqueza no mesmo contexto**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015. 332 p.

FERNANDES, Cláudio Roberto; PENTEADO, Fernanda Camargo. Os sindicatos e o regime ditatorial no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina (PI), v. 17, n. 3169, p. 5, mar. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21220/os-sindicatos-e-o-regime-ditatorial-no-brasil>>. Acesso em: 4 abr. 2021

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de direito do trabalho**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 1.470 p.

MACIEL, Regina Heloisa *et al.* Análise do trabalho portuário. **Rev. Psicol. Organ. Trab.** jul./set. Fortaleza (CE), v. 15, 2015. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpot/v15n3/v15n3a08.pdf>> Acesso em: 25 abr. 2021.

SINAIT. Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho. **Manual da Aprendizagem Profissional: O que é preciso saber para contratar o aprendiz.** 1ª ed. Brasília: SINAIT, 2019. 65 p.

ASPECTS OF PORT WORK IN BRAZIL: THE HIRING OF APPRENTICES IN THE PORT AREA

ABSTRACT

Work developed with the scope of knowing the history, legislation and dynamics of port work, aiming, at first, to conceptualize it to then demonstrate that the model of hiring personnel in the special mode of learning in port operations it's lawful and workable. The matter is controversial, since the federal labor inspection bodies and part of the doctrine understand that, as activities in ports are subject to risks to the health and safety of workers and because there is a legal reserve of labor for the sector, there is no possibility of inserting apprentices in the sector. To counteract this understanding and conclude that the hiring of apprentices at work in ports is legal, updated bibliography, public manuals and current legislation are used, in addition to scientific articles. It is inferred that the discussion is fruitful to demonstrate the importance of port work, in addition to contributing to the deepening of the theme and to feasible actions of the subject studied regarding the insertion of young people in the labor market, contributing to their professionalization and qualification. Explanatory research with theoretical foundation was used as a methodology, obtaining a qualitative result, based on concepts and ideas.

Keywords: Port work. Learning in Port Work. Legality.

BIS IN IDEM: A INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA CONTINUADA NO ÂMBITO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO BRASILEIRA

Sabrina de Siqueira Goulart¹

1. Introdução. 2. Do princípio do *ne bis in idem* e das infrações administrativas continuadas. 3. Da interrupção da continuidade delitiva. 4. Da reiteração da ação fiscal. 5. Conclusão. Referências.

RESUMO

Ao publicar a Nota Informativa CGR/SIT/N.13/2015/SIT/MTE Precedente Administrativo n. 120, a Inspeção do Trabalho sedimentou o entendimento de que deve ser aplicada, em seu âmbito, a teoria da infração administrativa continuada, impedindo-se a elaboração de mais de um auto de infração de mesma natureza, em face do mesmo empregador e após uma só verificação. As citadas orientações técnicas deixaram claro que a elaboração de mais de um auto de infração, nas citadas condições, representaria afronta ao princípio do *ne bis in idem*, justificando a procedência de apenas um dos autos de infração de mesma natureza lavrados em face de um mesmo sujeito passivo. Questiona-se, contudo, se o entendimento adotado pela Inspeção do Trabalho, em especial no que diz respeito à interrupção da continuidade delitiva e ao Precedente Administrativo n. 120, possui fundamento jurídico válido. O presente artigo visa solucionar esta questão, por meio do estudo da legislação em vigor, da revisão bibliográfica sobre o tema e através da aplicação analógica da teoria do concurso de crimes, própria do Direito Penal, às infrações administrativas trabalhistas.

Palavras-chave: *Bis in idem*. Infração administrativa continuada. Inspeção do Trabalho. Nota Informativa CGR n. 13/2015. Precedente Administrativo n. 120.

1 INTRODUÇÃO

A Secretaria de Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência, por meio da Coordenação-Geral de Recursos (CGR), manifestou-se oficialmente acerca da possibilidade de adotar a teoria da infração continuada no âmbito da Inspeção do

¹ Auditora-Fiscal do Trabalho. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Pós-graduada em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMG). Pós-graduada em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera (UNIDERP).

Trabalho, destacando, por meio da Nota Informativa CGR/SIT/N.13/2015/SIT/MTE² (NI CGR n. 13/2015), que quando as infrações observadas possuírem a mesma natureza e forem apuradas em uma mesma ação fiscal, deve ser lavrado apenas um auto de infração, em respeito aos princípios do *ne bis in idem*, da proporcionalidade e da razoabilidade.

A adoção deste entendimento, contudo, não evitou que remanescessem dúvidas a respeito do tema, levando alguns auditores-fiscais do trabalho a questionarem se seria ou não possível elaborar mais de um auto de infração de mesma natureza, durante uma mesma ação fiscal, em razão da reiteração da conduta ilícita.

Para solucionar a questão, a CGR (Coordenação Geral De Recursos) publicou o Precedente Administrativo n. 120, de seguinte redação:

PRECEDENTE ADMINISTRATIVO Nº 120
(Aprovado pelo Ato Declaratório - SIT Nº 18, DE 05/12/2018.)
AUTO DE INFRAÇÃO. INTERRUÇÃO DA CONTINUIDADE
INFRAACIONAL. NÃO OCORRÊNCIA DE BIS IN IDEM.
I – Quando a mesma infração for renovada ou reiterada no decurso do tempo, mas constatada em uma única verificação, deverá ser objeto de um único auto de infração, independentemente do número de vezes ou de competências em que o fato tenha ocorrido.
II - Em nova verificação, ainda que na mesma ação fiscal, é possível a lavratura de novo auto de infração em caso de reiteração da infração já atuada ou constatação de novas infrações ao mesmo preceito legal praticadas após a primeira verificação.
III – Considera-se verificação a prática de atos próprios de fiscalização, tais como a lavratura de auto de infração, de termo de embargo/interdição, de notificação para apresentar documentos e afins.
REFERÊNCIA NORMATIVA: art. 628 da CLT e arts. 18, X e XVIII, e 23 do Decreto nº 4.552/2002.

Pela leitura do Precedente, depreende-se que a Subsecretaria de Trabalho considera lícita a lavratura de mais de um auto de infração de mesma natureza, durante a mesma ação fiscal, desde que as irregularidades relatadas tenham sido observadas em verificações distintas.

Mas, afinal, quais fundamentos jurídicos sustentam o Precedente reproduzido? Teria ele sido elaborado em afronta ao princípio do *ne bis in idem*? Quais foram os fundamentos jurídicos hábeis a estabelecer a interrupção da

² A sigla CGR/SIT/N.13/2015/SIT/MTE faz referência à Nota Informativa dos respectivos órgãos: Coordenação Geral de Recursos, Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, Ministério do Trabalho e Emprego.

continuidade delitiva e, deste modo, a autorizar a elaboração de autos de infração distintos? São estas as questões que se pretende esclarecer com este breve estudo, que foi elaborado através do exame da legislação em vigor, da revisão bibliográfica sobre o tema e por meio da aplicação analógica da teoria do concurso de crimes, própria do Direito Penal, às infrações administrativas trabalhistas.

2 DO PRINCÍPIO DO *NE BIS IN IDEM* E DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS CONTINUADAS

A expressão em latim *ne bis in idem* consiste no impedimento de penalizar ou de processar duas ou mais vezes o mesmo sujeito em razão do mesmo fato. Trata-se de uma vedação que, por sua importância, compõe hoje um princípio geral de direito.

Ao tratar sobre o *bis in idem*, a NI CGR n. 13/2015 informa que:

[...] o princípio do *ne bis in idem*, apesar de não estar textualmente presente em nossa Constituição Federal, tem sua presença garantida no sistema jurídico-penal e também administrativo de um Estado Democrático de Direito. Tal princípio estabelece, simplificadamente, que ninguém poderá ser punido mais de uma vez por uma mesma infração.

O Direito Administrativo Sancionador, em razão dos princípios do devido processo legal, da legalidade e da tipicidade, deve respeitar o princípio do *ne bis in idem*, comando que alcança a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho.

Importante salientar, todavia, que somente se considera caracterizado o *bis in idem* quando há identidade de sujeitos, de fatos e de fundamento legal. É necessário que o sujeito passivo seja o mesmo, que os fatos objeto das sanções sejam iguais e que a norma violada com a conduta típica também seja a mesma. Sem estas identidades, não há violação ao princípio em tela³.

³ Neste sentido:

VERZOLA, Maysa Abrahão Tavares. **Sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 156.

NIETO, Alejandro. Derecho administrativo sancionador. 2 ed. Madri: Tecnos, 1994, p.167. (Direcion) BARDAJI, Joaquim de Fuentes; MINCHOT, Pilar Câncer; PINEDO, Ignacio Pinedo (Cordinacion). GONZALEZ, Idoya Arteagabeitia; CABALLERO, Fabíola Gallego. BARDAJI, Joaquim de Fuentes. **Manual de derecho administrativo sancionador**, 2ª edição. Espanha: Editora Thomson Reuters Aranzadi, 2005. P. 219

Um dos mais notórios e complexos efeitos do *ne bis in idem* é a vedação da duplicidade de sanções por um mesmo fato em matéria de concurso de ilícitos. Neste contexto, é de extrema relevância examinar os problemas relativos ao concurso de ilícitos administrativos e, mais especificamente, às infrações administrativas continuadas.

Embora a Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, 1943) trate de normas de Direito Administrativo Sancionador do Trabalho e exista farta legislação sobre o tema⁴, nenhum dos dispositivos normativos que regulamentam a matéria define o que vem a ser concurso de ilícitos, conceito que, com autorização do art. 8º da CLT (BRASIL, 1943), será extraído do Direito Penal.

Art. 8º - As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público.

§ 1º O direito comum será fonte subsidiária do direito do trabalho.

§ 2º Súmulas e outros enunciados de jurisprudência editados pelo Tribunal Superior do Trabalho e pelos Tribunais Regionais do Trabalho não poderão restringir direitos legalmente previstos nem criar obrigações que não estejam previstas em lei.

§ 3º No exame de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, a Justiça do Trabalho analisará exclusivamente a conformidade dos elementos essenciais do negócio jurídico, respeitado o disposto no art. 104 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (BRASIL, 2002), e balizará sua atuação pelo princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva.

Considerando o teor do dispositivo transcrito, a identidade ontológica entre o ilícito penal e o ilícito administrativo trabalhista e, por fim, que no Direito Penal já se construiu de maneira ampla e satisfatória as questões relacionadas ao concurso de crimes, não se vislumbra óbice à aplicação analógica da matéria penal para solucionar problemas próprios do Direito Administrativo Sancionador, motivo pelo qual esta será a postura adotada.

A seguir, a doutrina que trata sobre o tema expõe:

O certo é que vigora, fortemente, a ideia de que o Estado possui um único e unitário poder punitivo, que estaria submerso em normas de direito

⁴ Lei 9.784/97, Lei n. 9.873/99, Portaria MTb n. 854/2015, Portaria MTb n. 290/97, NR-28, dentre outros.

público. Essa caracterização teórica do poder punitivo estatal tem múltiplas consequências, e, paradoxalmente, parcela das situações que lhe servem de premissa são extremamente problemáticas. A mais importante e fundamental consequência da suposta unidade de *ius puniendi* do Estado é a aplicação dos princípios comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, reforçando-se nesse passo, as garantias individuais. (OLIVEIRA, 2005, p. 20)

Sobre a questão, Heraldo Garcia Vitta afirma que “ontologicamente, os ilícitos penal, administrativo e civil são iguais; fazem parte de instituto jurídico determinado: os ilícitos jurídicos” (VITTA, 2005, p. 30).

Bandeira de Mello, por seu turno, escreveu que se constata a natureza administrativa de uma infração pela sanção correspondente, não havendo distinção substancial entre infração e sanção penal e infração e sanção administrativa, além da autoridade competente para avaliá-las e impô-las (MELLO, 2005, p. 840). No mesmo sentido, posicionam-se Luiz Prado, Reale Junior e Damásio de Jesus (FERREIRA, 2009, p. 162-163).

Adotou-se, no Brasil, a concepção normativa de concurso de crimes. Para tanto, cuidou o Código Penal (BRASIL, 1940), em seus artigos 69 a 71, do concurso material, do concurso formal e do crime continuado, respectivamente. A matéria foi desenvolvida com a finalidade principal de solucionar questões de aplicação de pena diante da prática de uma ou mais infrações, indicando, em cada caso, se elas deverão ser aplicadas de maneira acumulada, somando-se a pena prevista para cada ilicitude praticada (acumulação material), ou por meio do critério da exasperação, aplicando apenas uma delas, mas acrescida de uma cota parte que sirva para representar a punição das demais condutas perpetradas.

Do concurso de crimes, o conceito que mais interessa para os fins pretendidos com este artigo é o de crime continuado, pois foi ele o utilizado analogicamente às infrações administrativas trabalhistas, notadamente àquelas que se consumam por competência, como no caso do descumprimento do art. 459, §1º, da CLT⁵ (BRASIL, 1943) e do art. 15, c/c art. 23, inciso I, §1º, da Lei n. 8.036/90 (BRASIL, 1990).

⁵ Art. 459 - O pagamento do salário, qualquer que seja a modalidade do trabalho, não deve ser estipulado por período superior a 1 (um) mês, salvo no que concerne a comissões, percentagens e gratificações.

§ 1º Quando o pagamento houver sido estipulado por mês, deverá ser efetuado, o mais tardar, até o quinto dia útil do mês subsequente ao vencido.

De acordo com o art. 71 do Código Penal (BRASIL, 1940), o crime continuado ocorre quando o agente, mediante mais de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes da mesma espécie, com condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, devendo os subsequentes ser havidos como continuação do primeiro. Aplica-se ao infrator, nestes casos, a pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, aumentada de um sexto a dois terços⁶, através do sistema da exasperação.

No âmbito do Direito Administrativo, a teoria da infração continuada e o critério da exasperação da pena é de grande valia, pois visa a impedir que o poder sancionador do Estado se revele absurdo, desconsiderando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Sob este ponto de vista, é que os conceitos apresentados foram, com as devidas adaptações, aplicados à seara administrativa, tendo a Coordenação-Geral de Recursos, com amparo na jurisprudência das principais Cortes do país, estabelecido que as infrações trabalhistas de mesma natureza, praticadas em semelhantes condições, devem ser consideradas de forma isolada, mas como infração continuada, lavrando-se apenas um auto de infração para cada momento de verificação.

Assim, por exemplo, se o Empregador “A” deixou de pagar, nos últimos doze meses, o salário de trezentos empregados até o quinto dia útil do mês subsequente ao vencido, descumprindo o art. 459, §1º, da CLT (BRASIL, 1943), e se, apesar disso, veio a ser fiscalizado pela Inspeção do Trabalho apenas a partir de agora, terá lavrado contra si, em razão das infrações cometidas, apenas um auto de infração, pois a despeito de o atraso do pagamento de salário ter ocorrido por doze meses, as infrações, para fins de aplicação de pena, devem ser consideradas continuadas⁷.

Este é o entendimento da NI CGR n. 13/2015, que, aliás, foi confirmado pelo TRT da 20ª Região, em decisão proferida na Ação Civil Pública de n. 0000063-80.2016.5.20.0002, impetrada pelo MPT, como se observa na Ementa⁸ abaixo:

⁶ *Idem*.

⁷ A exasperação da pena ficaria por conta do art. 2º da Portaria n. 290/97 e da multiplicação da multa pelo número de empregados prejudicados, já que a multa é *per capita*.

⁸ No âmbito judiciário, a ementa é a síntese de uma decisão colegiada (acórdão) de um Tribunal ou Turma Recursal de Juizado Especial.

RECURSO ORDINÁRIO - EXEGESE DO ART. 628. DA CLT - ORIENTAÇÃO CONSTANTE DA "INFORMAÇÃO/CGR/SIT/Nº013/2015/SIT/MTE - MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. A pretensão declinada pelo recorrente não merece guarida, devendo o dispositivo em espeque ser interpretado para além do binômio vigiar e punir, considerando-se o objetivo institucional precípua do Estado, e a utilização racional das medidas e dos instrumentos, incluídos aí os recursos humanos, que dispõe para tanto. Esta Relatoria, destarte, ratifica o posicionamento de que a leitura feita pela União melhor se coaduna a finalidade da norma, não verificando, na hipótese, tratamento anti-isonômico ou estímulo ao descumprimento de preceitos trabalhistas, sobremodo ante a possibilidade de, no caso de manutenção ou reiteiração da conduta irregular, novas atuações, em novas atuações fiscalizatórias, de modo que a exasperação da pena/valoração da multa será de acordo com o número de ocorrências e considerando-se os empregados, como pontuado pelo prejudicados, consoante a Portaria 290/97 do MTE" sentenciante. (sic.)⁹

A confirmação, em juízo, de que o entendimento jurídico exarado na NI CGR n. 13/2015 está correto, não deixa dúvidas de que, de fato, a teoria da infração administrativa continuada no âmbito da Inspeção do Trabalho é plenamente válida. Tanto assim, que depois da publicação do Acórdão transcrito, a Inspeção do Trabalho publicou o Precedente Administrativo n. 120.

3 DA INTERRUPTÃO DA CONTINUIDADE DELITIVA

Como visto, a aplicação da teoria da continuidade delitiva no âmbito da Inspeção do Trabalho é, hoje, uma realidade. Todavia e considerando os termos do próprio Precedente Administrativo n. 120, é necessário que se determine a partir de que momento a continuidade delitiva se fraciona, se interrompe, para que, se for o caso, outra se inicie. Para que se estabeleça os fundamentos que levaram ao estabelecimento dos marcos inicial e final pelo Precedente, pontua-se primariamente a questão pela análise do art. 628 da CLT (BRASIL, 1943):

Art. 628. Salvo o disposto nos arts. 627 e 627-A, a toda **verificação** em que o Auditor-Fiscal do Trabalho concluir pela existência de violação de preceito

⁹ Acórdão proferido no Processo de nº 0000063-80.2016.5.20.0002 (RO). Disponível em: <https://pje.trt20.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/0000063-80.2016.5.20.0002/2>. Acesso em: 11 jun. 2021.

legal deve corresponder, sob pena de responsabilidade administrativa, a lavratura de auto de infração. Grifamos.

Sublinhou-se, no texto acima, o termo “verificação”, pois para cumprir o comando insculpido, é imprescindível que se estabeleça o que é e em que momento ocorre cada verificação.

A Nota Informativa CGR n. 13/2015 deixou claro que cada ação fiscal deve ser considerada como um momento de verificação no que diz respeito às infrações praticadas anteriormente a ela, o que equivale a dizer que as ilicitudes de mesma natureza praticadas em mais de uma competência, durante todo o período em que o empregador deixou de ser submetido a uma ação fiscal, devem ser tidas como contínuas, impedindo a lavratura de mais de um auto de infração.

Contudo, conforme determinações do Precedente Administrativo n. 120, nada impede que seja feita mais de uma verificação no decorrer de uma mesma ação fiscal, pelo contrário.

Nos termos dos artigos 18, incisos X e XVIII, e 24, do Regulamento da Inspeção do Trabalho, aprovado pelo Decreto 4.552, de 27 de dezembro de 2002 (BRASIL, 2002), diante da constatação de violação a um preceito legal trabalhista, o auditor-fiscal do trabalho tem o dever legal não apenas de lavrar o respectivo auto de infração, como também de notificar o empregador a se adequar à lei, condutas sem as quais ele pode ser responsabilizado administrativamente:

Art. 18. Compete aos Auditores-Fiscais do Trabalho, em todo o território nacional:

X - notificar as pessoas sujeitas à inspeção do trabalho para o cumprimento de obrigações ou a correção de irregularidades e adoção de medidas que eliminem os riscos para a saúde e segurança dos trabalhadores, nas instalações ou métodos de trabalho;

XVIII - lavrar autos de infração por inobservância de disposições legais;

Art. 24. A toda verificação em que o Auditor-Fiscal do Trabalho concluir pela existência de violação de preceito legal deve corresponder, sob pena de responsabilidade, a lavratura de auto de infração, ressalvado o disposto no art. 23 e na hipótese de instauração de procedimento especial de fiscalização.

Sendo assim, se ao iniciar uma ação fiscal o auditor averiguar que o empregador descumpriu um preceito legal, deve lavrar o correspondente auto de infração, observando, para o período anterior ao do início da ação fiscal, a continuidade das infrações. Pode, em seguida, notificar o empregador para que,

dentro de determinado prazo, ele se adequa à lei. Transcorrido este prazo, cabe à autoridade fiscal verificar o cumprimento ou não da notificação. No caso de seu descumprimento, vê-se o auditor, por força do art. 628 da CLT, obrigado a lavrar um segundo auto de infração, mesmo que o dispositivo legal infringido e os empregados prejudicados sejam exatamente os mesmos mencionados no primeiro.

Não se questiona aqui se a autoridade fiscal pode ou não notificar uma empresa a se adequar à lei. Este assunto é sedimentado, tratando-se tal conduta de uma competência legal da fiscalização do trabalho. A dúvida surgia quando se ponderava se um auditor que já lavrou um auto de infração no decorrer de sua ação fiscal poderia lavrar um novo auto de infração, de capitulação¹⁰ e ementa¹¹ idênticas ao primeiro, mas, desta vez, pelo fato de o empregador insistir em permanecer em situação irregular mesmo depois de ter sido notificado a se adequar à lei.

A celeuma, como informado, foi pacificada pelo Precedente Administrativo n. 120 da Inspeção do Trabalho, que, além de ser categórico ao destacar a possibilidade de lavratura de autos de infração distintos nestas hipóteses, estabelece quais os atos capazes de interromper a continuidade delitiva, a fim de inaugurar uma nova verificação.

Nos termos do Precedente, considera-se que a notificação entregue pelo auditor interrompe a continuidade da infração e que, exaurido o prazo concedido para adequações, o auditor está não apenas autorizado, mas obrigado (poder/dever da Administração) a lavrar um outro auto de infração, diverso do primeiro, quando constatar a reiteração da conduta ilícita em uma nova verificação.

Em outras palavras, é perfeitamente possível que dentro de uma mesma ação fiscal sejam feitas várias verificações, sendo igualmente possível, por isso mesmo, que se lavrem dois ou mais autos de infração em razão do descumprimento de um mesmo preceito legal, sem que isto configure *bis in idem* ou desrespeito à teoria da

¹⁰ Capitulação é o campo do auto de infração que informa qual foi a norma infringida pelo atuado.

¹¹ Cada ementa corresponde a uma situação fática de infração a dispositivos constantes da legislação trabalhista. A Inspeção do trabalho estabelece um número e uma descrição para cada uma. Os autos de infração lavrados pela auditoria-fiscal do trabalho, por sua vez, contam com o campo “Descrição Ementar”, que informa ao atuado o número e a descrição da ementa que representa a conduta típica a ele imputada.

continuidade das infrações administrativas, haja vista a diferença de circunstâncias e de tempo dos fatos que motivaram a elaboração de cada um deles.

Como destacado nos tópicos anteriores, o que caracteriza o *bis in idem* é a múltipla penalização pelo mesmo fato, e não pelo mesmo artigo ou item de lei. É evidente que as infrações praticadas por um empregador antes do início de uma ação fiscal são distintas daquelas perpetradas posteriormente a ela, em especial quando separadas por descumprimentos de notificações para adequações ou atos semelhantes.

Nas hipóteses apresentadas, os fatos que ensejaram a lavratura de cada um dos autos de infração não são idênticos. Aquele que levou à elaboração do segundo auto é outro mais recente e ainda mais grave, no qual o empregador, mesmo tendo sido autuado anteriormente exatamente em razão do descumprimento da lei, insistiu em permanecer em situação irregular, desrespeitando mais uma vez as normas vigentes, prejudicando novamente seus empregados e ignorando a fiscalização do trabalho.

Desta feita, considera-se correto o entendimento exarado no Precedente Administrativo n. 120, ao considerar que condutas como a entrega de notificações para adequação de irregularidades ou mesmo para apresentação de documentos (quando isto influenciar na infração praticada) e a própria lavratura de autos de infração representam um marco e uma autorização para a realização de uma nova ou de sucessivas verificações, ainda que dentro de uma mesma ação fiscal, interrompendo a continuidade delitiva.

Retornando ao art. 71 do Código Penal (BRASIL, 1940), percebe-se que somente podem ser consideradas continuadas as infrações executadas em condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes. Aplicando estes requisitos à seara administrativa e aos casos apresentados, observa-se que existem diferenças nítidas entre os empregadores que descumprem as normas trabalhistas até o momento em que são fiscalizados e os empregadores que insistem em continuar descumprindo-as, mesmo depois de terem sido inspecionados e orientados sobre o tema e de terem sido notificados a se adequar à norma. Há, entre essas condutas, uma nítida distinção de tempo, de modo de execução e de

circunstâncias. A última representa verdadeira reiteração e habitualidade, diante da qual o empregador não pode receber o beneplácito da continuidade delitiva.

É preciso ter em mente que a infração administrativa continuada é uma ficção criada juridicamente para beneficiar o infrator, aplicando-lhe sanção inferior àquela que ele poderia receber se fossem acumuladas/somadas as penas de todos os ilícitos praticados. Não se pode admitir que um empregador que foi beneficiado pela continuidade delitiva uma vez, tendo sido alertado sobre a ilicitude de seus atos, continue a se beneficiar dela mesmo depois de ter sido autuado e de ter descumprido uma notificação para adequação à lei, situação que demonstraria um absurdo contrassenso a negar os próprios valores sociais.

Quanto ao tema, Guilherme de Souza Nucci afirma:

(...) não se aplica o crime continuado ao criminoso habitual ou profissional, pois não merece o benefício – afinal, busca valer-se de instituto fundamentalmente voltado ao criminoso eventual. Note-se que, se fosse aplicável, mais conveniente seria ao delinquente cometer vários crimes, em sequência, tornando-se sua “profissão”, do que fazê-lo vez ou outra. Não se pode pensar em diminuir o excesso punitivo de quem faz do delito um autêntico meio de ganhar a vida. (NUCCI, 2007, p. 418 e 419).

O Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) também já se manifestaram no mesmo sentido, nas seguintes ementas:

STF:

Ementa: Penal. Habeas corpus. Dois crimes de roubo praticados com intervalo de 45 dias. Continuidade delitiva. Inexistência. Habitualidade ou reiteração criminosa. 1. O art. 71 do Código Penal arrola os requisitos necessários à caracterização do crime continuado, a saber: (i) mais de uma ação ou omissão; (ii) prática de dois ou mais crimes da mesma espécie; (iii) condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes; e (iv) os crimes subsequentes devem ser havidos como continuação do primeiro. 2. In casu, o paciente restou condenado por dois crimes de roubo, o primeiro praticado em 20/12/2004 e o segundo em 05/02/2005, perfazendo entre os delitos um intervalo de 45 dias. 3. É assente na doutrina que não há como determinar o número máximo de dias ou mesmo de meses para que se possa entender pela continuidade delitiva. 4. **O Supremo Tribunal Federal, todavia, lançou luz sobre o tema ao firmar, e a consolidar, o entendimento de que, excedido o intervalo de 30 dias entre os crimes, não é possível ter-se o segundo delito como continuidade do primeiro:** HC 73.219/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 26/04/1996, e HC 69.896, Rel. Min. MARÇO AURÉLIO, DJ de 02/04/1993. 5. **A habitualidade ou a reiteração criminosa distingue-se da continuidade delitiva, consoante reiteradamente vem decidindo esta Corte:** HC 74.066/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, 2ª Turma, DJ de 11/10/1996; HC 93.824/RS, Rel. Min. EROS GRAU, 2ª Turma, DJe de

15/08/2008; e HC 94.970, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, 1ª Turma, DJe de 28/11/2008. 6. Habeas corpus denegado. (STF - HC: 107636 RS, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 06/03/2012, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-058 DIVULG 20-03-2012 PUBLIC 21-03-2012)

STJ:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO PENAL. UNIFICAÇÃO DE PENAS. CONTINUIDADE DELITIVA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS. HABITUALIDADE DELITIVA RECONHECIDA PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. REVISÃO. REEXAME DE PROVA SÚMULA 7/STJ. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. A habitualidade criminosa exige uma maior reprovabilidade, verificando-se a sucessão planejada de delitos, indiciária do *modus vivendi* do agente. (REsp 1114527/PR, Rel. Ministra LAURITA VAZ, Quinta Turma, DJe 26/09/2012). 2. Nessa esteira, **mostra-se incoerente a aplicação do instituto do crime continuado ao acusado quando a hipótese exige sanção mais severa; sendo suficiente o reconhecimento da habitualidade delitiva para afastar o crime continuado.** 3. O lapso temporal decorrido entre os delitos, perpetrados contra vítimas distintas, entre os anos de 2008 e 2011, denota a habitualidade delitiva, atraindo a incidência da regra do concurso material de crimes. 4. Entendimento em sentido contrário demandaria o revolvimento de matéria fático-probatória, inviável na via do recurso especial. Incidência da Súmula 7/STJ. 3. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no AREsp: 1796721 RS 2020/0318415-1, Relator: Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, Data de Julgamento: 18/05/2021, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 24/05/2021) (Grifo nosso)

Claro, portanto, o acerto da Secretaria de Trabalho ao aprovar o Precedente Administrativo n. 120. Nas hipóteses em que o empregador deixa de se adequar à lei, mesmo depois de ter sido notificado, a lavratura do auto de infração correspondente não só é lícita como impositiva, não havendo que se falar em *bis in idem* nestes casos. Como e exatamente porque os fatos que levaram à lavratura de cada um dos autos são independentes e desvinculados, devem ser objeto de sanções diferentes. Entendimento em sentido contrário escapa ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, consistente em dosar a responsabilidade jurídica do infrator de acordo com a extensão e a repercussão da lesão cometida.

Em síntese, deixar de lavrar auto de infração diante do descumprimento de nova notificação equivaleria a tratar da mesma maneira sujeitos em situações jurídicas desiguais, criando uma injustificada distinção de tratamento entre as

partes¹². Esta distinção, por sua vez, daria ensejo à concorrência desleal e à inobservância dos princípios da livre concorrência e da isonomia.

Explica-se: o cumprimento das normas trabalhistas implica, via de regra, em gastos financeiros ao empregador, seja em razão dos custos despendidos com a adequação do ambiente laboral, com a aquisição de equipamentos de segurança, etc., seja no pagamento de encargos trabalhistas (FGTS, INSS, adicional de férias, décimo terceiro salário). Se, ao avaliar monetariamente os custos e os benefícios de seu empreendimento, a empresa verificar que o descumprimento reiterado da norma implicará, ao final, em menos gastos do que os despendidos com a regularização à lei, ela obviamente não verá vantagem financeira na adequação exigida pela Inspeção do Trabalho e poderá optar por permanecer inerte e à margem da lei.

Por outro lado, aqueles que se sentirem moralmente (mas não financeiramente) impelidos a cumprir as determinações da auditoria-fiscal, regularizando-se às normas vigentes, terão mais gastos e, por isso, passarão a atuar no mercado com uma clara desvantagem competitiva em relação àqueles que optaram, em uma análise monetária, por manterem-se na irregularidade. Esta situação resultará no tratamento desigual entre os empregadores, colocando-os em patamares concorrenciais distintos no mercado¹³.

4 DA REITERAÇÃO DA AÇÃO FISCAL

Antecipando possíveis objeções, é preciso trazer ao debate as questões relacionadas à reiteração da ação fiscal.

Da leitura do art. 26, caput, do Regulamento da Inspeção do Trabalho (RIT), alguns intérpretes poderiam afirmar, precipitadamente, que a permanência da situação irregular até poderia ensejar a lavratura de novo auto de infração, mas que,

¹² CF. Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: ...

¹³ Neste sentido, Ilan Fonseca De Souza em <https://jus.com.br/artigos/30607/fiscalizacao-do-trabalho-distincoes-entre-bis-in-idem-infracao-continuada-e-reincidencia-delitiva> - Acesso em 21/06/2021, às 15:02h

para tanto, seria necessário a abertura de uma nova e reiterada ação fiscal. Considera-se, entretanto, que este não é o entendimento mais acertado.

RIT

Art. 26. Aqueles que violarem as disposições legais ou regulamentares, objeto da inspeção do trabalho, ou se mostrarem negligentes na sua aplicação, deixando de atender às advertências, notificações ou sanções da autoridade competente, poderão sofrer reiterada ação fiscal.

Pela redação do dispositivo e tendo em vista que a expressão “sanções” foi empregada no plural, observa-se que nada impede que a reiteração da ação fiscal ocorra depois de já terem sido lavrados diversos autos de infração contra o empregador, no decorrer de uma mesma e inicial ação fiscalizatória.

Lembre-se que somente a multiplicidade de autos leva à imposição de mais de uma sanção. Frise-se, ainda, que o artigo transcrito não veda nem impede que, durante uma mesma ação fiscal, sejam lavrados dois ou mais autos de infração fundamentados no mesmo dispositivo legal, em especial se as circunstâncias que levaram a eles não se assemelharem.

Os itens 28.2.3 e 28.2.3.1 da NR-28 (Norma Regulamentadora-28) reforçam esse posicionamento, informando que uma disposição legal se considera reiteradamente descumprida quando são lavrados três autos de infração em razão do mesmo item da norma regulamentadora. Assim como o RIT e os demais diplomas trabalhistas e administrativos, a NR-28 (Norma Regulamentadora-28) não exige que os autos de infração sejam lavrados em ações fiscais distintas.

NR-28

28.2.3 A autoridade regional competente, à vista de relatório circunstanciado, elaborado por agente da inspeção do trabalho que comprove o descumprimento reiterado das disposições legais e/ou regulamentares sobre segurança e saúde do trabalhador, poderá convocar representante legal da empresa para apurar o motivo da irregularidade e propor solução para corrigir as situações que estejam em desacordo com exigências legais. (Alterado pela Portaria n.º 7, de 05 de outubro de 1992)

28.2.3.1 Entende-se por descumprimento reiterado a lavratura do auto de infração por 3 (três) vezes no tocante ao descumprimento do mesmo item de norma regulamentadora ou a negligência do empregador em cumprir as disposições legais e/ou regulamentares sobre segurança e saúde do trabalhador, violando-as reiteradamente, deixando de atender às advertências, intimações ou sanções e sob reiterada ação fiscal por parte dos agentes da inspeção do trabalho.

Reforça o entendimento acima, ainda, o fato de não haver, na legislação vigente, um conceito bem definido do que é uma “ação fiscal”. Esta expressão pode ser empregada em sentido amplo, representando qualquer ato praticado pela Inspeção do Trabalho no intuito de promover o fiel cumprimento da legislação trabalhista, ou de maneira restrita, indicando os procedimentos realizados em razão de uma só ordem de serviço, emitida pelo chefe de Inspeção do Trabalho para que auditores-fiscais inspecionem um empregador específico.

Sabe-se, por força da Portaria n. 643, de 11 de maio de 2016, que a ação fiscal é um elemento componente de um Projeto da Inspeção do Trabalho, ligado à fase de operacionalização de fiscalização em estabelecimento ou empresa específicos. Sabe-se, também, que “ação fiscal” é um conceito mais amplo do que “fiscalização” (em regra vinculada apenas à execução em si), devendo ser composta da I- busca de dados e planejamento da ação; II – execução e; III – avaliação de seu impacto.

Do exposto, é possível concluir que a ação fiscal tratada pelo RIT não necessariamente está vinculada a uma ordem de serviço específica emitida pelo chefe de Inspeção do Trabalho local, podendo fazer referência, na verdade, a qualquer ato praticado pela Inspeção do Trabalho no intuito de zelar pelo cumprimento da legislação trabalhista. Neste sentido, seria desnecessário exigir a abertura de uma nova ordem de serviço para que fosse possível, diante da inquestionável reiteração da prática delitiva, lavrar outro auto de infração.

De toda sorte, ainda que não se pudesse admitir que a expressão “ação fiscal” foi empregada em seu sentido lato no art. 26 do RIT, fato é que a ausência de uma nova ordem de serviço a fim de possibilitar a reiteração da ação fiscal não seria fator suficiente a ensejar a nulidade do auto de infração porventura lavrado, já que representaria tão somente o não cumprimento de uma burocracia interna da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho.

Lavrado o auto diante do inequívoco e reiterado descumprimento da lei, estariam preenchidos todos os requisitos do ato administrativo, em especial os exigidos pelo art. 14 da Portaria n. 854/2015 do MTE¹⁴. E como não há previsão

¹⁴ Art. 14. O auto de infração será lavrado em 03 (três) vias conforme modelos e instruções emitidos pelo Ministério do Trabalho e Previdência e conterà, essencialmente, os seguintes elementos:

normativa que permita à Administração Pública anular o auto em razão da não (re)abertura de uma ordem de serviço no SFIT (Sistema Federal de Inspeção do Trabalho), não pode a Secretaria de Trabalho proferir decisão neste sentido, sob pena de afronta ao princípio da estrita legalidade e às determinações do art. 628 da CLT (BRASIL, 1943).

Muito além de exigências burocráticas e de ordem interna, o intuito do legislador ao possibilitar a reiteração da ação fiscal foi coibir o empregador recalcitrante e, assim, impedir o habitual descumprimento da lei. Mostra-se prescindível e dispensável a este desiderato, sem dúvidas, a emissão de uma nova ordem de serviço nos sistemas informatizados da Inspeção do Trabalho, muitas vezes da qual o empregador sequer tem notícia. Por outro lado, considerando a entrega de uma notificação, de um auto de infração ou de outro documento próprio da Inspeção do Trabalho, a existência da ação fiscal lhe é inequívoca.

Sendo assim, por todos os ângulos que se analise a questão, conclui-se que a abertura de uma nova ação fiscal, por meio da emissão de uma nova ordem de serviço, é conduta absolutamente prescindível e indiferente à manutenção do auto de infração lavrado nas condições tratadas neste estudo. É, por conseguinte, totalmente possível que dois autos de infração, de mesma capitulação e relacionando os mesmos empregados como prejudicados, sejam lavrados no decorrer de uma mesma ação fiscal, desde que entre eles tenha ocorrido um ato capaz de interromper a continuidade das irregularidades relatadas no primeiro auto.

I - nome, inscrição, endereço e CEP do autuado constantes dos cadastros de pessoa física ou jurídica da Secretaria da Receita Federal do Brasil;

II - código de atividade segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE e número total de empregados de todos os estabelecimentos do autuado;

III - ementa da autuação e seu código;

IV - narrativa clara e precisa do fato caracterizado como infração, com referência às circunstâncias pertinentes, relacionando, quando tecnicamente possível, pelo menos um empregado em situação ou atividade irregular, exceto quando a lei cominar multa per capita, hipótese em que deverão ser relacionados todos os empregados em situação ou atividade irregular e o local onde ocorreu o fato, se diverso do citado no inciso I;

V - capitulação do fato mediante citação expressa do dispositivo legal infringido;

VI - elementos de convicção;

VII - ciência do prazo para apresentação de defesa e indicação do local para sua entrega;

VIII - local e data;

IX - assinatura e identificação do AFT autuante contendo nome e número de sua Carteira de Identidade Fiscal - CIF;

X - assinatura e identificação do autuado, seu representante ou preposto.

5 CONCLUSÃO

Pelas considerações apresentadas, conclui-se ter sido correta a adoção da teoria da infração administrativa continuada no âmbito da Inspeção do Trabalho, bem como a aprovação e a publicação do Precedente Administrativo n. 120.

Não há óbices para a adoção analógica da concepção normativa de concurso de crimes e do crime continuado, próprios do Direito Penal, às infrações administrativas observadas pela Inspeção do Trabalho, em especial ante à identidade ontológica das matérias.

Dito isto, considera-se correto o entendimento de que, diante de infrações administrativas continuadas, somente se pode considerar que houve *bis in idem* se tiverem sido lavrados dois ou mais autos de infração, de capitulação, ementa e prejudicados idênticos, após uma mesma verificação.

Para os fins do art. 628 da CLT (BRASIL, 1943) e de acordo com o Precedente Administrativo n. 120 da Inspeção do Trabalho, considera-se verificação as diligências realizadas pela autoridade fiscal com o fim de averiguar o cumprimento da legislação trabalhista, ocorridas dentro de um determinado período.

Marcam o início e o fim deste período, interrompendo a continuidade da infração administrativa, a prática de atos como a entrega de uma notificação para cumprimento de obrigações, a lavratura de um auto de infração, a lavratura de um termo de embargo ou de interdição e a prática de atos semelhantes, próprios da Inspeção do Trabalho.

Interrompida a continuidade da infração, é possível e, nos termos do art. 628 da CLT, exigível a lavratura de tantos autos de infração quantas tiverem sido as verificações nas quais se constataram o descumprimento da legislação trabalhista, mesmo que estas verificações ocorram dentro de uma mesma ação fiscal e ainda que os autos se fundamentem em preceito legal idêntico, relacionando os mesmos empregados como prejudicados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. CÓDIGO PENAL. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002. Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4552.htm>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Nota Informativa CGR/SIT/Nº 013/2015/SIT/MTE, de 08 de maio de 2015. Disponível em: <https://enit.trabalho.gov.br/ead/pluginfile.php/6120/mod_resource/content/1/Nota%20Informativa%20013%202015%20-%20Autua%C3%A7%C3%A3o%20por%20Compet%C3%Aancia.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Portaria DNSST Nº 07, de 05 de outubro de 1992. Altera a Norma Regulamentadora nº 28. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho/pt-br/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/nr-28-atualizada-2020.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Portaria MTE nº 854, de 26 de junho de 2015. Aprova normas para a organização e tramitação dos processos de multas administrativas e de Notificação de Débito de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e/ou Contribuição Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://enit.trabalho.gov.br/ead/mod/page/view.php?id=5185>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Portaria MTPS nº 643, de 11 de maio de 2016. Disciplina a forma de atuação da Inspeção do Trabalho, a elaboração do planejamento da fiscalização, a avaliação de desempenho funcional dos auditores fiscais do trabalho, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/materia/>>

/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22906361/do1-2016-05-13-portaria-n-643-de-11-de-maio-de-2016-22906290>. Acesso em: 15 jun. 2021.

FERREIRA, Daniel. **Teoria Geral da Infração Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JUSTIÇA DO TRABALHO. Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região. Acórdão proferido no Processo de n. 0000063-80.2016.5.20.0002 (RO). Disponível em <<https://pje.trt20.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/0000063-80.2016.5.20.0002/2>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 26ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

NIETO, Alejandro. Derecho administrativo sancionador. 2 ed. Madri: Tecnos, 1994, p.167. (Direcion) BARDAJI, Joaquim de Fuentes; MINCHOT, Pilar Câncer; PINEDO, Ignacio Pinedo (Cordinacion). GONZALEZ, Idoya Arteagabeitia; CABALLERO, Fabíola Gallego. BARDAJI, Joaquim de Fuentes. **Manual de derecho administrativo sancionador**, 2ª edição. Espanha: Editora Thomson Reuters Aranzadi, 2005. P. 219

MINISTÉRIO DO TRABALHO. Secretaria de Inspeção do Trabalho. Precedente Administrativo N. 120, publicado pelo Ato Declaratório SIT N. 18, DE 05/12/2018

MINISTÉRIO DO TRABALHO. Portaria nº 290, de 11 de abril de 1997, publicada no Diário Oficial da União no dia 18 de abril de 1997. Disponível em <[acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A454D74C1014562B2009D483E/DIÁRIO OFICIAL.PDF](https://www.mte.gov.br/data/files/8A7C816A454D74C1014562B2009D483E/DIÁRIO_OFICIAL.PDF)>. Acesso em: 07 jun. 2021.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código penal comentado**, 7ª edição revista, atualizada e ampliada – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Infrações e Sanções Administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais Editora, 2005.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. AgRg no AREsp: 1796721 RS 2020/0318415-1, Relator: Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, Data de Julgamento: 18/05/2021, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 24/05/2021

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF - HC: 107636 RS, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 06/03/2012, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-058 DIVULG 20-03-2012 PUBLIC 21-03-2012.

VERZOLA, Maysa Abrahão Tavares. **Sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

VITTA, Heraldo Garcia. **A sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

***BIS IN IDEM*: THE CONTINUED ADMINISTRATIVE INFRACTION IN THE FRAMEWORK OF THE BRAZILIAN LABOR INSPECTION**

ABSTRACT

By publishing the Information Note CGR/SIT/nº13/2015/SIT/MTE and the Administrative Precedent nº 120, the Brazilian Labor Inspection established the understanding that the theory of continued infractions must be applied in the administrative labor inspection, preventing the elaboration of more than one infraction notice reasoned in the same legal precept, against the same employer and after a single check. The aforementioned technical notes had made it clear that elaborate more than one infraction notice, under these conditions, would represent an affront to the principle of *ne bis in idem*, justifying the maintenance of only one of the infraction notices based on the same legal precept drawn up against the same passive subject. It is questioned, however, if the understanding adopted by the Brazilian Labor Inspection, in particular regarding the interruption of infringement continuity and Administrative Precedent n. 120, has a valid legal basis. This article aims to solve this question, through the study of the current legislation, the bibliographical review about the subject and through the analog application of continued crimes concurse, inherent in Criminal Law, to labor infractions.

Keywords: *Bis in idem*. Continued administrative infraction. Brazilian Labor Inspection. Informative Note CGR n. 13/2015. Administrative Precedent n. 120.

NEGOCIAÇÃO COLETIVA: LIMITES AO TEOR ACORDADO E O PAPEL DA INSPEÇÃO DO TRABALHO

Thereza Mello Rocha Neiva¹

Sabrina de Siqueira Goulart²

1. Introdução. 2. O novel art. 611-A da CLT. 3. Os elementos essenciais dos instrumentos coletivos. 4. Matérias defesas à negociação coletiva, de acordo com o art. 611-B da CLT. 5. A Inspeção do Trabalho na análise concreta da licitude do objeto negociado. 6. Conclusão. Referências.

RESUMO

Considerando a Reforma Trabalhista introduzida pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que ampliou, com a inserção do art. 611-A na CLT, os temas passíveis de negociação coletiva pelos entes sindicais e empregadores, pondera-se sobre os limites da autonomia privada coletiva, se esses restringem-se aos estabelecidos no art. 611-B da CLT ou vão além deles. Observa-se, ainda, qual a competência da Inspeção do Trabalho para aferir, em uma análise formal, a licitude do objeto tratado nos instrumentos coletivos e a possibilidade ou não da aplicação de suas normas aos contratos de trabalho. Para tanto, utilizou-se do método indutivo, a partir da literatura sobre o tema e da análise de casos concretos. Promoveu-se um cotejo entre os princípios norteadores do Direito do Trabalho com as novidades inseridas pela Reforma, a fim de se concluir pela possibilidade ou não de os instrumentos coletivos abordarem determinadas matérias e pelo correspondente dever do Auditor-Fiscal do Trabalho de lavrar os autos de infração quando concluir pela violação de preceito legal.

Palavras-chave: Negociação coletiva; Art. 611-A da CLT; Art. 611-B da CLT; Inspeção do trabalho; Princípio da adequação setorial negociada.

1 INTRODUÇÃO

A Reforma Trabalhista, instituída pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), prestigiou no ordenamento jurídico brasileiro o conceito civilista de

¹ Auditora-Fiscal do Trabalho. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pós-Graduada em Processo Civil pela Universidade Federal da Bahia.

² Auditora-Fiscal do Trabalho. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Pós-graduada em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMG). Pós-graduada em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera (UNIDERP).

autonomia da vontade, conferindo maior liberdade para que as partes instituíam o conteúdo do contrato de trabalho.

Nesse sentido, observa-se a determinação expressa pela aplicação do Direito Civil (direito comum) subsidiariamente ao Direito do Trabalho, mesmo sem maiores ilações sobre a compatibilidade entre estas fontes normativas, com fulcro no art. 8º, § 1º da Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, 1943).

O Direito Individual do Trabalho dispõe de uma série de princípios instituidores que norteiam as relações laborais. Dentre eles, destaca-se o princípio da proteção, que visa atenuar a desigualdade entre o empregador e o empregado e engloba os demais princípios que favorecem o trabalhador, considerando este como a parte hipossuficiente da relação contratual.

No Direito Individual do Trabalho, em regra, a relação jurídica entre empregado e empregador é pautada pela assimetria das partes³. De um lado o empregador, econômica e estruturalmente mais forte, de outro, o trabalhador subordinado.

Já no Direito Coletivo do Trabalho, como há presença do sindicato de empregados, a desigualdade é atenuada. Diante disso, não se aplica ao sindicato profissional ou de empregados o princípio protetivo, uma vez que este possui natureza jurídica coletiva com ampla possibilidade de defesa dos interesses da classe trabalhadora.

A negociação coletiva é uma prerrogativa conferida aos entes sindicais para estipular as condições de trabalho aplicáveis aos contratos das respectivas bases representativas, criando regras jurídicas. Esta é a dicção dos artigos 513, alínea “b” c/c art. 611, *caput* e § 1º, ambos da CLT (BRASIL, 1943).

³ É válido destacar que a Lei nº 13.467/2017 outorgou maior liberdade contratual ao portador de diploma de nível superior, que recebe salário mensal igual ou superior a duas vezes o teto do RGPS, a saber:

CLT- Art. 444 - As relações contratuais de trabalho podem ser objeto de livre estipulação das partes interessadas em tudo quanto não contravenha às disposições de proteção ao trabalho, aos contratos coletivos que lhes sejam aplicáveis e às decisões das autoridades competentes.

Parágrafo único. A livre estipulação a que se refere o caput deste artigo aplica-se às hipóteses previstas no art. 611-A desta Consolidação, com a mesma eficácia legal e preponderância sobre os instrumentos coletivos, no caso de empregado portador de diploma de nível superior e que perceba salário mensal igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Portanto, os instrumentos coletivos (convenção e acordo coletivo de trabalho) apresentam-se como o resultado do acordo de vontades das partes, com ajustes de vários aspectos das leis trabalhistas a setores ou momentos vivenciados no mercado de trabalho.

Corroborando com a relevância das normas coletivas, a Reforma Trabalhista instituiu a prevalência do negociado sobre o legislado, de modo que as condições de trabalho são cada vez mais objeto de livre negociação por parte de trabalhadores e empregadores, consoante esclarece o art. 444, *caput*, da CLT (BRASIL, 1943).

Mas afinal, os sindicatos e empregadores possuem poderes ilimitados para, entre si, negociarem as regras trabalhistas? Qual o liame entre a licitude/ilicitude do objeto negociado em instrumentos coletivos e a possibilidade de controle deste conteúdo pela Inspeção do Trabalho? A resposta para esta celeuma envolve algumas ponderações, senão vejamos.

Primeiramente, é válido mencionar a classificação envolvendo as fontes formais do Direito do Trabalho, uma vez que estas são a exteriorização do direito e fazem parte das regras envolvendo os contratos de trabalho. São elas:

a) Fontes heterônomas: normas produzidas por terceiros, impostas por quem não é o destinatário direto delas. Exemplo: Constituição Federal, lei, decreto, normas regulamentadoras (NRs).

b) Fontes autônomas: quem produz a norma é o próprio ator social, aquele que será o seu destinatário. Exemplo: acordo coletivo e convenção coletiva (negociação coletiva).

Os instrumentos coletivos de trabalho são considerados fontes formais autônomas do direito. Embora eles sejam criados pelos próprios destinatários/atores sociais, possuem força de lei, como reconhece o art. 7º, inciso XXVI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

É indubitável, portanto, o reconhecimento do poder jurígeno dos destinatários da norma, denominada autonomia privada coletiva ou autonomia coletiva.

Deve-se observar, porém, que ainda que inscrito entre os direitos sociais fundamentais no art. 7º, inc. XXVI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o reconhecimento dos acordos e convenções coletivas depende da observância dos estritos limites constitucionais e infraconstitucionais. Isto é, o poder jurígeno dos

entes sindicais é derivado de fonte estatal. Logo, há de se verificar a observância dos limites de negociação dos atores sociais, para assegurar os direitos inscritos na Carta Magna e, por consequência, a integridade do sistema juslaboral.

Considerando que o Auditor-Fiscal do Trabalho (AFT) possui competência para fiscalizar o cumprimento de disposições legais e regulamentares⁴, é imprescindível analisar os contornos da negociação coletiva de trabalho e o papel do AFT na aferição dos limites materiais das cláusulas pactuadas, se elas são aplicáveis aos contratos de trabalho ou configuram uma conduta ilícita, atraindo assim, o disposto no art. 628, *caput*, da CLT (BRASIL, 1943), com a lavratura do respectivo auto de infração.

2 O NOVEL ART. 611-A DA CLT E OS ELEMENTOS ESSENCIAIS DOS INSTRUMENTOS COLETIVOS

O art. 611-A, *caput*, da CLT (BRASIL, 1943) prevê que a convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho terão prevalência sobre o disposto em lei, num rol temático exemplificativo de 15 (quinze) assuntos, a saber:

Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre:
I - pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais;

⁴ Destaca-se o arcabouço jurídico que envolve a inspeção do trabalho:

CF- (BRASIL, 1998) Art. 21- Compete à União:

[...]

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

CLT- (BRASIL, 1943) Art. 626, *caput*- Incumbe às autoridades competentes do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ou àquelas que exerçam funções delegadas, a fiscalização do fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho.

Lei nº 10.593/2002- (BRASIL, 2002) Art. 11- Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho têm por atribuições assegurar, em todo o território nacional:

I - 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;

[...]

IV - o cumprimento de acordos, convenções e contratos coletivos de trabalho celebrados entre empregados e empregadores;

Regulamento de Inspeção do Trabalho (RIT), aprovado pelo Dec. nº 4.552/2002 (BRASIL, 2002) Art. 18. Compete aos Auditores-Fiscais do Trabalho, em todo o território nacional:

I - verificar o cumprimento das disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à saúde no trabalho, no âmbito das relações de trabalho e de emprego, em especial:

[...]

c) o cumprimento de acordos, convenções e contratos coletivos de trabalho celebrados entre empregados e empregadores;

- II - banco de horas anual;
- III - intervalo intrajornada, respeitado o limite mínimo de trinta minutos para jornadas superiores a seis horas;
- IV - adesão ao Programa Seguro-Emprego (PSE), de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015;
- V - plano de cargos, salários e funções compatíveis com a condição pessoal do empregado, bem como identificação dos cargos que se enquadram como funções de confiança;
- VI - regulamento empresarial;
- VII - representante dos trabalhadores no local de trabalho;
- VIII - teletrabalho, regime de sobreaviso, e trabalho intermitente;
- IX - remuneração por produtividade, incluídas as gorjetas percebidas pelo empregado, e remuneração por desempenho individual;
- X - modalidade de registro de jornada de trabalho;
- XI - troca do dia de feriado;
- XII - enquadramento do grau de insalubridade;
- XIII - prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho;
- XIV - prêmios de incentivo em bens ou serviços, eventualmente concedidos em programas de incentivo;
- XV - participação nos lucros ou resultados da empresa.

É possível afirmar que o artigo 611-A da CLT (BRASIL, 1943) resulta na materialização do princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva, conhecida pela expressão “o negociado prevalece sobre o legislado”. Ele enseja, na prática, a possibilidade de acréscimo discricionário, pelos entes coletivos, de novas fontes de direito aos contratos de trabalho.

Neste sentido, Vólia Bonfim (CASSAR, 2017, p. 1229) destaca o aumento das possibilidades de redução ou supressão de direitos trabalhistas decorrentes de fontes heterônomas, transformando-os cada vez mais naqueles de natureza jurídica privada, bem como alerta sobre a mitigação dos princípios da indisponibilidade de direitos e da prevalência da norma mais favorável ao obreiro.

Uma análise perfunctória das alterações promovidas pelo dispositivo legal poderia levar ao equivocado entendimento de que há uma primazia absoluta das regras de cunho “convencionais”, bem como uma competência irrestrita das partes para dispor sobre todos os temas que permeiam o ordenamento justicialista.

Maurício Godinho Delgado e Gabriela Neves Delgado (DELGADO; DELGADO. 2017, p. 46) alertam sobre a possibilidade de transmutação do sindicalismo em agente promotor de consequências deletérias aos próprios trabalhadores, na medida em que o art. 611-A da CLT (BRASIL, 1943) autoriza a relativização, via fonte autônoma, de uma série de direitos imperativos.

Vale destacar também a análise de Ricardo Antunes (ANTUNES, 2020, p. 155-156) sobre o universo do trabalho e o papel dos sindicatos:

É diante desse cenário que novos desafios se impõem aos sindicatos. De nossa parte, cremos que a ferramenta sindicato ainda é imprescindível, enquanto perdurar a sociedade de capital, com sua exploração do trabalho, suas precarizações, seus adoecimentos e seus padecimentos corpóreos físicos, psíquicos etc. Mas é preciso dizer que há inúmeros desafios a serem enfrentados.

[...]

O eufemismo “flexibilizar”, expresso nos discursos que propõe o fim da CLT, é a forma branda encontrada pelas forças do capital para desconstruir os direitos do trabalho, arduamente conquistados em tantas décadas de embates e batalhas. Basta olhar o que se passa hoje na Europa e constatar que lá também o receituário é flexibilizar, acentuando ainda mais o desmonte dos direitos trabalhistas.

Embora a Constituição Federal, através do art. 7º, XXVI (BRASIL, 1988), reconheça as convenções e acordos coletivos de trabalho como meio de flexibilização de direitos trabalhistas, esta mesma Carta fixa garantias sociais mínimas, que são indisponíveis e não afetas aos signatários dos instrumentos coletivos, sob pena de risco de desmantelamento dos direitos fundamentais do obreiro e precarização das condições laborais.

Ademais, aplicam-se aos instrumentos coletivos os requisitos de validade dos negócios jurídicos em geral, segundo previsão do art. 613, IV da CLT (BRASIL, 1943) c/c o art. 4º da Instrução Normativa Subsecretaria de Relações do Trabalho (SRT) nº 16, de 15 de outubro de 2013 (BRASIL, 2013):

CLT

Art. 613 - As Convenções e os Acordos deverão conter obrigatoriamente:

[...]

IV - Condições ajustadas para reger as relações individuais de trabalho durante sua vigência;

Instrução Normativa SRT nº 16, de 15 de outubro de 2013

Dispõe sobre o depósito, registro e arquivo de convenções e acordos coletivos de trabalho nos órgãos do Ministério do Trabalho e Emprego e sobre a solicitação de mediação coletiva de conflitos trabalhistas.

[...]

Art. 4º Os instrumentos coletivos de trabalho deverão observar as disposições do Título VI da CLT, os requisitos de validade dos atos e negócios jurídicos em geral e demais normas vigentes.

Deste modo, tanto a convenção como o acordo coletivo de trabalho possui elementos essenciais extrínsecos (agente capaz, **objeto idôneo** e forma) e

intrínsecos (consenso e causa), que lhe conferem validade, tendo como premissa normativa os requisitos de validade dos negócios jurídicos em geral.

Para os fins colimados neste artigo, dar-se-á enfoque na conformidade do objeto pactuado nos instrumentos coletivos, de forma a apreciar se ele é possível e lícito, nos termos do art. 104, inciso II, do Código Civil (BRASIL, 2002).

Sobre a análise dos limites materiais da negociação coletiva, observa-se a tentativa do legislador de impor restrições à atividade da Justiça do Trabalho, consoante os artigos 8º, § 3º e 611-A, §§ 1º e 2º da CLT (BRASIL, 1943):

Art. 8º [...]

§ 3º- No exame de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, a Justiça do Trabalho analisará exclusivamente a conformidade dos elementos essenciais do negócio jurídico, respeitado o disposto no art. 104 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e balizará sua atuação pelo princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva.

Art. 611-A [...]

§ 1º No exame da convenção coletiva ou do acordo coletivo de trabalho, a Justiça do Trabalho observará o disposto no § 3º do art. 8º desta Consolidação.

§ 2º A inexistência de expressa indicação de contrapartidas recíprocas em convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho não ensejará sua nulidade por não caracterizar um vício do negócio jurídico.

A doutrina especializada questiona a aplicabilidade dessa “intervenção judicial mínima”, pela sua positivação no ordenamento jurídico através de uma lei ordinária, bem como indica que o revés legislativo foi motivado pelo posicionamento interpretativo firme do Tribunal Superior do Trabalho, em defesa da irrenunciabilidade de direitos e garantia do patamar civilizatório mínimo na seara trabalhista.

Como bem destaca Homero Batista (SILVA, 2017, p. 113-114) em obra:

Talvez premido por este festival gastronômico de cláusulas e obrigações criadas pelas normas coletivas mais ousadas, a jurisprudência do TST endureceu sua permissividade e passou a tratar com rigor, caso a caso, os abusos cometidos aqui e acolá.

Da mesma forma, Maurício Godinho Delgado e Gabriela Neves Delgado (DELGADO; DELGADO. 2017, p. 47):

Tal manifesta tentativa de restrição e enfraquecimento da Justiça do Trabalho constitui, além de tudo, impressionante obstáculo criado na ordem

jurídica para a busca da efetivação dos direitos individuais e sociais fundamentais de caráter trabalhista.

Em 2017, a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) promoveu a 2ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho e aprovou uma série de enunciados específicos sobre negociação coletiva, seus limites e impactos nas relações laborais. Vale trazer à liça os enunciados 27 e 28:

ADEQUAÇÃO SETORIAL NEGOCIADA.

I - NEGOCIAÇÃO COLETIVA. LIMITES. ADEQUAÇÃO SETORIAL NEGOCIADA. As regras autônomas coletivas podem prevalecer sobre o padrão geral heterônomo trabalhista, desde que implementem padrão setorial de direitos superior ao padrão geral heterônomo ou quando transacionam setorialmente parcelas e direitos trabalhistas de indisponibilidade apenas relativa, respeitadas as normas de indisponibilidade absoluta.

II - A adequação setorial negociada não autoriza a supressão ou redução de direitos "tout court", cabendo às partes, nos termos do artigo 611-A da CLT, com a redação dada pela Lei 13.467/2017, justificar a excepcionalidade da adequação e sua transitoriedade, bem como definir as contrapartidas, com razoabilidade e de boa-fé, sendo inconstitucional o disposto no parágrafo 2o do art. 611-A da CLT.

NEGOCIADO SOBRE LEGISLADO: LIMITES.

Nos termos do art. 5o, § 2o, da Constituição Federal, as convenções e acordos coletivos de trabalho não podem suprimir ou reduzir direitos, quando se sobrepuserem ou conflitarem com as convenções internacionais do trabalho e outras normas de hierarquia constitucional ou supralegal relativas à proteção da dignidade humana e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Importante frisar, de todo modo, que a fiscalização do cumprimento das normas trabalhistas não se confunde com a atividade jurisdicional da Justiça do Trabalho, uma vez que a atuação da Auditoria Fiscal do Trabalho é administrativa. Assim, os artigos 611-A, § 1º e art. 8º, § 3º da CLT (BRASIL, 1943) não se aplicam à Inspeção do Trabalho, pois são direcionados expressamente apenas ao Poder Judiciário.

Destarte, o AFT possui plena competência para mensurar, no curso da ação fiscal, o objeto negociado coletivamente e seu impacto nos contratos de trabalho. Caso constate a prática de um comportamento oposto a um preceito legal, deverá lavrar o respectivo auto de infração, nos termos do art. 628 da CLT (BRASIL, 1943).

Exorta-se que esta verificação, feita pela autoridade fiscal, não afronta o art. 8º, I da CF (BRASIL, 1988), nem tampouco as Convenções nº 87 e 98 da

Organização Internacional do Trabalho⁵. Por se tratar de análise formal de elemento essencial extrínseco à validade do objeto pactuado (se este é lícito, possível e não vedado) afastam-se, por si só, eventuais reticências no sentido de que haveria interferência do Poder Público na liberdade sindical.

É imperioso destacar que o depósito da convenção ou acordo coletivo de trabalho na Subsecretaria de Relações do Trabalho (SRT), do Ministério do Trabalho e Previdência, não se confunde com a autorização irrestrita do teor negociado, com base, inclusive, no disposto no art. 4º da IN SRT nº 16/2013 (BRASIL, 2013).

Corroborando com essa premissa, cita-se o Enunciado nº 29 da SRT (BRASIL, 2014)

ENUNCIADO Nº. 29 - CONVENÇÃO OU ACORDO COLETIVO DE TRABALHO. DEPÓSITO E REGISTRO. ANÁLISE DAS CLÁUSULAS.

I - O instrumento coletivo, para ser registrado no MTE, deve cumprir as formalidades previstas em lei aplicáveis ao processo de negociação, inclusive quanto à capacidade jurídica e/ou sindical daqueles que o subscrevem, assim como quanto à correspondência de categorias e bases territoriais.

II - Não será indeferido o registro por questões de mérito ou conteúdo das cláusulas convencionadas, **as quais poderão ser objeto de controle de legalidade pelos órgãos competentes**. Grifo nosso.

Ref.: art. 7º, XXVI, da CF; arts. 611 e 614 da CLT; IN Nº 16, de 2013.

3 MATÉRIAS DEFESAS À NEGOCIAÇÃO COLETIVA E A INSPEÇÃO DO TRABALHO NA ANÁLISE CONCRETA DA LICITUDE

O art. 611-B da própria CLT (BRASIL, 1943) já estabelece, em seu bojo, 30 (trinta) temas trabalhistas não suscetíveis à supressão ou redução de direitos, via negociação coletiva, são eles:

Art. 611-B. Constituem objeto ilícito de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, exclusivamente, a supressão ou a redução dos seguintes direitos:

I - normas de identificação profissional, inclusive as anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social;

II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

III - valor dos depósitos mensais e da indenização rescisória do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);

⁵ É imperioso salientar que a liberdade sindical e o efetivo direito à negociação coletiva abordados na Convenção nº 87-Liberdade Sindical e Proteção ao Direito de Sindicalização (não ratificada pelo Brasil) e Convenção nº 98-Direito de Sindicalização e Negociação Coletiva, são qualificados como temas fundamentais para a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

IV - salário mínimo;
V - valor nominal do décimo terceiro salário;
VI - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;
VII - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;
VIII - salário-família;
IX - repouso semanal remunerado;
X - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em 50% (cinquenta por cento) à do normal;
XI - número de dias de férias devidas ao empregado;
XII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;
XIII - licença-maternidade com a duração mínima de cento e vinte dias;
XIV - licença-paternidade nos termos fixados em lei;
XV - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;
XVI - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;
XVII - normas de saúde, higiene e segurança do trabalho previstas em lei ou em normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho;
XVIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas;
XIX - aposentadoria;
XX - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador;
XXI - ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho;
XXII - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador com deficiência;
XXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;
XXIV - medidas de proteção legal de crianças e adolescentes;
XXV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso;
XXVI - liberdade de associação profissional ou sindical do trabalhador, inclusive o direito de não sofrer, sem sua expressa e prévia anuência, qualquer cobrança ou desconto salarial estabelecidos em convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho;
XXVII - direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender;
XXVIII - definição legal sobre os serviços ou atividades essenciais e disposições legais sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade em caso de greve;
XXIX - tributos e outros créditos de terceiros;
XXX - as disposições previstas nos arts. 373-A, 390, 392, 392-A, 394, 394-A, 395, 396 e 400 desta Consolidação.
Parágrafo único. Regras sobre duração do trabalho e intervalos não são consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho para os fins do disposto neste artigo.

Pelo teor do próprio dispositivo, já se abstrai, de início, que é possível ao Auditor-Fiscal do Trabalho, no histórico do auto de infração, enquadrar juridicamente o teor proibitivo do art. 611-B da CLT (BRASIL, 1943) como sendo um elemento

essencial extrínseco à validade do instrumento coletivo, caso as condições ajustadas para reger as relações individuais de trabalho possuam objeto vedado, ilícito ou impossível, com base nos arts. 8º, § 3º, 611-B e 613, inciso IV da CLT (BRASIL, 1943) c/c art. 104, II do CC (BRASIL, 2002).

Mas a atuação da Inspeção do Trabalho não se limita aos 30 (trinta) temas elencados no art. 611-B da CLT (BRASIL, 1943), sendo ainda mais abrangente. Isto porque a convenção ou o acordo coletivo de trabalho não podem afastar os princípios e regras justrabalhistas, nem a teleologia envolvendo os direitos fundamentais, vedando-se o retrocesso social.

Sendo assim, o princípio da criatividade jurídica da negociação coletiva precisa ser interpretado em consonância com outro princípio: o da adequação setorial negociada, preconizado por Maurício Godinho Delgado. O citado princípio versa sobre as possibilidades e limites da negociação coletiva, bem como sobre os critérios de harmonização entre as normas jurídicas oriundas da negociação coletiva e as normas jurídicas provenientes da legislação heterônoma estatal.

No que diz respeito aos limites, o princípio em tela estabelece que eles são objetivos, já que a negociação coletiva não pode resultar em ato estrito de renúncia de direitos, nem pode ser oriunda de indisponibilidade absoluta de direitos, respaldados pelo patamar civilizatório mínimo.

No Brasil, este patamar é consolidado por três grupos convergentes de normas heterônomas: as normas constitucionais, as normas de tratados e convenções internacionais e as normas legais infraconstitucionais que asseguram patamares de cidadania ao indivíduo que labora, dentre elas, o art. 611-B da CLT (BRASIL, 1943).

Portanto, aplica-se nas relações privadas a eficácia irradiante ou horizontal dos direitos fundamentais, consoante estudo acurado de Ingo Sarlet (SARLET, 2010, p. 382):

Isto significa, em última análise, que as normas de direito privado não podem contrariar o conteúdo dos direitos fundamentais, impondo-se uma interpretação das normas privadas (infraconstitucionais) conforme os parâmetros axiológicos contidos nas normas de direitos fundamentais[...]

O valor do trabalho deve ser harmonizado com a livre iniciativa, sob a ótica da dignidade da pessoa humana, não apenas porque provém a subsistência do trabalhador e de sua família, como também porque dá sentido à existência do indivíduo e é fonte de distribuição de renda civilizada, com fulcro nos arts. 1º, incisos III e IV, 170, *caput*, 193, *caput*, da CF (BRASIL, 1988).

Na percuciente visão de Maurício Godinho Delgado e Gabriela Neves Delgado (DELGADO; DELGADO. 2017, p. 44):

O Direito Coletivo do Trabalho e suas instituições emergiram na História Ocidental como instrumentos de aperfeiçoamento das condições de vida e de trabalho das pessoas humanas trabalhadoras, como mecanismos de elevação das condições de pactuação da força de trabalho no sistema econômico capitalista.

Nessa medida, suas relações com o Direito Individual do Trabalho e suas normas jurídicas imperativas estatais (no caso brasileiro, normas internacionais ratificadas, normas constitucionais e normas infraconstitucionais federais) é uma relação de harmonia, agregação e, em certas situações, de adequação (princípio da adequação setorial negociada) - porém jamais uma relação de deterioração, de piora, de supressão de direitos mínimos fixados pela normatização heterônoma estatal.

Destarte, não se pode afastar os objetivos tutelares e redistributivos que sempre caracterizaram o Direito do Trabalho ao longo de sua história, refratários desde sempre à degradação ou precarização do trabalho humano, que não podem ser afastados pela conveniência das partes.

Ressalva-se que o permissivo legal para a flexibilização das normas trabalhistas nem sempre implica em renúncia de direitos. Por vezes, os instrumentos coletivos estabelecem normas harmônicas e, ao final, vantajosas para os trabalhadores. É o caso, por exemplo, de negociação coletiva que determina o pagamento da hora extra integral diante da redução do intervalo intrajornada, e não apenas do tempo reduzido. Outro exemplo é o da criação de cláusula de barreira para que determinadas funções não sejam objeto de terceirização no âmbito das atividades do empregador⁶.

Verifica-se, contudo, que muitas das cláusulas atualmente instituídas no âmbito de instrumentos coletivos não poderiam ser objeto de negociação, seja

⁶ Elucida-se que todos os exemplos trazidos ao longo deste artigo, no que diz respeito ao teor e objeto de cláusulas de instrumentos normativos, foram obtidos após consulta ao Sistema de Negociações Coletivas de Trabalho- MEDIADOR da Subsecretaria de Relações do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Previdência, que possui caráter público e acessível a todos.

porque seus signatários extrapolam a competência que lhes é conferida, seja porque representam verdadeiro atentado ao patamar civilizatório mínimo estipulado pela Constituição Federal.

Citem-se, como exemplos de temas objeto de negociações do gênero, os seguintes:

- Flexibilização das determinações do art. 630, §4º, da CLT (BRASIL, 1943), autorizando a manutenção dos documentos sujeitos à inspeção fora do local de trabalho;
- Condicionar a denúncia à Inspeção do Trabalho ou ao Ministério Público do Trabalho (MPT) à prévia reunião com o sindicato da categoria;
- Dispensar o registro da jornada de trabalho para médicos e engenheiros integrantes do Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho (SESMT), atribuindo a estes trabalhadores a função de confiança;
- Alterar a jornada legal prevista na NR-04 (BRASIL, 2016) para os integrantes do SESMT;
- Autorizar a prorrogação da jornada de trabalho em atividade insalubre, sem prévia inspeção pelas autoridades competentes;
- Retirar determinadas funções da base de cálculo para contratação de aprendizes e pessoas com deficiência (PCD), reduzindo a cota exigida por lei a ser contratada.

A análise dos temas acima indicados permite-nos concluir que os sindicatos e empregadores estão submetendo à negociação matérias que não lhe são afetas e que não poderiam ser disciplinadas por eles, porque maculam diretamente direitos fundamentais indisponíveis ou atingem o interesse público e refletem na atuação do Estado e de terceiros sem que estes tenham figurado como parte na negociação coletiva.

No que diz respeito às cláusulas que interferem na atuação Estatal, o art. 21, inciso XXIV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) determina que a competência para organizar, manter e executar a Inspeção do Trabalho pertence a União, evidenciando que o tema não pode ser disciplinado ou relativizado por sindicatos e empregadores.

Por sua vez, o art. 630, § 4º, da CLT (BRASIL, 1943) informa que os documentos sujeitos à inspeção deverão permanecer, sob as penas da lei, nos locais de trabalho, somente se admitindo, por exceção e à critério da autoridade competente, que eles sejam retirados dali para apresentação em repartição pública, no dia e hora previamente determinados por aquela autoridade. O citado dispositivo visa assegurar que o Estado, munido do poder de polícia administrativa, verifique o fiel cumprimento das normas trabalhistas, tutelando um direito público.

Confirmando a impossibilidade de os instrumentos coletivos disporem sobre as regras atinentes à Inspeção do Trabalho, o art. 13 do RIT (BRASIL, 2002) determina que o “Auditor-Fiscal do Trabalho, munido de credencial, tem o direito de ingressar, livremente, sem prévio aviso e em qualquer dia e horário, em todos os locais de trabalho.

O art. 12 do mesmo regulamento chega a mitigar a obrigatoriedade de apresentação da Carteira de Identidade Fiscal diante de fiscalização, nas hipóteses em que o Auditor-Fiscal do Trabalho (AFT) entende que a identificação prejudicará a eficácia da inspeção. A apresentação da credencial, neste caso, se torna obrigatória apenas depois da verificação física e como condicionante para exigir a apresentação de documentos, que, repita-se, por força do art. 630, §4º, da CLT (BRASIL, 1943), devem permanecer no local de trabalho.

Considerando que o Direito do Trabalho é regido pelo princípio da primazia da realidade, a constatação da realidade fática pelo AFT exige presteza e imprevisibilidade, não se podendo atrelar as denúncias à Inspeção do Trabalho à prévia comunicação ao sindicato. Trata-se de uma exigência pertinente à organização da Inspeção do Trabalho e que interfere diretamente na higidez e eficácia (ou não) da fiscalização trabalhista. Deste modo, por força do art. 21, inciso XXIV, da CF (BRASIL, 1988), a matéria realmente não pode ser objeto de negociação.

De igual modo, não compete aos sindicatos e empregadores determinar quais são as características necessárias para que uma função seja enquadrada como de confiança. Nos termos do art. 22, caput e inciso I, da CF (BRASIL, 1988), compete privativamente à União legislar sobre Direito do Trabalho. Sendo assim, embora seja critério do empregador nomear as pessoas que exercerão funções de confiança em

seu estabelecimento, não lhe compete determinar quais são as características a serem reunidas para que uma função possa ser considerada como tal.

O art. 62, inciso II e parágrafo único, da CLT (BRASIL, 1943) tratou de informar quais são as funções que, por serem consideradas de confiança, são dispensadas do controle de ponto. Veja a sua redação:

Art. 62 - Não são abrangidos pelo regime previsto neste capítulo:

(...)

II - os gerentes, assim considerados os exercentes de cargos de gestão, aos quais se equiparam, para efeito do disposto neste artigo, os diretores e chefes de departamento ou filial.

(...)

Parágrafo único- O regime previsto neste capítulo será aplicável aos empregados mencionados no inciso II deste artigo, quando o salário do cargo de confiança, compreendendo a gratificação de função, se houver, for inferior ao valor do respectivo salário efetivo acrescido de 40% (quarenta por cento).

De acordo com o art. 1.172 do Código Civil (BRASIL, 2002), “Considera-se gerente o preposto permanente no exercício da empresa, na sede desta, ou em sucursal, filial ou agência.” O art. 1.173 do Código Civil (BRASIL, 2002) ainda esclarece que o gerente está autorizado a praticar todos os atos necessários ao exercício.

A NR-04 (BRASIL, 2016), por seu lado, informa quais empresas deverão obrigatoriamente constituir o Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SESMT) composto por médicos e engenheiros, determinando, ainda, que a carga horária de trabalho destes profissionais, consoante itens 4.2, 4.9 e quadro II da norma, seja de 03 (três) horas para jornada parcial, e de 06 (seis) horas para jornada integral.

Percebe-se, assim, que as empresas obrigadas pela NR-04 a constituir SESMT composto por médicos e engenheiros têm a obrigação de contratar tais profissionais, mantendo-os em jornada diária mínima, nos termos da norma.

As reais atribuições do empregado dependem de prova e são verificadas pelo Auditor na fiscalização, sempre em consonância com o princípio da primazia da realidade. Afinal, a aplicação das normas trabalhistas deve curvar-se ao manto protetivo, sob pena de nulidade, conforme disposto no art. 9º da Consolidação das Leis do Trabalho: “Art. 9º- Serão nulos de pleno direito os atos praticados com o

objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente Consolidação.” (BRASIL, 1943).

Os contratos de trabalho possuem, dentre outras características, a boa-fé e a transparência, que são decorrentes da fidúcia entre as partes celebrantes. Há empregados que possuem confiança elevada, e é este traço que os diferencia dos outros contratados, ou seja, esses empregados detêm poderes delegados pelo empregador para agir em seu nome. Indubitavelmente, a fidúcia tem relação com as atividades desempenhadas pelo trabalhador e sua capacidade de representar o empregador.

Para melhor compreensão das atividades aptas a atrair a confiança especial, é importante destacar trecho do manual de Direito do Trabalho da Vólia Bonfim (CASSAR, 2017, p. 307-308):

O grau de confiança pode ter diversos matizes. Por isso, classificamos estes empregados em três categorias e, para cada uma, foi dispensado um tratamento legal distinto, de acordo com o degrau que ocupa na escala de confiança ou com a amplitude do poder que detém.

No primeiro grupo estão aqueles empregados com um ou mais dos poderes a seguir: atribuições de gestão, mando, fiscalização, podendo admitir, demitir, emitir cheques, efetuar compras, contratar, distratar, representar o empregador perante credores, devedores, clientes, repartições públicas, através de mandato outorgado pelo empregador ou não, podendo ter ou não subordinados. Têm poderes restritos, com limitações ou alçadas, não importando a quantidade de afazeres de confiança, mas sim a intensidade deste, que é limitada. Não é possível enumerar taxativamente os poderes ou atribuições destes empregados, pois só o caso concreto irá tipificá-los. Atos deste tipo de empregado podem ocasionar enormes prejuízos, mas jamais colocam em risco a atividade fim do empregador e a sua existência.

Deste modo, não é possível que um instrumento coletivo estabeleça que os cargos de médicos e engenheiros integrantes do SESMT são de confiança sem que eles preencham as características do art. 62, inciso II e parágrafo único, da CLT (BRASIL, 1943) e sejam dotados da fidúcia tratada nas linhas anteriores.

Também não é possível que um instrumento coletivo, negociado apenas entre sindicato profissional e sindicato patronal ou entre sindicato profissional e empregadores, altere a jornada mínima de trabalho estabelecida na NR-04 (BRASIL, 2016) para os profissionais integrantes do SESMT.

Perceba que a matéria (funcionamento e instituição do SESMT) está diretamente relacionada à saúde e à segurança dos trabalhadores, direitos

fundamentais indisponíveis. Além disso, a determinação foi estabelecida em norma regulamentadora aprovada por comissão tripartite, composta por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e pelo Estado.

Confirmando este entendimento, o art. 162 da CLT (BRASIL, 1943) é claro ao conferir ao Ministério do Trabalho e Previdência a competência para expedir as normas a serem observadas pelas empresas a respeito do SESMT, dentre as quais aquelas que estabelecem o número mínimo de profissionais especializados, bem como a qualificação e o regime de trabalho destes.

No mesmo sentido, o Enunciado nº 43 da 2ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho da ANAMATRA:

PREVALÊNCIA DO NEGOCIADO SOBRE O LEGISLADO E DEFINIÇÃO DE CARGOS DE CONFIANÇA

Negociação coletiva. Definição dos cargos de confiança. Presunção relativa. Art. 611-A, V, da CLT. A cláusula de instrumento coletivo que define os cargos que se enquadram como de confiança possui presunção relativa de veracidade, sendo necessária a análise da real função exercida e não meramente a função prescrita no contrato de trabalho, em razão do princípio da primazia da realidade

No que diz respeito às cláusulas que dispensam a prévia inspeção trabalhista para a prorrogação da jornada de trabalho em atividades insalubres, o art. 60 da CLT (BRASIL, 1943) é taxativo ao determinar que quaisquer prorrogações só poderão ser acordadas mediante licença prévia das autoridades competentes.

Como destacado acima, a competência para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho pertence à União, por força do art. 21, inciso XXIV, da CF (BRASIL, 1988). Deste modo, não cabe aos sindicatos e empregadores, sem a participação da União, mitigar, afastar ou limitar a atuação da fiscalização trabalhista.

Deve-se salientar, ademais, que as atividades insalubres já representam, por suas próprias características, um risco à saúde dos trabalhadores. A manutenção do obreiro por mais tempo nestas condições deletérias exaspera este risco e aumenta o potencial de dano à integridade do trabalhador.

Neste sentido já se manifestou a ANAMATRA, na 2ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho, por meio do Enunciado nº 45:

INCONSTITUCIONALIDADE NA FIXAÇÃO DE JORNADA SUPERIOR A OITO HORAS EM ATIVIDADES INSALUBRES fixação de jornada de trabalho superior a oito horas em atividades insalubres, sem prévia

autorização das entidades responsáveis pela higiene e segurança no trabalho, viola os termos do inciso XXII do artigo 7º da Constituição Federal de 1988. Assim, são inconstitucionais o parágrafo único do artigo 60 e o inciso XIII, do artigo 611- A, introduzidos pela Lei 13.467/2017

Por fim, quanto à retirada de funções específicas da base de cálculo da cota para contratação de aprendizes e pessoas com deficiência (PCD), a impossibilidade de instrumentos coletivos disporem sobre a matéria está relacionada ao fato de que o estabelecimento de políticas públicas voltadas a ações afirmativas é de competência do Estado.

As denominadas ações afirmativas têm como fundamento a justiça compensatória, a justiça distributiva, o reconhecimento da sociedade multicultural e a compensação pela discriminação histórica de diversas minorias.

Deste modo e considerando que as ações afirmativas visam a prestigiar a primazia do interesse público sobre o privado, não compete aos sindicatos e empregadores reduzir a base de cálculo da cota legal destes profissionais, tendo em vista que o tema é trazido de modo expresso e taxativo nas leis específicas: art. 93 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (BRASIL, 1991), e art. 429 da CLT (BRASIL, 1943).

Deve-se considerar, ademais e no que diz respeito especificamente à cota de aprendizagem, que o art. 611-B, inciso XXIV, da CLT (BRASIL, 1943) considera objeto ilícito de instrumentos coletivos a supressão ou a redução das medidas de proteção legal a crianças e adolescentes, como são as que tratam da aprendizagem.

Observa-se, assim, que embora os sindicatos possuam importante papel social e contribuam sobremaneira para o desenvolvimento do ordenamento jurídico, fato é que nem todos os temas podem ser objeto de negociação coletiva. A respeito da importância destas entidades no mundo do trabalho, Ricardo Antunes (ANTUNES, 2020, p.156) escreveu valorosa contribuição, a saber:

Do ponto de vista estratégico, se forem capazes de unir os laços de solidariedade e o sentido de pertencimento de classe, conjugando suas ações, as entidades representativas dos trabalhadores poderão, mais do que qualquer outra força social, demolir efetivamente o sistema de metabolismo societal do capital e sua lógica destrutiva e, assim, também começar a desenhar um novo modo de vida. E os sindicatos de classe ainda poderão ter um papel de destaque nesse processo, se forem capazes de entender o século XXI e, em especial, a nova morfologia do trabalho.

Neste contexto, mesmo que os sindicatos tenham motivo para comemorar o aumento das matérias afetas à negociação coletiva, devem sempre se lembrar da importância do seu papel como atores sociais. A missão de agir em nome e em proveito de sua categoria deve continuar ainda com mais vigor, na busca por harmonizar os interesses das partes, sem prejuízo do valor social do trabalho e da dignidade da pessoa humana.

4 CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que os sindicatos, enquanto entes coletivos que têm em seu bojo o sentido de pertencimento de classe, possuem grande importância na evolução das relações de trabalho, através da aptidão em produzir a adequação às particularidades regionais ou históricas de regras com conteúdo relativamente disponível de Direito Individual do Trabalho.

Todavia, mesmo com a ampliação do poder jurígeno dos sindicatos pela Reforma Trabalhista, a Inspeção do Trabalho ainda detém o poder/dever de fiscalizar o objeto tratado pelo instrumento coletivo, verificando se ele é possível, lícito e se versa sobre matéria vedada pelo art. 611-B da CLT (BRASIL, 1943).

Aplicam-se aos instrumentos coletivos os requisitos de validade dos negócios jurídicos em geral, segundo previsão dos artigos 8º, § 3º c/c 613, IV da CLT (BRASIL, 1943) e art. 4º da Instrução Normativa SRT nº 16, de 15 de outubro de 2013 (BRASIL, 2013).

O AFT possui plena competência para mensurar, no curso da ação fiscal, o objeto negociado coletivamente e seu impacto nos contratos de trabalho. Caso constate a prática de um comportamento oposto a um preceito legal, deve lavrar o respectivo auto de infração, nos termos do art. 628 da CLT (BRASIL, 1943).

É possível ao AFT, no histórico do auto de infração, enquadrar juridicamente o teor proibitivo do art. 611-B da CLT (BRASIL, 1943) como sendo um elemento essencial extrínseco à validade do instrumento coletivo, caso as condições ajustadas para reger as relações individuais de trabalho possuam objeto vedado, ilícito ou impossível, com base nos arts. 8º, § 3º, 611-B e 613, inciso IV da CLT (BRASIL, 1943) c/c art. 104, II do CC (BRASIL, 2002).

A análise sobre a ilicitude, a impossibilidade ou a vedação do objeto negociado deve ser feita, também, sob a ótica do princípio da proteção do trabalhador, do princípio da adequação setorial negociada, da vedação ao retrocesso social, do respeito ao patamar civilizatório mínimo, da eficácia irradiante dos direitos fundamentais nas relações privadas, dos valores sociais da livre iniciativa, de modo a valorizar o primado do trabalho decente e o combate à precarização do trabalho.

REFERÊNCIAS

BRASIL. CÓDIGO CIVIL. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002. Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4552.htm>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Previdência. Subsecretaria de Relações do Trabalho. Enunciado Nº. 29 - Convenção ou acordo coletivo de trabalho. Depósito e registro. Análise das cláusulas. **Diário Oficial da União**. Disponível em: https://download.in.gov.br/do/secao1/2014/2014_09_19/DO1_2014_09_19.pdf?arg1=THJyIDo82h6rplEbWudqHQ&arg2=1632107743>. Acesso em 09 jun 2021.

BRASIL. Instrução Normativa SRT nº 16, de 15 de outubro de 2013. Dispõe sobre o depósito, registro e arquivo de convenções e acordos coletivos de trabalho nos órgãos do Ministério do Trabalho e Emprego e sobre a solicitação de mediação coletiva de conflitos trabalhistas. Disponível em: <<https://enit.trabalho.gov.br/ead/course/view.php?id=167>>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, que passa a denominar-se Carreira Auditoria da Receita Federal- ARF, e sobre a organização da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10593.htm>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. Portaria MTPS nº 510, de 29 de abril de 2016. NR-4-Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: < <https://www.gov.br/trabalho/pt-br/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/normas-regulamentadoras/nr-04.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO (ANAMATRA). Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/attachments/article/27175/livreto_RT_Jornada_19_Conamat_site.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Disponível em: < <https://www.ilo.org/brasil/convencoes/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 7 jun. 2021.

Sistema de Negociações Coletivas de Trabalho- MEDIADOR. Subsecretaria de Relações do Trabalho-SRT. Disponível em: <<http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/ConsultarInstColetivo>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

ANTUNES, Ricardo. **O Privilégio da Servidão**, 2ª ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2020, p. 40-41.

CASSAR, Vólia Bonfim. **Direito do Trabalho**, 14ª ed. Rio de Janeiro: Editora Método, 2017, p. 1229.

DELGADO, Maurício Godinho, DELGADO, Gabriela Neves. **A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017**, São Paulo: Editora LTr, 2017, p. 46.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**, 10ª ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2010, p. 382.

SILVA, Homero Batista Mateus da. **Comentários à reforma trabalhista**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p.113-114.

UNION AGREEMENTS: LIMITS ON THE AGREED CONTENT AND THE DUTY OF LABOR INSPECTION

ABSTRACT

Considering the Labor Reform introduced by the Law nº. 13,467, of July 13, 2017, that inserted the article 611-A in the CLT, which expanded the topics submitted to collective negotiation by the union entities, it's necessary to ponder about the limits of the collective private autonomy, if these are restricted to those established in the art. 611-B of the CLT or are beyond them. It is also necessary to observe the competence of the Brazilian Labor Inspection to check in a formal analysis the legality of the object dealt in union agreements, and the possibility or not of applying its rules to employment contracts. Therefore, the inductive method was used, based on the literature about the subject and on the analysis of specific cases. A comparison was made between the guiding principles of Labor Law with the updates introduced by the Reform, in order to conclude if it's possible or not that the union agreements deal with certain matters and if the Labor Inspectors have the duty of in these cases to elaborate infraction notices when they conclude that a labor law has been violated.

Keywords: Agreements signed by union entities; Article 611-A of the CLT; Article 611-B of the CLT; Brazilian labor inspection; Principle of the negotiated sectorial adequation.



Boas Práticas

OPERAÇÃO RESGATE: A MAIOR OPERAÇÃO DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO REALIZADA NO BRASIL

Maurício Krepsky Fagundes¹

Rafael Lopes de Castro²

1 Introdução. 2 Recursos necessários para a execução da operação. 3 Resultados Gerais da Operação Resgate. 4 Distribuição Geográfica da Operação Resgate. 5 Perfil dos Empregadores Fiscalizados. 6 Perfil dos Trabalhadores Resgatados. 7 Situações relevantes encontradas. 8 Conclusão. Referências. Anexo – fotos da operação.

RESUMO

A atuação interinstitucional no combate ao trabalho análogo ao de escravo é uma marca da Inspeção do Trabalho há 26 anos no Brasil, desde quando foi criado o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), coordenado por Auditores-Fiscais do Trabalho. Em janeiro de 2021, ocorreu a Operação Resgate, a maior força-tarefa já realizada no país com a finalidade de efetuar o resgate de trabalhadores em condições de escravidão contemporânea. Na medida em que replicou a boa-prática do GEFM em proporções nunca realizadas, a Operação Resgate possibilitou uma nova percepção do fenômeno das formas modernas de escravidão em pleno período da pandemia de COVID-19 no Brasil. A atuação conjunta e simultânea em vários pontos do país revelou, de forma inédita, a diversidade de trabalhadores vítimas da escravidão contemporânea, embora sob um mesmo prisma de vulnerabilidade social, e a similaridade das situações encontradas, sobretudo pelas condições degradantes de trabalho a que estavam submetidos os trabalhadores e trabalhadoras resgatadas. Além disso, a concentração de esforços indicou um caminho para alcançar metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU.

Palavras-chave: Trabalho escravo. Inspeção do Trabalho. Operação Resgate.

¹ Auditor-Fiscal do Trabalho, graduado em Física (Universidade de Brasília), chefe da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE).

² Auditor-Fiscal do Trabalho, graduado em Direito (Universidade Federal da Juiz de Fora).

1 INTRODUÇÃO

O Brasil se vinculou a compromissos internacionais para erradicar o trabalho escravo, destacando-se, sem prejuízo de outros instrumentos, as Convenções da OIT 29 (Decreto n.º 41.721/1957) e 105 (Decreto n. 58.822/1966), a Convenção sobre Escravatura de 1926 (Decreto n.º 58.563/1966) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica – Decreto n.º 678/1992); todas plenamente compatíveis com a Carta Constitucional de 1988 e contendo dispositivos que preveem a adoção imediata de medidas de qualquer natureza (legislativas ou não) necessárias para a erradicação do trabalho escravo.

Ainda no âmbito de compromissos internacionais, há a meta 8.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU³, o Brasil necessita erradicar a escravidão moderna e o tráfico de pessoas até 2030 e assegurar a eliminação das piores formas de trabalho infantil até 2025.

Em novembro de 2020 se iniciou o planejamento daquela que viria a ser a maior operação de combate ao trabalho escravo realizada no país, composta pela Inspeção do Trabalho, Polícia Federal, Ministério Público do Trabalho, Defensoria Pública da União e Ministério Público Federal. O planejamento da operação envolveu os bancos de dados e informações da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Análogo ao de Escravo (órgão pertencente à estrutura da Inspeção do Trabalho e a partir deste ponto identificado pela sigla DETRAE), do Núcleo de Repressão ao Trabalho Forçado (órgão pertencente à estrutura da Polícia Federal) e da Coordenadoria de Erradicação do Trabalho Escravo e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (órgão pertencente à estrutura do Ministério Público do Trabalho).

Foram selecionadas informações de inteligência e denúncias disponíveis na Inspeção do Trabalho, no Ministério Público do Trabalho e na Polícia Federal,

³ Assim dispõe o item 8.7: “Tomar medidas imediatas e eficazes para **erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas**, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e **até 2025** acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas” (grifo nosso). Disponível em < <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8> > Acesso em 4 de jun. de 2021.

destacando-se como fontes externas de denúncia o Sistema Ipê⁴, Sistema Parda⁵ e o Disque 100, o Disque Direitos Humanos do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH). Todas essas informações foram analisadas em várias rodadas de reuniões virtuais entre as três instituições, a fim de se definir quais seriam os casos com informações consistentes e possíveis de fiscalização na Semana Nacional de Combate ao Trabalho Escravo de 2021 (25 a 29/1/2021).

Um dos objetivos do operativo foi a realização de ações fiscais em todas as unidades da federação que contassem com demandas e denúncias de trabalho análogo ao escravo. Ao todo, foram realizadas 128 fiscalizações distribuídas em 22 unidades da federação. A partir das fiscalizações, foram apurados os resultados das competências de cada uma das instituições, ou seja, número de trabalhadores resgatados, valores verbas rescisórias pagas e autos de infração lavrados pela Inspeção do Trabalho; número de prisões efetuada e mandados de busca cumpridos pela Polícia Federal; e número de termos de ajustamento de conduta e número de ações civis públicas impetradas pelo Ministério Público do Trabalho.

Buscamos trazer um panorama geral da operação e os resultados dela obtidos pela Inspeção do Trabalho. Inicialmente, abordaremos quais foram os recursos necessários à Inspeção do Trabalho para a execução do operativo (capítulo 2), para então passar aos resultados das fiscalizações.

Os resultados das fiscalizações, divididos em cinco capítulos, permitem a visualização de valores globais e totalizados a nacionalmente (capítulo 3) ou por unidades da federação (capítulo 4), sobre o número de inspeções, de resgates, de trabalhadores alcançados e resgatados e outros. Foi também realizada uma análise do perfil dos empregadores com constatação do trabalho análogo ao escravo (capítulo 5), assim como dos trabalhadores resgatados, com dados sobre raça, sexo, naturalidade, faixa etária, escolaridade e ocupação desempenhada (capítulo 6).

Ao final, um destaque é feito sobre situações relevantes e indicadoras de extrema vulnerabilidade social encontradas nas inspeções, como os casos de trabalho

⁴ O Sistema Ipê é o único sistema de recebimento de denúncias da sociedade exclusivo para denúncias de trabalho escravo. O acesso ao Sistema Ipê está disponível por meio do link <https://ipe.sit.trabalho.gov.br/>.

⁵ O acesso ao Sistema Parda é feito pelo link <https://mpt.mp.br/pgt/servicos/servico-denuncie>.

análogo ao escravo de crianças e adolescentes, de indígenas, de pessoas com deficiência, de idosos, de imigrantes e outros (capítulo 7).

Foi também acrescentado um anexo fotográfico, que contém imagens de cada uma das inspeções que resultaram em resgate de trabalhadores, objetivando compartilhar com o leitor um pouco da realidade confrontada pelos Auditores-Fiscais do Trabalho durante os procedimentos de verificação física.

2 RECURSOS DISPONIBILIZADOS PARA A OPERAÇÃO RESGATE

Para a viabilização das 128 fiscalizações distribuídas em 22 unidades da federação, desenvolvidas no bojo da Operação Resgate, a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho realizou um esforço de mobilização de efetivo e recursos sem precedentes na história do combate ao trabalho escravo no Brasil. Diferentemente das operações das equipes do Grupo Móvel e das ações das unidades regionais da Inspeção do Trabalho, que obedecem a calendários próprios, a Operação Resgate representou um esforço simultâneo de todas as equipes disponíveis do país.

Além da disponibilização de cinco equipes coordenadas pela DETRAE, que atuaram nos estados do Acre, do Mato Grosso, do Pará, da Paraíba, do Rio Grande do Norte e de Santa Catarina, a operação contou com outras 22 equipes organizadas e compostas por Auditores-Fiscais do Trabalho lotados nas Superintendências Regionais dos seguintes estados: Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Sergipe, São Paulo e Tocantins. Assim, o efetivo total mobilizado pela SIT foi de 101 Auditores-Fiscais do Trabalho.

O deslocamento de todo esse efetivo aos respectivos locais de fiscalização, muitas vezes em regiões isoladas e inóspitas do país, demandou igual esforço da administração, sendo gastos pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho um total de R\$ 525.600 de despesas correntes, principalmente para custeio de passagens aéreas, de combustível para deslocamento terrestre e de diárias de viagem para auditores-fiscais do trabalho e motoristas oficiais.

Longe de indicar alto dispêndio de recursos, destacamos que a atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho combate a informalidade, regularizando os vínculos de

emprego, gerando recolhimentos à Previdência Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), supera os custos das operações realizadas. Pode se perceber pelos resultados obtidos tanto na recuperação de recursos da União, quanto de aplicação de multas, além da realização de direitos trabalhistas no âmbito administrativo, sem necessidade de judicialização, ao mesmo tempo em os empregadores são orientados sob aspectos trabalhistas, principalmente de saúde e segurança do trabalho.

Por outro lado, os números expostos representam o compromisso e o empenho do Estado Brasileiro no combate e na busca pela erradicação do trabalho em condições análogas às de escravo.

3 RESULTADOS GLOBAIS DA OPERAÇÃO RESGATE

3.1 TOTAL DE AÇÕES REALIZADAS

A Inspeção do Trabalho, por meio da DETRAE e das Superintendências Regionais do Trabalho, e em conjunto com as demais instituições participantes, realizou um total de 128 ações fiscais distribuídas em 22 estados da federação. Em todos os casos as ações fiscais foram originadas de situações com indícios de trabalho análogo ao escravo, seja por meio de planejamento fiscal, seja por apuração de denúncias recebidas de canais públicos, como o Sistema Ipê⁶.

O Sistema Ipê foi criado pela Inspeção do Trabalho em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) para gerenciar as denúncias de trabalho escravo com base nos indicadores de casos de escravidão contemporânea previstos na Instrução Normativa SIT nº 139/2018. Os indicadores constantes de cada denúncia ou informação são subsídios para que a DETRAE tome decisão para priorizar as atividades de fiscalização.

⁶ <https://ipe.sit.trabalho.gov.br>

Os empregadores fiscalizados passaram por rigorosas auditorias, sendo constatado trabalho análogo ao escravo em 20 dos 128 fiscalizados, o que corresponde a 16% do total ([tabela 1](#)). Recordando que foram fiscalizadas apenas situações com indícios de trabalho análogo ao escravo, o resultado demonstra a seriedade das auditorias realizadas pela Inspeção do Trabalho no enquadramento dessa hipótese legal.

Os Auditores-Fiscais do Trabalho igualmente verificaram a ocorrência de tráfico de pessoas para fins de exploração laboral, com destaques para as situações em que o trabalhador é aliciado mediante fraude ou abuso com o intuito de submetê-lo às condições análogas à escravidão ou qualquer tipo de servidão.

Somaram dois os casos de tráfico de pessoas para fins de exploração laboral (1,6% do total das fiscalizações, vide [tabela 1](#) abaixo), ambos ocorridos em São Paulo. Uma das situações recaiu sobre imigrantes bolivianos trabalhando em oficinas de costura, enquanto a outra sobre migrantes nordestinos na atividade de comércio varejista. Em ambos os casos, a vulnerabilidade dos trabalhadores, tanto na origem como no destino, foi determinante para a aceitação de trabalho em condições abusivas.

As equipes de fiscalização mapearam igualmente as ocorrências de terceirização de serviços em desacordo com a Lei n.º 6.019/74 e alterações. Em 8 auditorias (6% dos casos, vide [tabela 1](#)) houve a constatação de terceirização irregular.

Tabela 1: resultados globais da Operação Resgate em resgates de trabalhadores, tráficos de pessoas e terceirização ilícita.

Ações com constatação de	Sim	Não
trabalhadores em condições análogas às de escravo	20 (15,63%)	108 (84,38%)
trabalhadores vítimas de tráfico de pessoas para fins de exploração laboral	2 (1,56%)	126 (98,44%)
terceirização ilícita – em desacordo com a Lei n.º 6.019/74 e alterações	8 (6,25%)	120 (93,75%)

Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.

3.2 TOTAL DE TRABALHADORES ENCONTRADOS

3.2.1 Trabalhadores em situação de trabalho análogo ao escravo e trabalhadores em situação de informalidade

Ao realizar determinada fiscalização, a Inspeção do Trabalho verifica direitos individuais e coletivos trabalhistas, com impacto na situação jurídica dos trabalhadores em questão, ainda que não haja a ocorrência de trabalho análogo ao escravo. São considerados alcançados todos os trabalhadores cuja regularidade de seus direitos foi objeto de verificação pela Inspeção do Trabalho.

Assim, mesmo nos casos em que não se verificou trabalho análogo ao escravo, a Inspeção do Trabalho conferiu a regularidade dos demais direitos trabalhistas dos trabalhadores das empresas auditadas, como férias, pagamento de salários, descanso, cumprimento das normas de segurança, recolhimento do FGTS, dentre outros.

Em suas 128 fiscalizações, a Inspeção do Trabalho alcançou um total 1.406 trabalhadores, constatando que 55% destes (785) estavam sem o devido registro do contrato na Carteira de Trabalho e Previdência Social, e 9,6% (136) foram submetidos a condições análogas à escravidão, conforme [tabela 3](#), abaixo.

Quando consideradas apenas as ações com constatação de trabalho análogo à escravidão, todos os empregadores foram igualmente flagrados em infração por ausência de registro de empregados (informalidade).

3.2.2 Trabalhadores imigrantes

Dentre os trabalhadores imigrantes indocumentados, destacam-se os de origem chinesa, cubana, boliviana e paraguaia, num total de 59 pessoas.

Os trabalhadores imigrantes foram encontrados em fiscalizações ocorridas nos estados de São Paulo e do Paraná, trabalhando em atividades de fabricação de produtos de madeira, obras de infraestrutura, reciclagem de plásticos, reparação de automóveis e oficinas de costura.

Dos 59 imigrantes encontrados em situação irregular, 5 bolivianos foram submetidos a trabalho análogo ao escravo ([tabela 3](#)), situação constatada em fiscalização ocorrida em São Paulo, no setor de confecção de roupas ([Inspeção 19](#)). Dados étnicos e sociais destes trabalhadores constam da [tabela 2](#), a seguir:

Tabela 2: Dados étnicos e sociais dos trabalhadores imigrantes resgatados.

Gênero	Idade Na Data Do Resgate	Grau Instrução	Ocupação CBO Atual	Raça Requerente
Feminino	30	Ens. Médio Incompl	Costureiro Na Confecção Em Serie	Pessoa Que Se Enquadrar Como De Raça Amarela (De Origem Japonesa, Chinesa, Coreana, Etc.)
Feminino	22	Ens. Médio Incompl	Costureiro Na Confecção Em Serie	Pessoa Que Se Enquadrar Como De Raça Amarela (De Origem Japonesa, Chinesa, Coreana, Etc.)
Feminino	20	Ens. Médio Incompl	Costureiro Na Confecção Em Serie	Pessoa Que Se Enquadrar Como De Raça Amarela (De Origem Japonesa, Chinesa, Coreana, Etc.)
Masculino	33	Ens. Médio Completo	Costureiro Na Confecção Em Serie	Pessoa Que Se Enquadrar Como Parda Ou Se Declarar Como Mulata, Cabocla, Cafuza, Mameluca Ou Mestiça De Preto Com Pessoa De Outra Cor Ou Raça
Masculino	23	Ens. Médio Incompl	Costureiro Na Confecção Em Serie	Pessoa Que Se Enquadrar Como De Raça Amarela (De Origem Japonesa, Chinesa, Coreana, Etc.)

Fonte: Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho, 2021.

3.2.3 Trabalho Infantil

Trabalho infantil e trabalho análogo ao escravo possuem um ciclo de vulnerabilidade social, em que o trabalho infantil leva ao trabalho escravo, gerando famílias em situação de vulnerabilidade e mais propensas ao trabalho infantil.

De acordo com as convenções internacionais ratificadas pelo Brasil e com o nosso direito interno, considera-se trabalho infantil todo o trabalho de pessoa com menos de dezoito anos que seja prestado fora das estritas hipóteses legais em que é admitido.

Há, igualmente por definição em convenções internacionais e no direito interno, a conceituação das piores formas de trabalho infantil, consistindo em uma forma ainda mais gravosa de violação de direitos, dentre as quais se encontra “todas as formas de escravidão ou práticas análogas, tais como venda ou tráfico, cativo ou sujeição por dívida, servidão, trabalho forçado ou obrigatório” (art. 4º, inciso I, do Decreto n.º 6.481/2008). Portanto, o trabalho escravo infantil é modalidade enquadrada na lista TIP (lista das piores formas de trabalho infantil).

A Operação Resgate encontrou um total de 15 adolescentes em situação de trabalho infantil nos estados de São Paulo, Goiás, Espírito Santo, Santa Catarina, Maranhão, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, nas atividades de serviços domésticos, cultivo de laranja, cultivo de tomate, extração de madeira, comércio, horticultura, fabricação de tijolos, criação de gado para corte, criação de gado para leite e cultivo de soja.

Deste total, [oito foram encontrados em situação de trabalho escravo](#) nos setores do cultivo de laranja (GO), fabricação de tijolos (MG) e cultivo de soja (MS). A proporção entre os casos de trabalho infantil e trabalho escravo infantil foi inserida na [tabela 3](#), a seguir:

Tabela 3: Situação dos trabalhadores cujos direitos foram alvo de verificação durante a Operação Resgate.

Situação dos trabalhadores	Valor absoluto	Percentual em relação ao total de trabalhadores alcançados (1.406)
trabalhadores alcançados pela Inspeção do Trabalho	1.406	100%
Total de trabalhadores sem registro da relação de emprego	785	55,83%

Trabalhadores imigrantes sem registro da relação de emprego	59	4,20%
Crianças e Adolescentes em situação de trabalho infantil (exceto trabalho análogo ao escravo)	7	0,50%
Total de trabalhadores em situação de trabalho análogo ao escravo	136	9,67%
Trabalhadores imigrantes em situação de trabalho análogo ao escravo	5	0,36%
Crianças e Adolescentes em situação de trabalho análogo ao escravo	8	0,57%

Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.

3.3 VERBAS RESCISÓRIAS PAGAS E DEVIDAS

O resgate de trabalhadores pela Inspeção do Trabalho implica na regularização seguida de encerramento do vínculo de trabalho. Assim, o trabalhador faz jus a verbas rescisórias, cumuladas com demais parcelas devidas e não prescritas do período de seu contrato de trabalho.

Após o cálculo das verbas rescisórias devidas, efetuado pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, o empregador é notificado para proceder o pagamento dentro do prazo assinalado. Em alguns casos, contudo, o empregador não pode ou não efetua o pagamento, ainda que regularmente notificado para tanto.

A Operação Resgate, em suas 20 fiscalizações que resultaram em resgate de trabalhadores, apurou um total de R \$963.146,11 em verbas rescisórias devidas, calculadas e notificadas pelos Auditores-Fiscais do Trabalho. Deste valor, R \$539.989,15 foram pagos pelos empregadores fiscalizados dentro do prazo assinalado. Portanto, 56% das verbas rescisórias notificadas foram pagas no prazo assinalado pela fiscalização, conforme [tabela 4](#).

Os valores que deixaram de ser pagos no prazo notificado pela Inspeção do Trabalho seguem para a judicialização, etapa feita por outras instituições, em especial o Ministério Público do Trabalho e a Defensoria Pública da União.

Tabela 4: valores notificados e pagos a título de verbas rescisórias dos trabalhadores resgatados de situação análoga à escravidão.

Situação dos trabalhadores	Valor absoluto (em R\$)	Percentual em relação ao total notificado (1.406)
Total notificado	963.146,11	100%
Pagas no prazo notificado	539.989,15	56%
A pagar	423.156,96	44%

Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.

3.4 AUTUAÇÕES

Respeitadas as hipóteses de aplicação do critério de dupla visita, as infrações verificadas pela Inspeção do Trabalho durante a ação fiscal são formalizadas em autos de infração.

Conforme informação prestada pelos coordenadores de campo das fiscalizações, havia a expectativa⁷ de lavratura de 697 autos de infração dentro das 128 ações fiscais da Operação Resgate, resultando, em média aritmética, um valor aproximado de 5 autos para cada fiscalização realizada.

Há, contudo, expressiva distinção na expectativa de autos de infração lavrados entre as ações com resgate de trabalhadores, se comparada com as demais. Nos casos de resgate alcançou-se a expectativa média de 13,8 autos de infração por fiscalização, enquanto nas ações em que não foi verificada a ocorrência de trabalho análogo ao escravo esse valor cai para apenas 3,73 ([gráfico 1](#)). Esta média, significativamente maior para as ações com resgate de trabalhadores, encontra explicação tanto nas piores condições de trabalho ali encontradas, o que resulta em maior número de violações das normas de proteções de trabalho, como no afastamento do critério de dupla visita que, como se verá a seguir, beneficiou 32,81%

⁷ O período de ações de campo da Operação Resgate apenas marcou o início das ações fiscais, que tiveram desdobramentos nos meses seguintes. A depender dos pontos a serem inspecionados na auditoria-fiscal, pode-se haver necessidade de lavratura de autos de infração após notificação para correção de irregularidades por parte do empregador.

dos empregadores fiscalizados – e apenas favorece empregadores que não exploram trabalhadores em condições análogas às de escravo, dentre outros requisitos.

Em valores absolutos, as fiscalizações com constatação de trabalho análogo ao escravo somaram 276 autos de infração, representando 38,31% de todas as autuações emitidas durante a Operação Resgate ([gráfico 2](#)).

Gráfico 1: média de autos de infração para as ações com constatação de trabalho análogo ao escravo e nas demais fiscalizações.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

Gráfico 2: participação das autuações em fiscalizações com constatação de trabalho análogo ao escravo sobre o total de autuações.

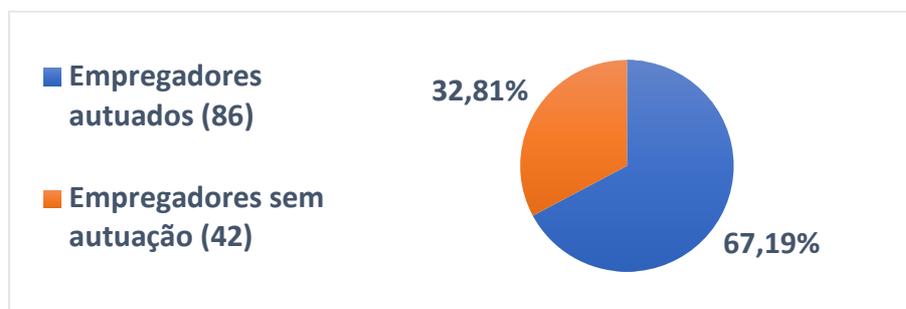


Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

Cumprе ressaltar que 42 empregadores fiscalizados (32,81% do total) não receberam qualquer autuação, seja por regularidade com objeto da auditoria, seja por aplicação do critério de dupla visita ([gráfico 3](#)). Assim como cabe destacar que as infrações analisadas se inserem no campo administrativo-trabalhista de competência da Inspeção do Trabalho, não guardando relação direta com a tipificação criminal da situação análoga à de escravo, em razão da independência das esferas sancionadoras, conforme abordado por Pinto (2020):

Importante atentar-se para o fato de que não se deve confundir as diferentes esferas de responsabilização quando decorrentes de condutas que possam, em tese, caracterizar a prática tanto de crime como de infração administrativa, pois é perfeitamente possível que seja configurada uma infração administrativa e ao mesmo tempo não seja considerada prática de um crime.

Gráfico 3: participação dos empregadores que não receberam autuação sobre o total de fiscalizados.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

Por fim, é possível estimar, por média aritmética dos valores de multa decorrentes de autos de infração dos últimos 6 anos (2015 a 2020)⁸, que a expectativa de autuações da Operação Resgate venha a somar o valor aproximado de R \$4,9 milhões de reais, lembrando que a multa apenas é aplicada após o julgamento do auto de infração, dada a chance de contraditório e ampla defesa ao empregador fiscalizado.

3.5 EMISSÃO DE SEGURO-DESEMPREGO PARA TRABALHADORES RESGATADOS

O Seguro-Desemprego para trabalhador resgatado é um benefício instituído pela Lei n.º 7.988/1990, alterada pela Lei n.º 10.608/2002, e assegurado ao trabalhador que seja identificado pela Inspeção do Trabalho como reduzido à condição análoga à de escravo. Após a emissão, cada trabalhador passa ter direito à percepção de três parcelas no valor de um salário-mínimo nacional cada.

A operacionalização da emissão do benefício é feita diretamente pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, responsáveis pelo cadastro do requerimento. Dentre

⁸ Informações fornecidas pela Coordenação-Geral de Recursos, órgão vinculado à Secretaria de Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência.

os requisitos para o cadastro do requerimento está a regularidade documental do trabalhador, especialmente com o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e o Programa de Integração Social (PIS). Havendo pendências, a emissão do Seguro-Desemprego fica prejudicada até a resolução.

A emissão de Seguro-Desemprego restou prejudicada durante o período da Operação, por pendências documentais, para 18 trabalhadores que não possuíam CPF ou inscrição no PIS. Nessa situação se enquadraram 10 [indígenas resgatados](#) em Mato Grosso do Sul, 5 [imigrantes Bolivianos](#) em São Paulo e 3 [trabalhadores indocumentados em Minas Gerais](#) (tabela 4).

Assim, as outras 118 guias de Seguro-Desemprego foram emitidas durante a operação em favor dos trabalhadores resgatados. A base de dados alimentada pelo Seguro-Desemprego foi utilizada para a elaboração do perfil dos trabalhadores resgatados, constante do [capítulo 6](#) deste relato.

Tabela 5: emissão de Seguro-Desemprego para trabalhadores resgatados.

Situação dos trabalhadores	Valor absoluto	Percentual em relação ao total (1.406)
Total de trabalhadores resgatados	136	100%
Trabalhadores com Seguro-Desemprego emitido durante as atividades de campo	118	87%
Trabalhadores com pendências	18	13%

Fonte: Elaborada pelos autores, 2021.

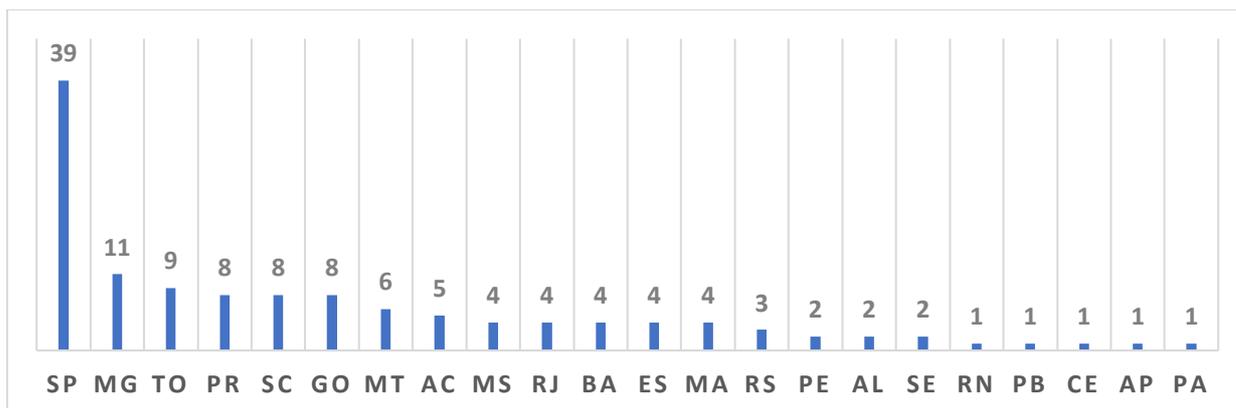
4 DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DA OPERAÇÃO RESGATE

4.1 TOTAL DE INSPEÇÕES

Em esforço inédito do Estado Brasileiro no combate ao trabalho análogo ao escravo, a Operação Resgate realizou um total de 128 inspeções distribuídas em todas as regiões do país. A região sudeste concentrou o maior número de fiscalizações (58), seguida da região sul (19), centro-oeste (18), nordeste (17) e norte (16).

Se analisarmos por estados da federação, São Paulo se destaca com 39 fiscalizações, seguido por Minas Gerais (11) e Tocantins (9). A maior parte das fiscalizações realizadas em São Paulo ocorreram na região metropolitana, fato que facilitou o deslocamento da equipe, possibilitando a vistoria de mais empregadores ([gráfico 4](#)).

Gráfico 4: total de inspeções, por estados da federação.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

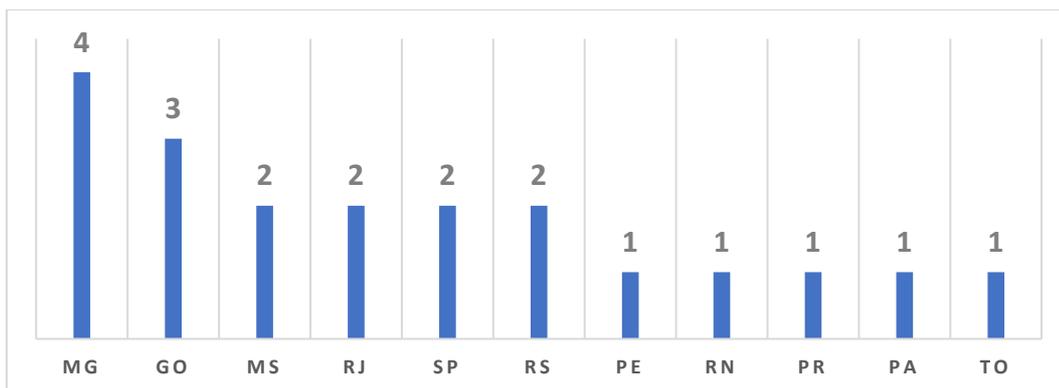
Os estados do Amazonas e Rondônia tiveram as fiscalizações adiadas devido ao colapso enfrentado pelos respectivos sistemas de saúde quando da deflagração da operação. Os estados de Roraima e Piauí não desenvolveram fiscalizações por ausência de demandas com indícios consistentes de trabalho análogo ao escravo, enquanto a equipe da Superintendência Regional do Trabalho no Distrito Federal realizou fiscalizações na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, região que pertencente à sua circunscrição fiscal, resultando em um resgate de [7 trabalhadores em Cristalina \(GO\)](#).

4.2 INSPEÇÕES QUE RESULTARAM EM RESGATE DE TRABALHADORES

Sob o recorte das ações fiscais que resultaram em resgate de trabalhadores, a região sudeste segue em destaque, contando com o maior quantitativo de resgates do país (8), seguida da região centro-oeste (5), sul (3) e norte e nordeste (com dois resgates cada).

Analisando os mesmos dados por unidade da federação, Minas Gerais aparece como o estado com maior número de resgates (4), seguido de Goiás (3) e Mato Grosso do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (2 cada), por fim os estados de Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraná, Pará e Tocantins (1 cada), conforme consolidado no [gráfico 5](#).

Gráfico 5: Inspeções que resultaram em resgate, por unidade da federação.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

4.3 TOTAL DE TRABALHADORES RESGATADOS

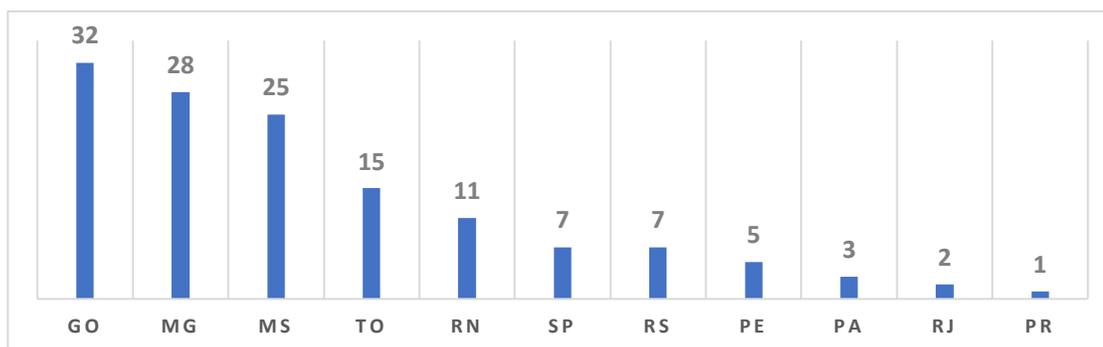
O quantitativo de trabalhadores resgatados a cada inspeção é variável por natureza. Cada ação fiscal possui suas particularidades, de acordo com o porte do empregador, a atividade econômica desenvolvida, a época da inspeção dentro do ciclo da atividade produtiva etc. Estas variáveis impactaram igualmente nos resultados da operação resgate.

Um exemplo deste impacto ocorreu no Rio de Janeiro, onde duas ações com caracterização de trabalho análogo ao escravo libertaram somente duas trabalhadoras, uma em cada inspeção. Trata-se de casos de [trabalho escravo doméstico](#), que por sua natureza costuma ser executado por um ou poucos trabalhadores.

Nesse sentido, embora o Sudeste, e mais especificamente Minas Gerais, tenha figurado com o maior número de resgates do país, o quantitativo de trabalhadores resgatados foi maior na região Centro-Oeste (57), seguido, então, do Sudeste (37), Norte (18), Nordeste (16) e Sul (8), totalizando 136 trabalhadores resgatados.

Quando este recorte é feito por unidade da federação, os estados com maior número de trabalhadores resgatados foram Goiás (32), Minas Gerais (28) e Mato Grosso do Sul (25), seguidos dos Tocantins (15), Rio Grande do Norte (11), São Paulo e Rio Grande do Sul (7 cada) e, por fim, Pernambuco (5), Pará (3), Rio de Janeiro (2) e Paraná (1), conforme [gráfico 6](#) a seguir:

Gráfico 6: total de trabalhadores resgatados, por unidade da federação.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

5 PERFIL DOS EMPREGADORES FISCALIZADOS

5.1 ATIVIDADES ECONÔMICAS FISCALIZADAS

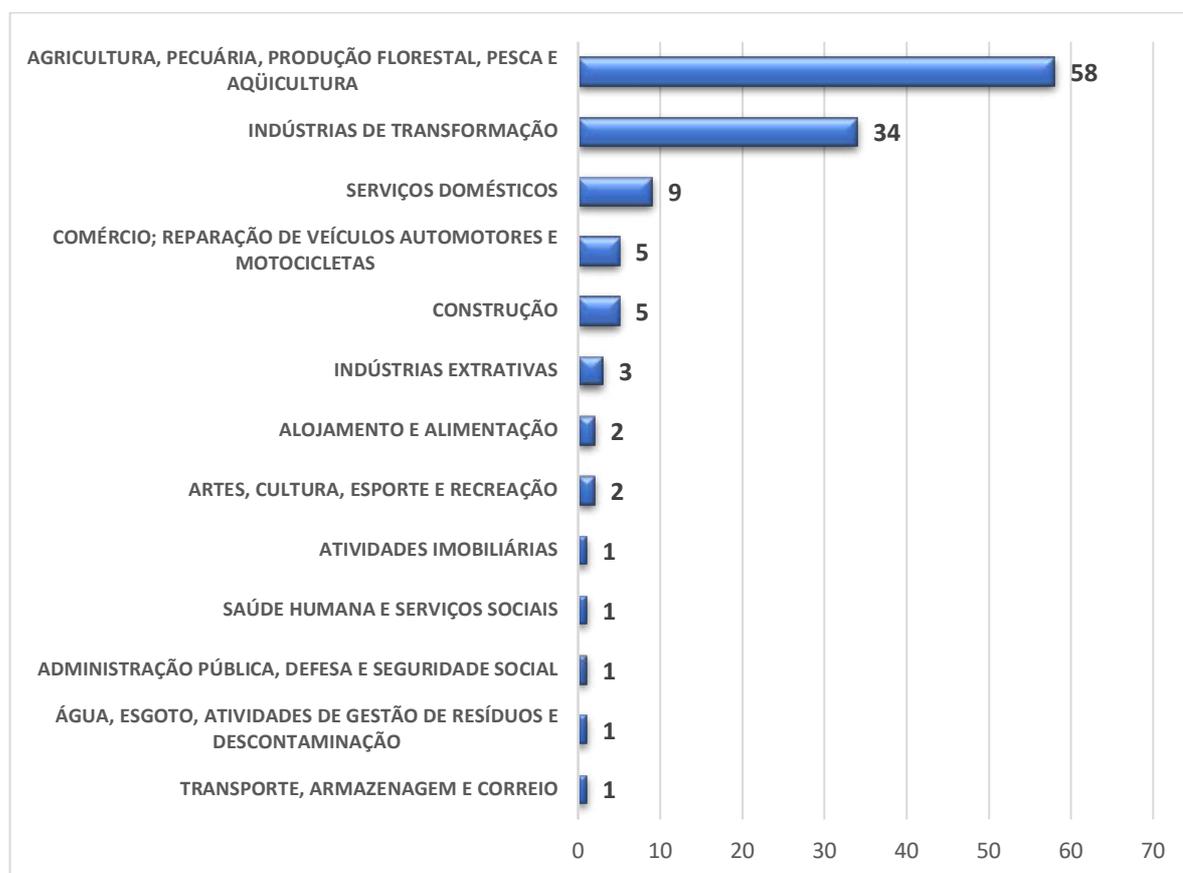
A seleção de empregadores e empresas no planejamento da Operação Resgate foi dada com base em critérios tão somente técnicos, visando os casos de maior gravidade e com mais indícios de trabalho análogo ao escravo. Esses critérios levam em consideração os indicadores de trabalho forçado, condições degradantes, jornada exaustiva e restrição de liberdade, constantes na Instrução Normativa SIT n.º 139/2018, mas foram igualmente considerados o total de trabalhadores envolvidos, a atualidade da denúncia, a sazonalidade da atividade econômica e a logística necessária para execução da operação.

Embora a atividade econômica exercida pelo empregador tenha composto a avaliação na triagem das demandas, não houve direcionamento, *a priori*, de setores econômicos a serem fiscalizados.

Contudo, é possível analisar o perfil dos empregadores auditados no curso da Operação Resgate sob a ótica da atividade econômica efetivamente desempenhada,

conforme informações fornecidas pelos Auditores-Fiscais do Trabalho que atuaram como coordenadores de campo das respectivas ações fiscais. Conforme classificação do CNAE 2.0, a Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura (Seção A) foi a atividade com maior quantidade fiscalizações (58), seguida da Indústria de Transformação (Seção C, com 34 fiscalizações) e Serviços Domésticos (Seção T, com 9 fiscalizações), conforme [gráfico 7](#) a seguir:

Gráfico 7: Seção Econômica mais fiscalizadas (CNAE 2.0)



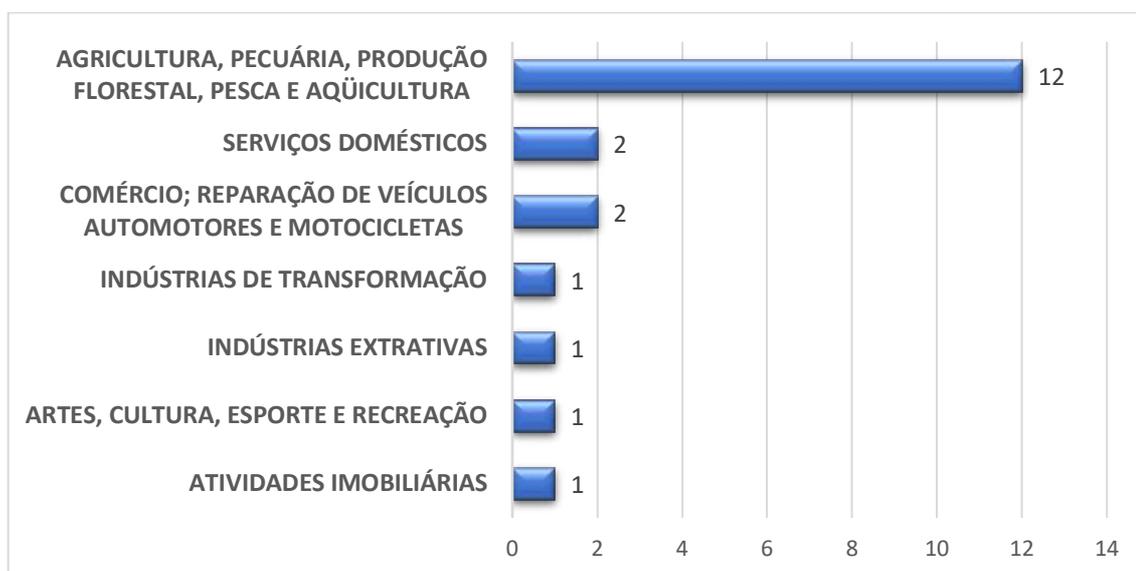
Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

5.2 ATIVIDADES ECONÔMICAS COM RESGATES

Já o perfil dos empregadores flagrados com exploração de trabalho análogo ao escravo, com destacada prevalência do ilícito nas atividades da Seção A (Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura), revela baixa incidência nas seções industriais, especialmente quando comparada ao total de fiscalizações

realizadas nesse setor. Serviços Domésticos (Seção T) e Comércio; Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas (Seção G) seguem a lista com dois resgates cada. Cumpre esclarecer que a Seção G abrange a atividade comercial, inclusive a venda de produtos no varejo (mercados e supermercados), assim como atividades ligadas à reparação de manutenção de automóveis (oficinas, lava-jatos etc.). Os dados foram consolidados no [gráfico 8](#), a seguir.

Gráfico 8: fiscalizações que resultaram em resgate, por Seção Econômica (CNAE 2.0)



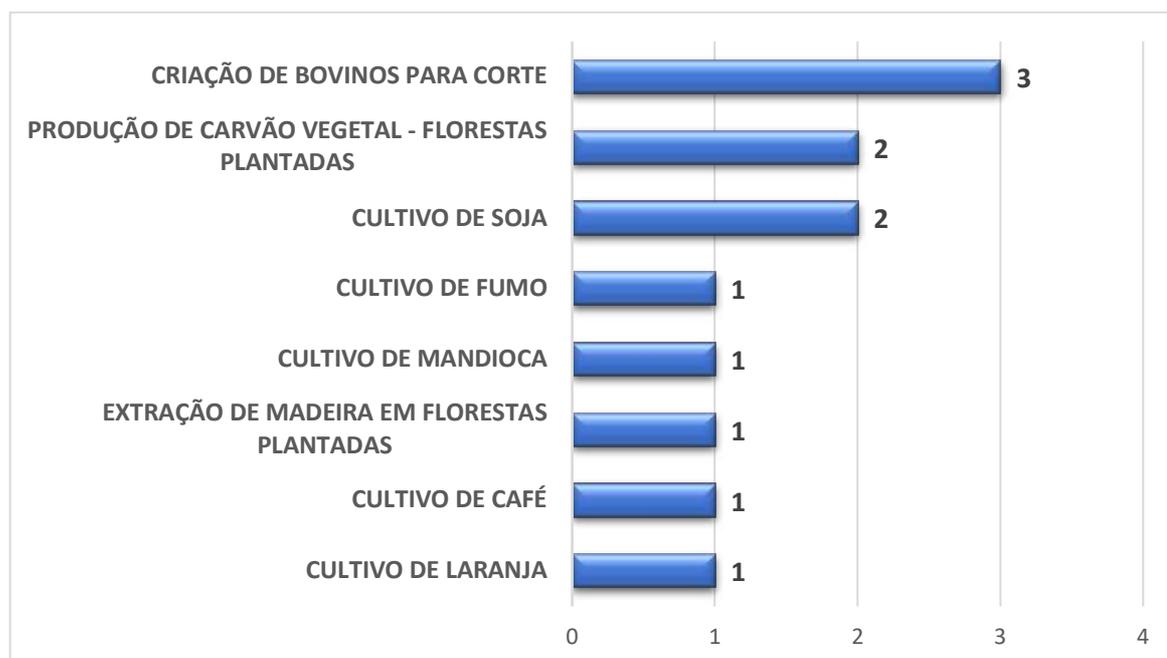
Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

Considerando que 60% dos empregadores flagrados com trabalho análogo ao escravo atuavam na Seção A (Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura), torna-se importante sua divisão em subclasses do CNAE 2.0 ([gráfico 9](#)), com o objetivo uma melhor análise do perfil do empregador flagrado com trabalho análogo à escravidão na Operação Resgate.

Desta subdivisão, nota-se que a pecuária, atividade que envolve também a abertura de pasto e montagem de cercas com o fim de criação de gado de corte, foi a atividade econômica com o maior número de casos de trabalho escravo da Operação Resgate (3), seguida de carvoarias, cultivo de soja e serviços domésticos (todos com dois resgates cada).

As demais atividades que figuraram dentro da Seção A foram: cultivo de fumo, cultivo de mandioca, cultivo de café, cultivo de laranja, e extração de madeiras de florestas plantadas.

Gráfico 9: fiscalizações com resgate na Seção Econômica da Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura, por subclasse (CNAE 2.0)



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

5.3 FORMALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS

Ao cadastrar o Seguro-Desemprego do trabalhador resgatado, o Auditor-Fiscal do Trabalho informa o número do tipo de inscrição do empregador flagrado com trabalho análogo ao escravo, se CPF, CNPJ ou CEI.

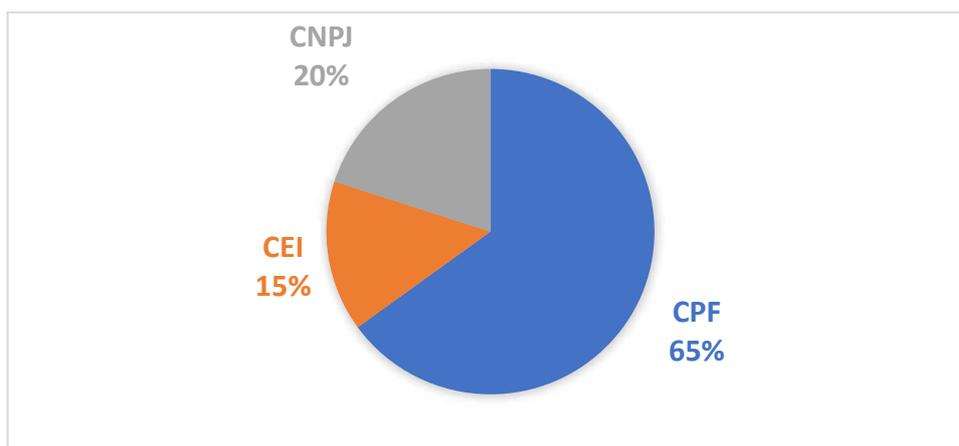
Os resultados apurados revelam que 65% dos empregadores desenvolviam sua atividade econômica apenas com o CPF, sem o uso de CNPJ ou CEI. O CNPJ, por sua vez, foi utilizado por 20% dos empregadores, e o CEI por somente 15%.

A partir destes dados é possível inferir o nível de formalização do empreendimento empresarial, com a devida ressalva para as atividades que são licitamente executadas por CPF. Em qualquer caso, é importante lembrar que todos

os empregadores flagrados com trabalho análogo ao escravo também contratavam empregados sem o devido registro na CTPS.

Os valores foram consolidados no [gráfico 10](#), a seguir:

Gráfico 10: Tipo de inscrição do empregador informado pelos Auditores-Fiscais durante o procedimento de cadastro do Seguro-Desemprego



Fonte: Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho, 2021.

6 PERFIL DOS TRABALHADORES RESGATADOS

Como informado no [capítulo 3.5](#), 118 dos 136 trabalhadores já constam com a emissão da guia de Seguro-Desemprego, representando 87% do total. Os demais aguardavam a resolução de problemas documentais, como a falta de inscrição no CPF e/ou no PIS.

Para os trabalhadores com guia de Seguro-Desemprego emitida, há, no respectivo banco de dados, o preenchimento de um amplo questionário que permite traçar o perfil dos trabalhadores resgatados.

Como nem todos os casos ensejam a emissão de guias de seguro-desemprego especial, os dados de perfil de trabalhadores serão apresentados apenas em valores percentuais, indicando a tendência ou valor aproximado da situação que visa representar.

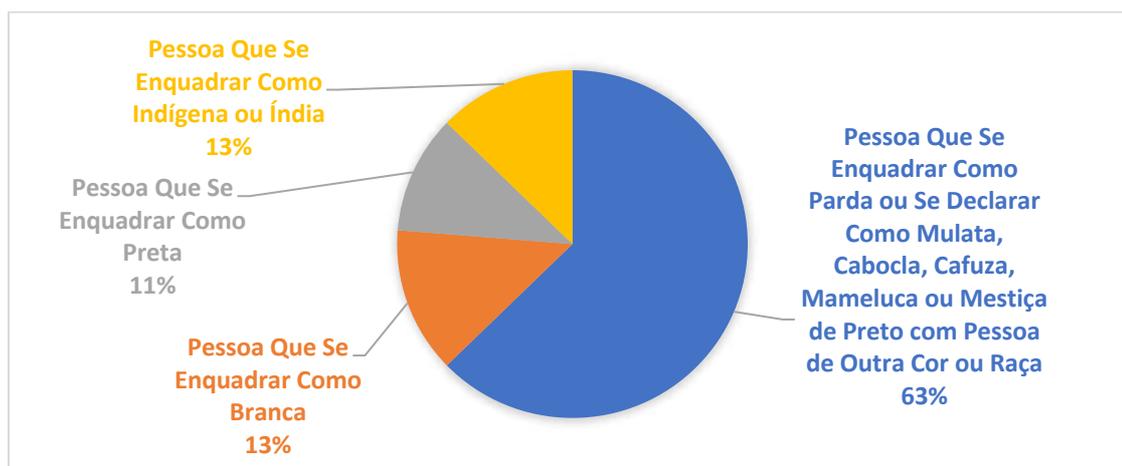
6.1 TRABALHADORES RESGATADOS POR RAÇA

De acordo com dados da PNAD 2019, a população brasileira é composta na seguinte proporção e por ordem decrescente: pardos (46,8%); brancos (42,7%); pretos (9,4%); e amarelos ou indígenas (1,1%).

Os dados extraídos do banco de dados do Seguro-Desemprego revelam que as seguintes raças foram resgatadas em proporção acima à de sua participação na população geral: pardos (63%); indígenas (13%); e pretos (11%). O resgate de pessoas brancas se deu em proporção inferior à sua participação no total da população, alcançando 13%. Os dados foram consolidados no [gráfico 11](#).

Destaca-se a quantidade de indígenas resgatados, superando em 1.081% em relação à sua participação no total da população nacional, resultado muito acima dos demais grupos. Para pardos o valor foi 34,62% vezes superior, e 17,02% para os negros. Em relação aos brancos, houve uma redução de 69,56%.

Gráfico 11: perfil dos resgatados por raça, com dados extraídos do sistema Seguro-Desemprego



Fonte: Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho, 2021.

6.2 TRABALHADORES RESGATADOS POR SEXO

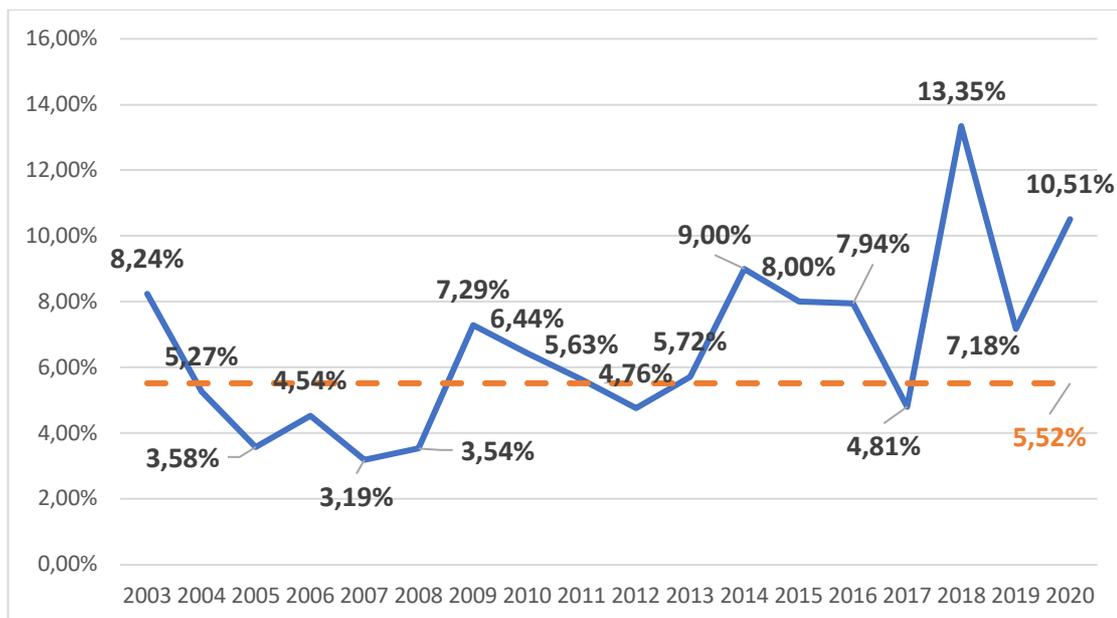
A proporção de trabalhadores resgatados por sexo segue a tendência histórica dos resgates efetuados no Brasil, com o valor aproximado 5,52% dos resgates recaindo sobre trabalhadores do sexo feminino.

Importante observar que o sistema não está adaptado para o recebimento de informações sobre gênero. Ao revés, o sistema importa automaticamente as

informações cadastrais do PIS, aí incluído o sexo, não havendo, tampouco, a opção de inserção de nome social.

A média histórica, constante do [gráfico 12](#), acusa variações anuais de resgate de trabalhadoras entre 3,19 e 13,35%, alcançando, como já informado, uma média aproximada de 5,52% para todo o período.

Gráfico 12: média histórica de resgate de trabalhadores do sexo feminino no Brasil, de 2013 a 2020.

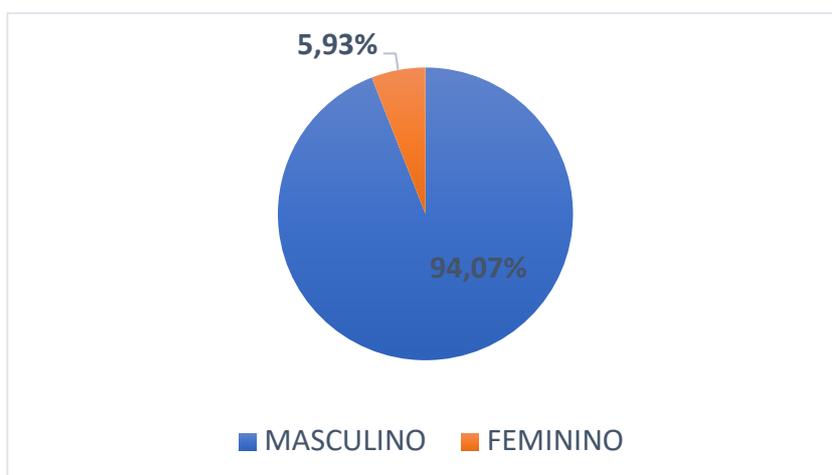


Fonte: Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho, 2021.

Dos 118 trabalhadores com Seguro-Desemprego emitido na Operação Resgate, 111 foram enquadrados no sexo masculino, enquanto 7 no sexo feminino, resultando em uma participação de 5,93% de trabalhadoras ([gráfico 13](#)).

As trabalhadoras tinham como ocupação o trabalho no cultivo de árvores frutíferas (4), trabalho doméstico (2) e o trabalho no setor agropecuário (1).

Gráfico 13: proporção, por sexo, de trabalhadores resgatados na operação resgate.

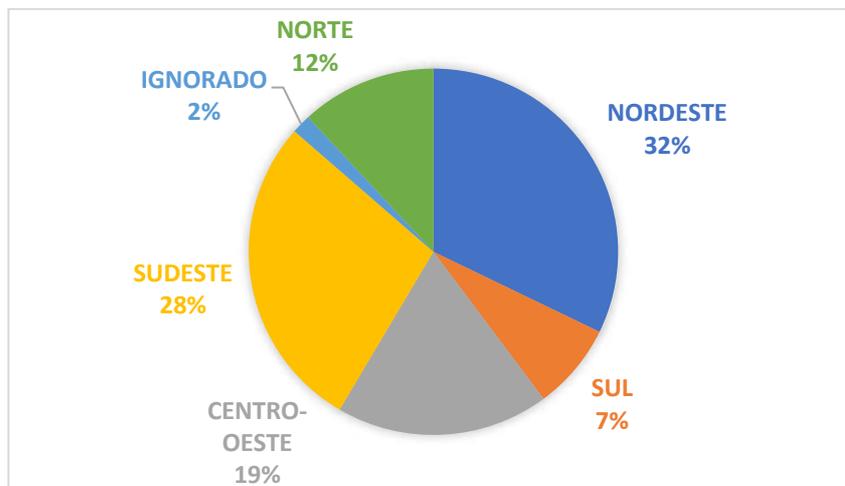


Fonte: Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho, 2021.

6.3 TRABALHADORES RESGATADOS POR NATURALIDADE

Embora a maior parte dos resgates, seja por ações fiscais seja por quantidade de trabalhadores resgatados, tenha ocorrido nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, os trabalhadores resgatados são, predominantemente, de origem nordestina (32%). As demais naturalidades, por ordem decrescente de região de origem, são: sudestinos (28%), centro-oestinos (19%), nortistas (12%) e sulistas (7%). Não há dados informados para 2% dos trabalhadores. Os dados foram compilados no [gráfico 14](#) a seguir:

Gráfico 14: região de nascimento dos trabalhadores resgatados

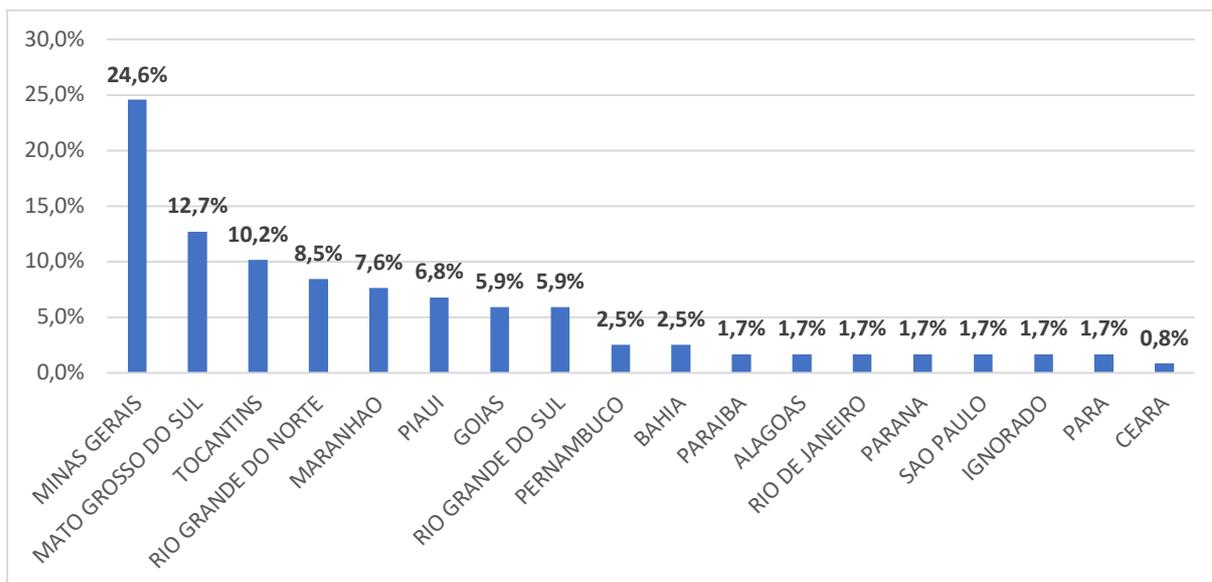


Fonte: Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho, 2021.

Quando o recorte é feito pelo estado de nascimento, o maior quantitativo de resgatados é originário do estado de Minas Gerais. Quanto aos trabalhadores nordestinos, nota-se ampla distribuição entre os estados região, seguindo a seguinte ordem decrescente: Rio Grande do Norte (8,5%); Maranhão (7,6%); Piauí (6,8%); Pernambuco e Bahia (ambos com 2,5%), Alagoas (1,7%) e Ceará (0,8%).

As informações foram consolidadas no [gráfico 15](#):

Gráfico 15: unidade federativa de nascimento dos trabalhadores resgatados



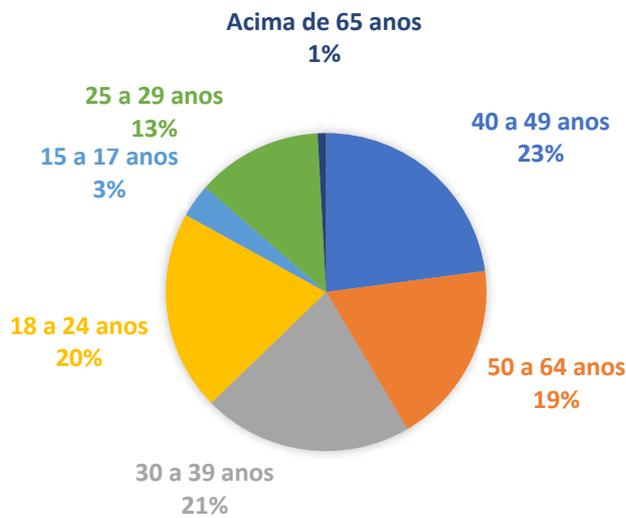
Fonte: Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho, 2021.

6.4 TRABALHADORES RESGATADOS POR FAIXA ETÁRIA

O perfil etário dos trabalhadores resgatados revela a predominância de trabalhadores adultos, com significativa participação de trabalhadores de meia idade e idosos. Resgatados com idade inferior a 18 anos somam 3% do total.

Os valores foram consolidados no gráfico 16 a seguir:

Gráfico 16: perfil etário dos trabalhadores resgatados.



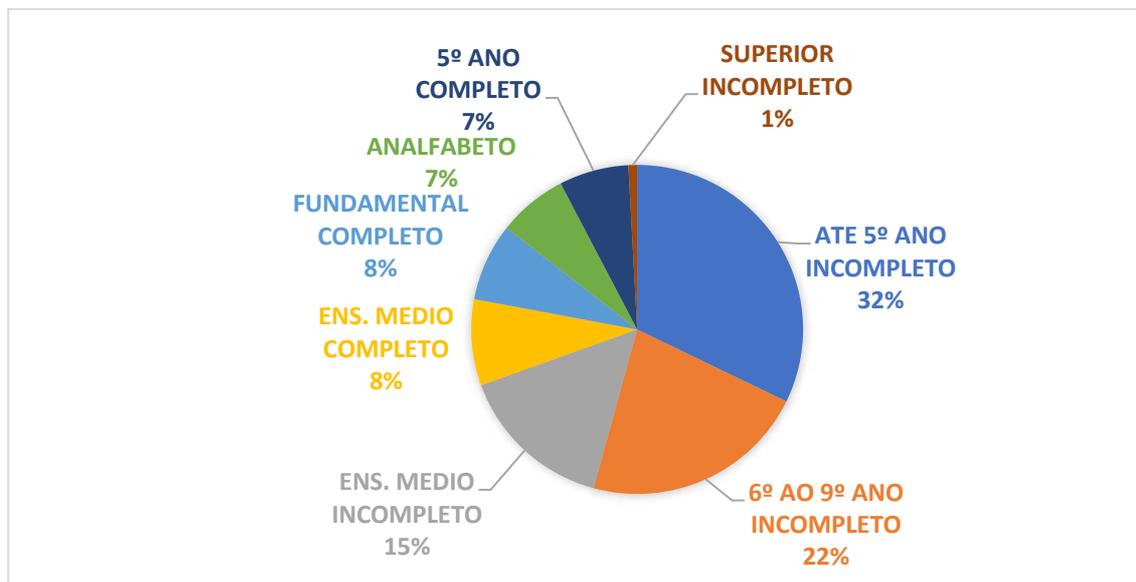
Fonte: Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho, 2021.

6.5 TRABALHADORES RESGATADOS POR ESCOLARIDADE

A escolaridade dos trabalhadores resgatados indica que **91% dos trabalhadores em condições análogas à escravidão não completaram o ensino obrigatório** (ensino médio completo). Ademais, 23% não completaram o 5º ano, e 7% são analfabetos.

Os dados foram consolidados no gráfico 17, a seguir:

Gráfico 17: escolaridade dos trabalhadores resgatados.



Fonte: Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho, 2021.

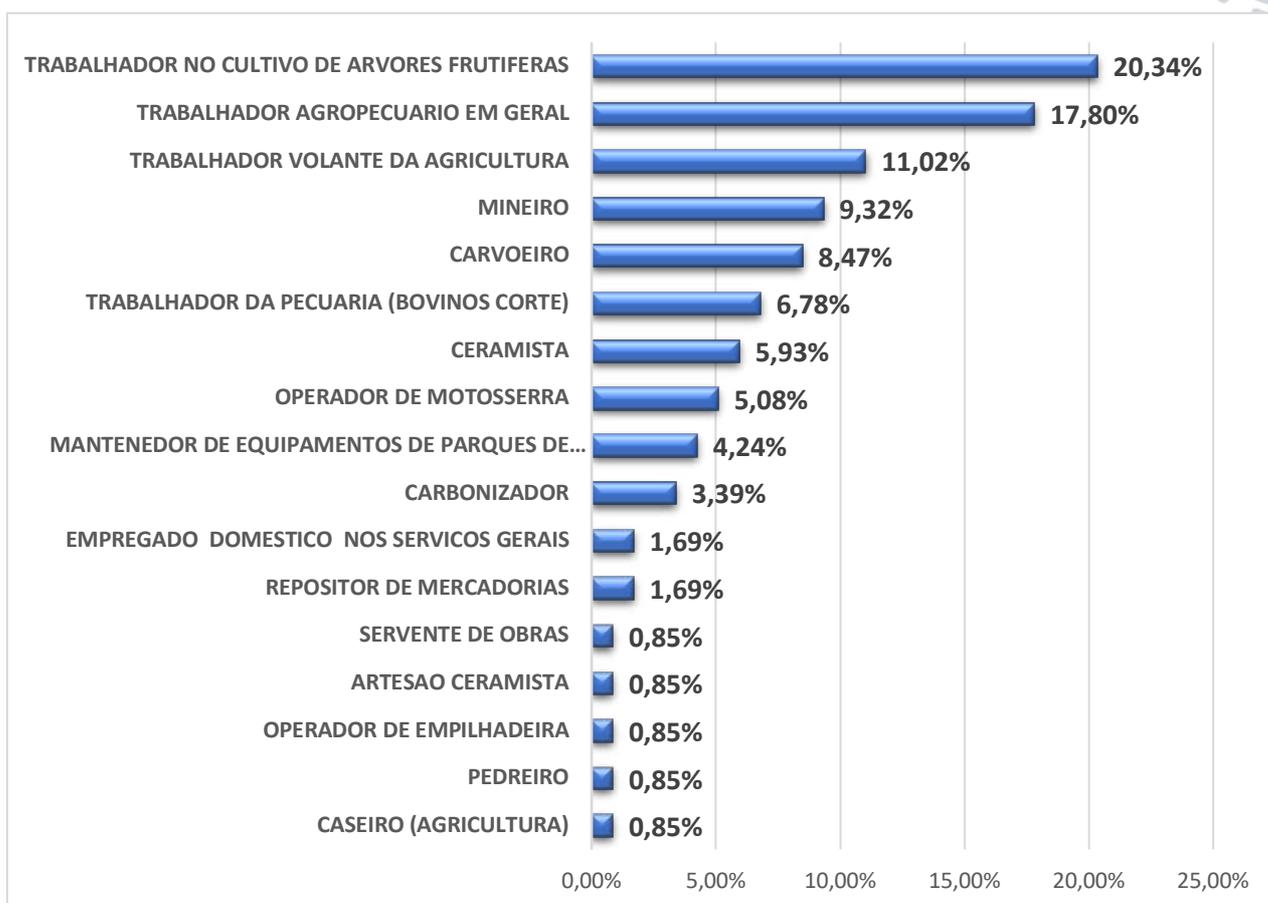
6.6 OCUPAÇÃO DESEMPENHADA PELOS TRABALHADORES RESGATADOS

A análise das ocupações efetivamente exercidas pelo trabalhador em condições análogas à escravidão no momento do resgate indica que, majoritariamente, os trabalhadores resgatados laboravam em funções da ponta da linha produtiva, em trabalhos pouco especializados e sem requisitos de escolaridade. As exceções cabem aos operadores de máquinas, como motosserras e empilhadeiras.

Ademais, as funções prevalentes guardam coerência com as atividades econômicas desenvolvidas ([capítulo 5.1](#)), concentradas especialmente o setor agropecuário, com destaque para as três primeiras, em ordem decrescente: trabalhador no cultivo de árvores frutíferas (20,34%); trabalhador agropecuário em geral (17,80%) e trabalhador volante na agricultura (11,02%).

Os dados foram consolidados no [gráfico 18](#), a seguir:

Gráfico 18: ocupações prevalentes entre os trabalhadores resgatados.



Fonte: Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho, 2021.

7 SITUAÇÕES RELEVANTES ENCONTRADAS

7.1 TRABALHO ESCRAVO INFANTIL

Duas ações fiscais constataram a ocorrência de trabalho escravo infantil durante a Operação Resgate, conforme situações a seguir enumeradas:

1. [Inspeção 3 \(clique para ver fotos da inspeção\)](#): um adolescente de 15 anos foi encontrado trabalhando na colheita da laranja, em Goiás. O trabalho era informal e em condições degradantes.
2. [Inspeção 7 \(clique para ver fotos da inspeção\)](#): dois adolescentes foram resgatados do trabalho em fabricação de tijolos em Minas Gerais. O trabalho

era realizado em condições degradantes e sem observância das normas mínimas de segurança e saúde no trabalho.

3. [Inspeção 9 \(clique para ver fotos da inspeção\)](#): 5 adolescentes indígenas foram resgatadas em fazenda de cultivo de soja no Mato Grosso do Sul. O trabalho era realizado em condições degradantes.

7.2 TRABALHO ESCRAVO INDÍGENA

As inspeções no estado do Mato Grosso do Sul constataram, em duas ações fiscais, a submissão de indígenas à situação de trabalho análogo ao escravo, conforme itens enumerados a seguir.

1. [Inspeção 8 \(clique para ver fotos da inspeção\)](#): resgate de 3 indígenas da etnia Kaiowá. O trabalho era realizado em condições degradantes.
2. [Inspeção 9 \(clique para ver fotos da inspeção\)](#): resgate de 22 indígenas da etnia Kaiowá. O trabalho era realizado em condições degradantes.

7.3 PESSOAS COM DEFICIÊNCIA RESGATADAS

Duas pessoas com deficiência intelectual foram resgatadas em condições degradantes na atividade de cultivo de fumo, no Rio Grande do Sul. Os trabalhadores estão recebendo acompanhamento da assistência social do município. Trata-se da [Inspeção 16, referenciada no anexo fotográfico \(clique para ver fotos da inspeção\)](#):

7.4 IDOSOS RESGATADOS

Seis trabalhadores com mais de 60 anos foram resgatados em cinco fiscalizações da Operação Resgate. As situações encontradas constam da enumeração a seguir:

1. [Inspeção 17 \(clique para ver fotos da inspeção\)](#): um trabalhador de 60 anos foi resgatado em uma carvoaria em Venâncio Aires (RS).
2. [Inspeção 13 \(clique para ver fotos da inspeção\)](#): Um trabalhador de 62 anos foi resgatado em uma fazenda de mandioca e gado em Tamborá (PR).

3. [Inspeção 20 \(clique para ver fotos da inspeção\)](#): dois trabalhadores de 63 e 64 anos foram resgatados de uma fazenda de produção de gado para corte, em Monte Santo (TO).
4. [Inspeção 14 \(clique para ver fotos da inspeção\)](#): Uma trabalhadora de 63 anos foi resgatada de serviços domésticos no Rio de Janeiro.
5. [Inspeção 2 \(clique para ver fotos da inspeção\)](#): Um trabalhador de 65 anos foi resgatado trabalhando em uma fazenda arrendada para o pasto de gado em Rio Verde (GO).

7.5 TRABALHO ESCRAVO DE IMIGRANTES

Cinco trabalhadores de origem boliviana foram resgatados em uma oficina de costura em São Paulo (SP). Trata-se da [Inspeção 19, referenciada no anexo fotográfico \(clique para ver fotos da inspeção\)](#):

7.6 TRÁFICO DE PESSOAS

Dois trabalhadores nordestinos vítimas de tráfico de pessoas foram resgatados em São Sebastião (SP). Trata-se da [Inspeção 18, referenciada no anexo fotográfico \(clique para ver fotos da inspeção\)](#):

7.7 TRABALHO ESCRAVO DOMÉSTICO

Trabalho escravo doméstico foi encontrado em duas fiscalizações, ambas no estado do Rio de Janeiro. Maiores detalhes dos casos estão descritos na enumeração abaixo:

1. [Inspeção 14 \(clique para ver fotos da inspeção\)](#): trabalhadora idosa foi resgata em serviço doméstico no Rio de Janeiro/RJ após cerca de 40 anos trabalhando sem receber salários, em troca somente da moradia e alimentação.

2. [Inspeção 15 \(clique para ver fotos da inspeção\)](#): Uma trabalhadora foi resgata em serviço doméstico no Rio de Janeiro/RJ, sem perceber salário, folgas e férias.

8 CONCLUSÃO

A Operação Resgate foi um ótimo exemplo de articulação interinstitucional com a participação de todas as entidades que atualmente atuam para erradicação da escravidão contemporânea no país em âmbito nacional. Mesmo com obstáculos administrativos naturais como a execução de despesas com duodécimo de orçamento, além do próprio cenário de pandemia que o Brasil estava imerso, prestes a enfrentar a segunda onda de contágio, todas as instituições se fizeram presentes nessa operação inédita.

A atuação conjunta da responsabilização trabalhista e criminal, por meio da Inspeção do Trabalho e da Polícia Federal trouxe importantes reflexões sobre como deve ser uma ação interinstitucional ideal e qual o momento de cada atuação. Pela dinâmica da ação do GEFM a polícia judiciária pôde identificar o trabalho análogo ao de escravo a partir de um ponto de vista básico: o da relação de emprego e dos elementos a caracteriza, para a partir de então analisar essa relação de emprego de um ponto de visto de direitos humanos e de exploração.

Com o cenário identificado e devidamente caracterizado, os elementos de enquadramento do ilícito trabalhista para também configurar um tipo penal puderam ser analisados no local dos fatos e concomitantemente. Isso ocorreu diferentemente das operações do Grupo Móvel ou das unidades regionais da Inspeção do Trabalho, em que a Polícia Federal atua, na grande maioria dos casos, prioritariamente como segurança da equipe, não desempenhando papel de polícia judiciária.

Essa dinamicidade também foi verificada na possibilidade de propositura de ações judiciais para garantias de direitos individuais e coletivos, com a participação da Defensoria Pública da União e do Ministério Público do Trabalho em todas as ações fiscais, assim como é feito costumeiramente nas operações do Grupo Móvel.

Mais que o ineditismo, a Operação Resgate mostra como a atuação conjunta, coesa e articulada do Estado Brasileiro pode erradicar o trabalho análogo ao de

escravo até 2030, restando, entretanto, a garantia desse tipo de atuação não apenas de forma pontual, mas de forma permanente em todo território nacional.

REFERÊNCIAS

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 8. Disponível em: < <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8> >. Acesso em: 4 jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm >. Acesso em 19 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 58.563, de 1º de junho de 1966. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1966/D58563.html >. Acesso em 19 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm >. Acesso em 19 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm >. Acesso em 18 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm >. Acesso em 17 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.608, de 12 de dezembro de 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10608.htm#art2 >. Acesso em 17 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Instrução Normativa nº 139, de 22 de janeiro de 2018. Disponível em: < https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/2075837/do1-2018-01-24-instrucao-normativa-n-139-de-22-de-janeiro-de-2018-2075833 >. Acesso em 19 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção 29, Trabalho Forçado ou Obrigatório, 1930. Disponível em < https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235021/lang--pt/index.htm >. Acesso em 18 set. de 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção 105, Abolição do Trabalho Forçado, 1957. Disponível em < https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235195/lang--pt/index.htm >. Acesso em 18 set. de 2020.

PINTO, Rosália Ferreira. Trabalho escravo: efeitos da absolvição criminal no processo administrativo e na lista suja. Revista da Escola Nacional da Inspeção do Trabalho, Brasília, ano 4, pág. 364. 2020. Disponível em < <https://enit.trabalho.gov.br/revista/index.php/RevistaEnit/article/view/116/66> >. Acesso em 18 set. de 2020.

OPERATION RESCUE: THE LARGEST OPERATION TO COMBAT FORCED LABOR IN BRAZIL

ABSTRACT

Multi institutional action in combating work analogous to slavery has been a hallmark of the Labor Inspection for 26 years in Brazil, ever since the Special Mobile Inspection Group (GEFM) was created, coordinated by Labor Inspectors. In January 2021, Operation Rescue took place, the largest task force ever carried out in the country with the purpose of rescuing workers in conditions of contemporary slavery. Despite of replicating GEFM's good practice in a way never seen before, Operation Rescue made possible a new perception of the phenomenon of modern forms of slavery in the middle of the COVID-19 pandemic in Brazil. The joint and simultaneous action in many places of the country revealed, in an unprecedented way, the diversity of workers who are victims of contemporary slavery, although under the same prism of social vulnerability, and the similarity of the cases found, especially due to the degrading working conditions. In addition, the task force indicated a way to reach goals of the Sustainable Development Goals of the UN Agenda 2030.

Keywords: Forced Labor. Labor Inspection. Operation Rescue.

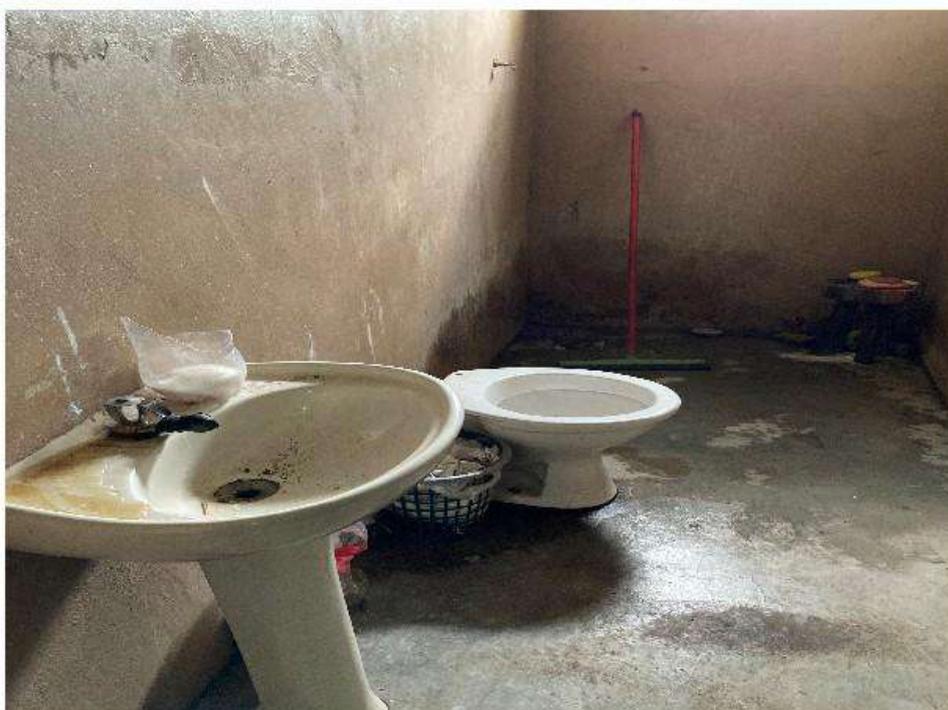
ANEXO – FOTOS DA OPERAÇÃO

Este anexo contém imagens obtidas pelos Auditores-Fiscais do Trabalho durante as fiscalizações realizadas.

Embora não seja possível anexar todas as fotografias das inspeções, foram selecionadas imagens de cada uma das ações fiscais que resultaram em resgate de trabalhadores, visando fornecer ao consulente uma amostra visual da situação de fato encontrada.

Contudo, diversos indicadores importantes para a caracterização do trabalho análogo ao escravo não puderam ser traduzidos em fotografias, como é o caso do tráfico de pessoas, de ameaças relatadas, de endividamento, de retenção de documentos, da restrição de liberdade etc. Assim, as imagens concentram, em sua maioria, condições degradantes de trabalho, que constituem situações relevantes, mas que não exaurem os indicadores de trabalho análogo ao escravo encontrados nas respectivas ações.

Inspeção 1: Sete trabalhadores resgatados na atividade de extração de eucaliptos em Cristalina/GO. Fotografias: cama de trabalhador improvisada com tora de madeira nos pés cabeceira (acima); banheiro sem água para higienização das mãos, sem fornecimento de sabão e papel higiênico e sem assento para o uso do sanitário (abaixo). Equipe de fiscalização: Almir Augusto Chaves, Caroline Saraiva Almeida Corassini, Mauricio Krepsky Fagundes, Rafael Lopes de Castro, Rodrigo Ramos do Carmo. Fotos da equipe de fiscalização. Fotos: Mauricio Krepsky Fagundes.



Inspeção 2: Um trabalhador idoso resgatado trabalhando em uma fazenda arrendada para pasto em Rio Verde/GO, prestando serviços por 15 anos sem o recebimento de salário, em troca apenas da moradia.

Fotografias: cama do trabalhador (acima); visão do dormitório do trabalhador (abaixo). Equipe de fiscalização: Valdemar Monteiro de Carvalho Junior e Bruno Costa. Fotos de Bruno Costa.



Inspeção 3: 24 trabalhadores resgatados trabalhando com informalidade na colheita da laranja em Caldas Novas/GO. Fotografias: ausência de local para a refeição e repouso durante a jornada de trabalho (acima); dormitório dos trabalhadores, sem camas em quatro mofados e apertados (no centro e abaixo). Equipe de fiscalização: Wlamir Nogueira de Lima e Roberto Mendes. Fotos: Roberto Mendes.



Inspeção 4: 1 trabalhador resgatado trabalhando na cultura do café em Campestre/MG. Fotografias: barraco do trabalhador feito sob uma bananeira (esquerda); visão interna do barraco do trabalhador (direita). Equipe de fiscalização: Alexandre Furtado Scarpelli Ferreira e Valdemir Beraldo Curcioli. Fotos: da equipe de fiscalização.



Inspeção 5: 3 trabalhadores foram resgatados trabalhando em uma carvoaria em Curvelo/MG. Fotografias: geladeira sem mantimentos mínimos para a alimentação dos trabalhadores (esquerda); trabalhador sem equipamentos de proteção (direita, acima); cama improvisada com toras de madeira (direita, ao centro); papelão e panos utilizados para suprir a ausência de colchão da cama (direita, abaixo). Equipe de fiscalização: Jorge Henrique Costa Augusto, Julie Santos Teixeira, Luis Fernando Duque De Sousa, Marcelo Gonçalves Campos, Kenia Boson de Castro Andrade, Rogério Lopes Costa Reis. Fotos: da equipe de fiscalização.



Inspeção 6: 13 trabalhadores foram resgatados trabalhando na atividade de carvoejamento em Santa Fé de Minas/MG. Fotografias: carne destinada à alimentação dos trabalhadores (superior, à esquerda); cama improvisada para o repouso e pernoite do trabalhador (superior, à direita); utensílios para a cocção de alimentos (inferior, à esquerda); visão externa do barraco (direita, abaixo). Equipe de fiscalização: Leandro Costa Marinho, Humberto Monteiro Camasmie, Gustavo Arantes Botelho, Márcio José Leitão de Siqueira. Fotos: da equipe de fiscalização.



Inspeção 7: 13 trabalhadores foram resgatados trabalhando na atividade de fabricação de tijolos em Inhaúma/MG. Fotografias: local de repouso dos trabalhadores durante o pernoite (superior, à esquerda); banheiro para a utilização dos trabalhadores (superior, à direita); local para a guarda de pertences pessoais (abaixo). Equipe de fiscalização: Jorge Henrique Costa Augusto, Julie Santos Teixeira, Luis Fernando Duque De Sousa, Marcelo Gonçalves Campos, Kenia Boson de Castro Andrade, Rogério Lopes Costa Reis. Fotos: da equipe de fiscalização.



Inspeção 8: 3 trabalhadores indígenas resgatados em atividade de cultivo de soja na zona rural de Campo Grande/MS. Fotografias: visão externa do barraco utilizado para o alojamento dos trabalhadores (direita, acima); utensílio utilizados para a cocção de alimentos (esquerda, acima); visão interna do barraco (abaixo). Equipe de fiscalização: Carlos Alberto Sfeir, André Otávio Pastro Kempf, Antonio Maria Parron. Fotos: Antonio Maria Parron.



Inspeção 9: 22 trabalhadores indígenas foram resgatados em atividade de cultivo de soja em Sindrolândia/MS.
Fotografias: visão externa do barraco utilizado para alojar os trabalhadores (acima); ponto de coleta de água

utilizada para o consumo humano e higienização dos trabalhadores e seus pertences (abaixo). Equipe de fiscalização: André Otávio Pastro Kempf, Antonio Maria Parron. Fotos: Antonio Maria Parron.





Inspeção 10: 3 trabalhadores foram resgatados na atividade de criação de gado para corte em São Félix do Xingu/PA. Fotografia: local para a higienização dos trabalhadores (acima); alojamento composto por barracas de camping e estrutura de lonas (abaixo, à esquerda); trabalhadora higienizando louça e utensílios de cozinha em

um igarapé (abaixo, à esquerda). Equipe de fiscalização: Henrique Mandagará de Souza, Jose Weyne Nunes Marcelino, Henrique Ascenção Gouvea, Roberto Salomão Shorane. Fotos Jose Weyne Nunes Marcelino.



Inspeção 11: 11 trabalhadores foram resgatados em atividade de extração de caulim em Equador/RN. Fotografias: visão externa do barraco dos trabalhadores (superior, à esquerda); acesso à mina subterrânea (superior, à direita); trabalhador descendo para o trabalho na mina subterrânea (inferior, à esquerda); detalhe da manivela utilizada para o transporte de pessoas e materiais entre a superfície e a mina subterrânea (inferior, à direita). Equipe de fiscalização: Jackson Sena Brandão, Nei Alexandre de Brito Costa, Rui da Silva Vidal, Marcio Beraldo Godinho de Castro, Rafael De Andrade Vieira, Gislene Ferreira Dos Santos Stacholski, Geraldo Vaguino Alves dos Reis, Adroaldo Mota Lima Júnior. Foto do barraco: Geraldo Vaguino Alves dos Reis; foto do trabalhador: Gislene Ferreira Dos Santos Stacholski; demais fotos do ambiente de trabalho: Adroaldo Mota Lima Júnior.



Inspeção 12: 5 trabalhadores foram resgatados em um parque de diversões na cidade de Cabo de Santo Agostinho/PE. Fotografias: visão externa da estrutura do circo (acima); alojamento em um container sem ventilação (abaixo, à esquerda); alojamento abaixo da estrutura do circo (abaixo, à direita). Equipe de fiscalização: Izabel Amanda Miranda Pedrosa Calado - Auditor-Fiscal do Trabalho, Francisco Oliveira Lima, Isis Freitas De Oliveira, Carlos Fernando Da Silva Filho. Fotos: Equipe Regional de Fiscalização do Trabalho análogo ao escravo de Pernambuco.



Inspeção 13: 1 trabalhador resgatado no cultivo da mandioca em Tamborá/PR após ter permanecido trabalhando sem remuneração, em troca apenas de moradia, durante 15 anos. Fotografias: cama improvisada do trabalhador (acima); visão interna do barraco (abaixo). Equipe de fiscalização: Edvaldo Santos Da Rocha, Irismar Nunes Rocha. Fotos: Edvaldo Santos Da Rocha.



Inspeção 14: Uma trabalhadora idosa foi resgatada em serviço doméstico no Rio de Janeiro/RJ após cerca de 40 anos trabalhando sem receber salários, em troca somente da moradia e alimentação. Fotografias: local destinado à guarda dos pertences da trabalhadora (acima, à esquerda); visão do dormitório da trabalhadora (acima, à direita); banheiro destinado à trabalhadora (abaixo, à esquerda); cama da trabalhadora (abaixo, à direita). Equipe de fiscalização: Rosane Aparecida Rodrigues, Alexandre Rodrigo Teixeira Da Cunha Lyra. Fotos: Alexandre Rodrigo Teixeira Da Cunha Lyra.





Inspeção 15: Uma trabalhadora foi resgatada em serviço doméstico no Rio de Janeiro/RJ, sem perceber salário, folgas e férias. Fotografias: armário no banheiro destinado à guarda dos poucos pertences da trabalhadora (acima); a trabalhadora dorme em um colchonete no chão, ao lado da idosa que cuida (abaixo). Equipe de fiscalização:

Rosane Aparecida Rodrigues, Alexandre Rodrigo Teixeira Da Cunha Lyra. Fotos: Alexandre Rodrigo Teixeira Da Cunha Lyra.



Inspeção 16: 3 trabalhadores, sendo dois deles pessoas com deficiência, foram resgatados em atividade de colheita de fumo em Fontoura Xavier/RS. Fotografias: visão interna do alojamento dos trabalhadores (acima, à esquerda); banheiro utilizado pelos trabalhadores (acima, à direita); visão interna do alojamento no momento da entrevista de uma trabalhadora (abaixo, à esquerda); dormitório improvisado sobre a carroceria de um caminhão (abaixo, à direita). Equipe de fiscalização: Leandro Vagliati, Alexandre Helvecio Ferreira Monteiro Machado, Lucilene Pacini, Bruna Carolina de Quadros, Adriano Winck Nunes, Ricardo Luis Brand. Fotos do ambiente de trabalho: Leandro Vagliati. Fotos da entrevista com a trabalhadora. Lucilene Pacini.



Inspeção 17: 4 trabalhadores foram resgatados em atividade de carvoejamento em Venâncio Aires/RS. Fotografias: visão interna do alojamento (acima, à direita e à esquerda); água utilizada para consumo humano pelos trabalhadores (abaixo, à esquerda); lavanderia (abaixo, à direita). Equipe de fiscalização: Leandro Vagliati, Alexandre Helvecio Ferreira Monteiro Machado, Lucilene Pacini, Bruna Carolina de Quadros, Adriano Winck Nunes, Ricardo Luis Brand. Fotos da água utilizada para consumo: Alexandre Helvecio Ferreira Monteiro Machado. Demais fotos: Lucilene Pacini.



Inspeção 18: 2 trabalhadores vítimas de tráfico de pessoas foram resgatados em atividade de comércio varejista em São Sebastião/SP. Fotografias: alojamento improvisado em local junto ao depósito (esquerda); alojamento improvisado (direita). Equipe de fiscalização: Paulo Rogerio Moreira de Oliveira, Marco Aurelio Arruda Rocha. Fotos: Marco Aurelio Arruda Rocha.



Inspeção 19: 5 trabalhadores bolivianos resgatados em oficinas de costura em São Paulo/SP. Fotografias: dormitório com espaço insuficiente, precário e tomado pelo mofo (acima, à direita e à esquerda); visão do local de trabalho, onde também residem os trabalhadores (abaixo, à esquerda); instalações elétricas irregulares e local com grande quantidade de material comburente (abaixo, à direita). Equipe de fiscalização: Evandro Afonso De Mesquita, Paulo Roberto Warlet da Silva, Filipe Colares Nascimento. Fotos: Evandro Afonso De Mesquita, Paulo Roberto Warlet da Silva.



Inspeção 20: 15 trabalhadores foram resgatados em atividade de criação de gado para corte em Monte Santo do Tocantins/TO. Fotografias: visão externa do barraco utilizado para o alojamento dos trabalhadores (esquerda); visão interna do barraco (direita). Equipe de fiscalização: Marcos Jose Mariano Toledo, Jalsom Jacomo do Couto, Aldemar Machado de Oliveira, Valdi Gomes De Castro. Fotos: Valdi Gomes De Castro.



NOTIFICAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO DA NR 33 – ESPAÇOS CONFINADOS – NA INDÚSTRIA DE FABRICAÇÃO DE VINHO DO RIO GRANDE DO SUL

Patrícia Accorsi¹

1. Introdução. 2. Análise de contexto. 3. Processo de produção do vinho e riscos específicos em espaços confinados 4. Notificação coletiva do setor vitivinícola. 4.1 Inspeções realizadas em razão da notificação coletiva. 4.2 Interdições. 4.2.1 Solicitações de Suspensão de Interdição. 4.3 Autos de infração. 5. Análise dos resultados. 6. Conclusão. Referências. Anexo I. Anexo II. Anexo III.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é promover atuação mais ampla, padronizada e efetiva da Inspeção do Trabalho através das notificações coletivas em setores específicos viabilizando o levantamento de dados para mensurar sua atuação e o alcance nas empresas, reduzir a concorrência desleal e prevenir novos acidentes de trabalho no setor notificado. A identificação do problema decorreu de análise de acidente fatal do enólogo responsável por vinícola na região metropolitana de Porto Alegre/RS, onde restou verificado o desconhecimento dos riscos existentes no interior dos espaços confinados da vinícola pelos trabalhadores e a total inadequação do estabelecimento à NR 33 - Norma Regulamentadora do Ministério do Trabalho e Previdência referente à segurança e saúde nos trabalhos em espaços confinados. Após análises, entrevistas e pesquisas decorrentes, concluiu-se pela urgência de ação coletiva no tradicional setor do Estado do Rio Grande do Sul focada em segurança e saúde do trabalho em espaços confinados das vinícolas. Para melhor compreensão do presente trabalho, percorrer-se-á desde o planejamento da Notificação Coletiva na Indústria de Fabricação de Vinho focado na NR 33 - Segurança e Saúde nos Trabalhos em Espaços Confinados - até sua implementação e resultado final da ação da Inspeção Trabalho.

Palavras-chave: Inspeção do Trabalho. Notificação coletiva. NR 33. Espaços confinados. Vinícolas.

1 INTRODUÇÃO

O setor vitivinícola do Estado do Rio Grande do Sul é bastante tradicional. Iniciado à época da imigração italiana no Brasil, com seu ápice entre 1880 e 1930, a



Serra Gaúcha é responsável por 85% da produção dos vinhos do Brasil. Desde aquela época até os dias atuais, houve diversas modificações no setor, inclusive no modo de produção ao serem implantadas novas tecnologias e no próprio produto final, reconhecido mundialmente. No entanto, a área de segurança e saúde do trabalho não acompanhou essa evolução, ficando relegada a segundo plano.

O mundo do trabalho tem se mostrado cada dia mais complexo e as condições do labor não são vistas como prioridade na maioria das vezes, sendo tratadas como gastos desnecessários e primados os lucros e a produção. Em consequência do capitalismo exacerbado e desta falta de foco em segurança e saúde no trabalho, não há a cultura da prevenção de acidentes e doenças laborais, originando um sem número de inválidos e mortos e sobrecarregando a sociedade em geral com gastos assistenciais e previdenciários.



Com foco nesta realidade, foi realizada análise de acidente do trabalho fatal do enólogo responsável por uma vinícola localizada nas proximidades de Porto Alegre/RS. Nesta ocasião, restou verificado o desconhecimento dos trabalhadores a respeito dos riscos a que estavam expostos na realização de trabalhos no interior dos espaços confinados e a total inadequação do local em relação à Norma Regulamentadora nº 33 do do Ministério do Trabalho e Previdência (NR 33), referente à segurança e saúde do trabalho em espaços confinados.

Baseado na referida análise de acidente, nas entrevistas pessoais com os trabalhadores do local do acidente e conhecedores das condições de trabalho nas demais empresas do setor; nas pesquisas realizadas nos sistemas disponíveis à Inspeção do Trabalho e na verificação dos riscos inerentes às atividades do setor produtivo vitivinícola, concluiu-se pela urgência de uma ação coletiva mais abrangente com foco em segurança e saúde no trabalho nos espaços confinados do setor.

Assim, foi elaborado um Termo de Notificação Coletiva para as empresas do setor vitivinícola notificando-as a cumprir os itens da NR 33 - Segurança e Saúde nos Trabalhos em Espaços Confinados - com o principal objetivo de prevenir novos acidentes de trabalho como o analisado e promover ampla divulgação dos riscos inerentes às atividades do setor, já que é sabido que a maioria das mortes decorrentes de acidentes em espaços confinados ocorre por falta de informação dos empregados e, muitas vezes, dos empregadores.

Decorrido o prazo concedido pela Notificação Coletiva, foram realizadas as inspeções *in loco* nas empresas notificadas, sendo interditadas as entradas e os trabalhos no interior de seus espaços confinados uma vez constatada situação de risco grave e iminente à saúde e à integridade física dos trabalhadores, bem como atuadas as irregularidades encontradas, mostrando-se uma ferramenta bastante eficiente para a Inspeção Fiscal do Trabalho.

2 ANÁLISE DO CONTEXTO

As Normas Regulamentadoras de Segurança e Saúde no Trabalho (NR) do do Ministério do Trabalho e Previdência, surgiram a partir da publicação da Portaria nº 3.214 em 8 de junho de 1978, com o objetivo de cumprir a expressa delegação normativa estampada no Capítulo V do Título II da Consolidação das leis do Trabalho (CLT), e dispor sobre medidas complementares no campo da prevenção de doenças e acidentes do trabalho, baseadas no direito fundamental previsto no art. 7º, XXII, da Constituição Federal. Desse modo, as NR contêm densidade legal de observância obrigatória e vinculante para todos os empregadores e empregados, urbanos e rurais; bem como pelas organizações e pelos órgãos públicos da administração direta e indireta, e pelos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, que possuam empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, conforme dispõe o item nº 1.2 da NR 01.

O processo de elaboração da Norma Regulamentadora sobre Segurança e Saúde nos Trabalhos em Espaços Confinados iniciou em fevereiro de 2002 com a criação de um Grupo Técnico (GT) composto por engenheiros de diversas instituições governamentais. A NR-33 – Segurança e Saúde nos Trabalhos em Espaços Confinados – foi aprovada pela Portaria MTE nº 202, de 22 de dezembro de 2006 e publicada no Diário Oficial da União de 27 de dezembro de 2006, vindo a preencher esta lacuna na legislação de Segurança e Saúde do Trabalho.

A NR 33 é de observância obrigatória em todos os estabelecimentos que possuem espaços confinados, independente da área de atividade. Contém cinco itens, com seus respectivos subitens, bem como três anexos, conforme a seguir:

- 1- Objetivo e Definição;

- 
- 2- Responsabilidades;
 - 3- Gestão de segurança e saúde nos trabalhos em espaços confinados;
 - 4- Emergência e Salvamento;
 - 5- Disposições Gerais;
 - Anexo I – Sinalização;
 - Anexo II – Permissão de Entrada e Trabalho (PET);
 - Anexo III – Glossário

Segundo dispõe o item 33.1.1, a NR 33 “tem como objetivo estabelecer os requisitos mínimos para identificação de espaços confinados e o reconhecimento, avaliação, monitoramento e controle dos riscos existentes, de forma a garantir permanentemente a segurança e saúde dos trabalhadores que interagem direta ou indiretamente nesses espaços”.

O Guia Técnico da NR-33 (Garcia & Kulcsar Neto. MTE. 2013. P.12) esclarece:

O objetivo da NR-33 é garantir a entrada, o trabalho e a saída segura dos espaços confinados, através da implantação de medidas de proteção, que devem ser estabelecidas a partir dos riscos existentes no espaço confinado, antes da entrada e dos riscos gerados na atividade a ser realizada.



A definição legal de Espaço Confinado está contida no item 33.1.2 da NR 33: “qualquer área ou ambiente não projetado para ocupação humana contínua, que possua meios limitados de entrada e saída, cuja ventilação existente é insuficiente para remover contaminantes ou onde possa existir a deficiência ou enriquecimento de oxigênio”.

Conforme o Guia Técnico da NR-33 (Garcia & Kulcsar Neto. MTE. 2013. P.12), Espaços Confinados são áreas fechadas ou enclausuradas, com as seguintes características:

- o ambiente não prevê ocupação humana contínua;
- as aberturas para entrada e saída são restritas, limitadas, parcialmente obstruídas ou providas de obstáculos que impeçam a livre circulação dos trabalhadores;
- a movimentação no seu interior é muitas vezes difícil, podendo ocorrer o aprisionamento do trabalhador devido à complexidade da geometria, como planos inclinados, paredes convergentes, pisos lisos, seção reduzida e outras;

- a ventilação natural inexistente ou é deficiente;
- a ventilação existente é insuficiente para remover contaminantes (gases, vapores, poeiras, névoas ou fumos);
- o percentual de oxigênio pode ser inferior ou superior aos limites legais;
- poluentes tóxicos e inflamáveis e/ou explosivos podem ser encontrados no seu interior;
- fontes de energia potencialmente nocivas podem estar presentes;
- o risco de ocorrência de acidente de trabalho ou de intoxicação é elevado.

Os espaços confinados são consideravelmente mais perigosos do que os espaços normais de trabalho, por serem passíveis de transformação do status normal para imediatamente perigosos à vida e saúde dos trabalhadores devido a qualquer pequena alteração em suas condições internas. Essas condições podem ser transitórias e, conseqüentemente, difíceis de reconhecer, sinalizar e adotar medidas preventivas. As atividades realizadas no interior destes espaços não são rotineiras e normalmente ocorrem em situações anormais de trabalho, como limpezas, inspeções, manutenções, reformas e construções, bem como fora de expediente ou quando a unidade está fora de funcionamento.

Acidentes em espaços confinados muitas vezes contêm múltiplas vítimas, decorrentes do acidente original e da tentativa subsequente de salvamento, permeada de circunstâncias altamente estressantes que frequentemente submetem os resgatistas a um risco consideravelmente maior do que o da vítima inicial.

Ademais, vale salientar que de acordo com a ILO Content Manager (2011), as ocupações de vítimas de acidentes em espaços confinados abrangem todo o espectro ocupacional. Embora a maioria sejam trabalhadores, como era de se esperar, as vítimas também incluem engenheiros e técnicos, supervisores e gerentes e pessoal de resposta a emergências. O pessoal de segurança e higiene industrial também se envolveu em acidentes em espaços confinados.

Apesar de não haver no Brasil dados estatísticos oficiais sobre acidentes em espaços confinados, através de uma pesquisa em jornais realizada pela FUNDACENTRO (Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho) e ABS (Agência Brasil Segurança) foi compilada por Kulcsar Neto, Scardino e Possebon (2000) uma relação com sucinta descrição de 103 acidentes em espaços



confinados ocorridos entre 1984 a 2000, sendo levantado o número de 95 vítimas fatais.

De acordo com Kulcsar Neto apud Vale; Alves (2000), pesquisador da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO) no Brasil, os trabalhadores não estão morrendo apenas por falta de oxigênio, inalação de produtos tóxicos, quedas ou explosões, mas essencialmente, por falta de informações.

Em espaços confinados, os riscos existentes ou gerados pela atividade são potencializados por sua configuração: dificuldade para movimentação e trabalho no seu interior, ventilação natural deficiente ou inexistente e aberturas para entrada e saída restritas ou limitadas. Por esse motivo, todos os fatores devem ser avaliados detalhadamente antes da entrada no interior destes espaços, levando-se em consideração o efeito de um sobre o outro.



Conforme a Enciclopédia de Segurança e Saúde do Trabalho da OIT, os acidentes que envolvem espaços confinados são diferentes dos acidentes que ocorrem em espaços de trabalho normais e mais letais. Um erro aparentemente menor ou descuido na preparação do espaço, seleção ou manutenção do equipamento ou atividade de trabalho pode precipitar um acidente. Isso ocorre porque a tolerância para erros nessas situações é menor do que para a atividade normal do local de trabalho (ILO, 2011).

Por essa razão, a NR 33 prima pela identificação e reconhecimento antecipados, bem como medidas preventivas, dos riscos existentes no interior dos espaços confinados, pois qualquer negligência ou imprevisão podem ser fatais. São tarefas complexas, uma vez que muitas condições perigosas são de difícil reconhecimento e avaliação, não são visíveis e frequentemente mudam de condição no transcurso da atividade.

Os riscos presentes em espaços confinados podem ser físicos, químicos, biológicos, ergonômicos e mecânicos, conforme dispõe o item 33.3.2 “c” da NR 33. Dentre estes, os mais frequentemente encontrados dentro, fora e ao redor dos espaços confinados estão os riscos físicos (ruído, calor, radiações não ionizantes e umidade) e os químicos ou atmosféricos (deficiência de oxigênio, excesso de oxigênio, atmosferas inflamáveis e tóxicas ou contaminantes).

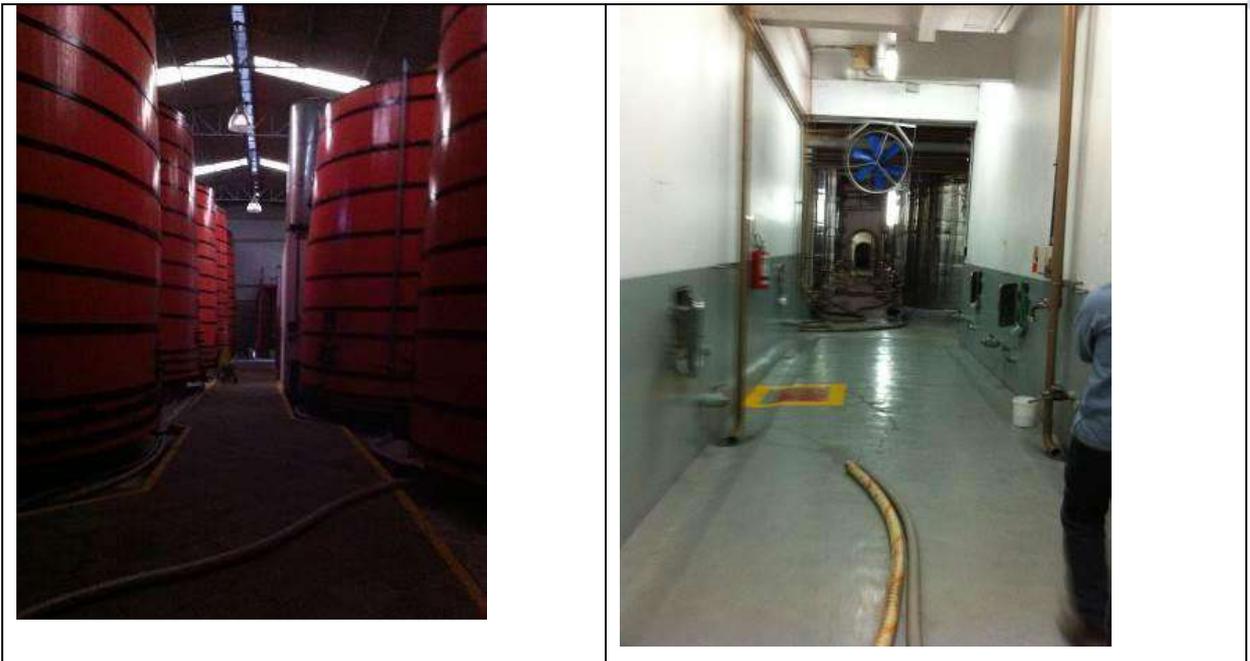
3 PROCESSO DE PRODUÇÃO DO VINHO E RISCOS ESPECÍFICOS EM ESPAÇOS CONFINADOS

Sem a pretensão de exaurir o assunto e explorar todo o processo produtivo do vinho, mas com o objetivo de entendê-lo para melhor compreender o desenvolvimento do presente trabalho e vislumbrar o risco mencionado, faz-se necessária uma rápida descrição das suas corriqueiras etapas.

Conforme documento específico para adegas e destilarias da campanha de informação e sensibilização da ACT - Autoridade para as Condições do Trabalho – órgão de Portugal responsável pelas atribuições da Inspeção Geral do Trabalho e do Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho – integrante da Estratégia Nacional para Segurança e Saúde do Trabalho 2008-2012, “as atividades de maior risco são as relacionadas com manutenção, reparação, limpeza, drenagem de resíduos, desinfecção e lavagem de lagares, cubas e pipas, antes, durante e após a vindima.” Segundo este órgão governamental, as estatísticas indicam que todos os anos ocorrem acidentes de trabalho graves e alguns mortais. No Brasil não é diferente, pois o risco é inerente à atividade das vinícolas, independentemente do local em que realizadas, embora não haja um órgão brasileiro responsável pela estatística no setor.

Os espaços confinados encontrados em vinícolas normalmente constituem-se de tanques, pipas, piletas, autoclaves e prensas, a exemplo das figuras a seguir.

Figuras 1 e 2 – Pipas e piletas



Figuras 3 e 4 – Tanques de inox e autoclaves



Figuras 5 e 6 – Tanques de ferro e prensa



Durante o processo produtivo em vinícolas, formam-se substâncias perigosas que contaminam a atmosfera dos espaços confinados, gerando riscos a saúde e integridade física dos trabalhadores que efetuam atividades nestes locais. Dentre elas salientam-se o dióxido de carbono (CO_2) e o dióxido de enxofre (SO_2), contaminantes que potencializam o risco de asfixia, efeitos neurotóxicos e queimaduras oculares, cutâneas e das vias respiratórias.

Diferentemente de outras atividades industriais, o ritmo de produção da agroindústria especializada na elaboração de vinho (chamada de cantina rural), não é constante, mas depende dos períodos de safra e entressafra. O que significa alternar períodos de hiperatividade com quase ociosidade. Na região serrana do Rio Grande do Sul, uma das regiões de maior produção de vinho do país, a uva para vinificar é colhida entre 10 de fevereiro e 10 de março, iniciando-se pela colheita da uva Merlot, seguida pela Cabernet Franc e Cabernet Sauvignon.

O processamento do vinho tinto inicia com o recebimento da uva. Após as retiradas de amostras, limpeza, desengaçamento e esmagamento da uva, é gerado o mosto, que é bombeado para o recipiente de fermentação. Uma das principais etapas do processo de vinificação é a fermentação alcoólica, que acontece simultaneamente com a maceração (período em que a parte sólida da uva - película e semente - permanece em contato com o mosto) e a remontagem (retirada do mosto da parte inferior do recipiente para colocá-lo novamente na parte superior, com o auxílio de uma bomba, a fim de extrair os componentes da parte sólida da uva, homogeneizar a



massa vínica em fermentação, controlar a temperatura de fermentação e evitar o desenvolvimento de microrganismos indesejáveis na parte superior da parte sólida da uva).

Nesse processo de fermentação, iniciado imediatamente após a adição de leveduras, participam agentes microbiológicos e, por isso, o local da fermentação deve ter boas condições higiênicas e aberturas na parte inferior da sala para facilitar a ventilação, pois é neste momento em que é liberado o dióxido de carbono (CO₂) formado naturalmente durante a fermentação alcoólica da uva. De acordo com o ACT - Autoridade para as Condições do Trabalho - (2014) estima-se que 1 litro de vinho produz 45 litros de CO₂.

Por ser um gás asfíxiante simples, tóxico, inodoro, incolor e uma vez e meia mais denso que o ar, o CO₂ pode provocar um deslocamento na atmosfera ambiente para zonas mais elevadas conduzindo, por substituição, à redução do nível de oxigênio nos espaços confinados das vinícolas, sendo o responsável pela maioria dos acidentes fatais no setor.



Outros contaminantes passíveis de serem encontrados no processo de vinificação são o dióxido de enxofre (SO₂) e o gás sulfídrico (H₂S). O vinho é um elemento vivo do ponto de vista químico, podendo ocorrer diversas reações químicas durante seu processo de produção, inclusive indesejáveis como a formação de gás sulfídrico.

Como explica o especialista em vinhos Marcelo Copello (2018), o dióxido de enxofre - SO₂ - ou anidrido sulfuroso age como microbicida, bactericida, antioxidante e desinfetante e é normalmente usado em cinco estágios da elaboração de um vinho: no campo (na forma de sulfato de cobre); assim que as uvas são colhidas (em caso de colheita mecânica) senão no esmagamento e início da fermentação; depois da fermentação malo-lática; ao colocar os vinhos em barricas ou tanques para amadurecimento; e, por fim, ao engarrafar.

Segundo a ACT - Autoridade para as Condições do Trabalho – (2014), os acidentes de trabalho mais frequentes com o SO₂ ocorrem durante a sua diluição em água, a aplicação da solução, a queima de mexas, a libertação dos vapores de gás liquefeito, o rompimento de válvulas e bombas dos sulfitômetros e por fugas das garrafas de armazenamento.

O dióxido de enxofre é um gás incolor altamente tóxico, podendo ser fatal se inalado, e extremamente irritante para os olhos e vias respiratórias. No estado líquido pode provocar queimaduras.

A presença do gás sulfídrico ocorre como um defeito leve a grave neste processo de fabricação do vinho, sendo, segundo João Afonso (2019), "produzido por leveduras em mostos com baixo teor de azoto. Pode estar relacionado com a casta, solos pobres ou sobre maturação ou com leveduras de fortes exigências nutritivas". No entanto, não foram encontradas informações precisas da frequência de formação e da concentração deste contaminante nos espaços confinados da indústria vitivinícola.

Conforme Aromaster (2015), o ácido sulfídrico (H₂S) é produzido por leveduras em pequenas quantidades durante a fermentação alcoólica. O nitrogênio contido de forma natural nas leveduras controla a produção de ácido sulfídrico. Contudo, quando o nível de nitrogênio é baixo, o excesso de ácido sulfídrico faz com que o vinho tenha um cheiro a ovo podre. Felizmente os produtores de vinho têm a opção de adicionar mais nitrogênio.

O gás sulfídrico (H₂S) é um asfixiante químico responsável por inúmeras mortes ocorridas em espaços confinados. Produzido comumente através da ação de microorganismos sobre a matéria orgânica presente no ambiente, trata-se de um composto gasoso com odor característico de "ovo podre". É corrosivo e venenoso dependendo de sua concentração. Quando em elevada concentração, o gás sulfídrico possui a particularidade de anestesiar os nervos olfativos, quando a pessoa passa a não sentir mais o odor, podendo causar a perda da razão, paralisia do sistema respiratório, inconsciência e morte.

4 NOTIFICAÇÃO COLETIVA DO SETOR VITIVINÍCOLA

Em fevereiro de 2012 chegou à Superintendência do Ministério do Trabalho e Previdência do Rio Grande do Sul através dos jornais locais, a notícia da ocorrência de um acidente do trabalho fatal com o enólogo responsável por uma vinícola localizada nas proximidades de Porto Alegre/RS. Em março de 2012, por ordem de serviço da Seção de Segurança e Saúde do Trabalho – SEGUR – foi realizada

auditoria fiscal do trabalho na referida empresa com o objetivo de proceder à análise do acidente de trabalho.

Desta análise depreendeu-se a falta de gestão de segurança e saúde do trabalho em espaços confinados, como preconiza a NR 33 do MTE, tanto que o acesso ao espaço confinado do acidente não estava bloqueado nem sinalizado e o acidentado trabalhava sozinho quando da ocorrência do acidente, circunstâncias diametralmente contrárias ao que preconiza a norma. O enólogo acidentado, que contava com mais de 20 anos na profissão e, portanto, não era inculto ou incipiente na função, foi encontrado morto no interior do tanque de fermentação de vinho no dia seguinte ao do acidente, fato que corrobora para erradicar a errônea ideia de que somente operários ou pessoas ignorantes e principiantes são passíveis de acidentes.

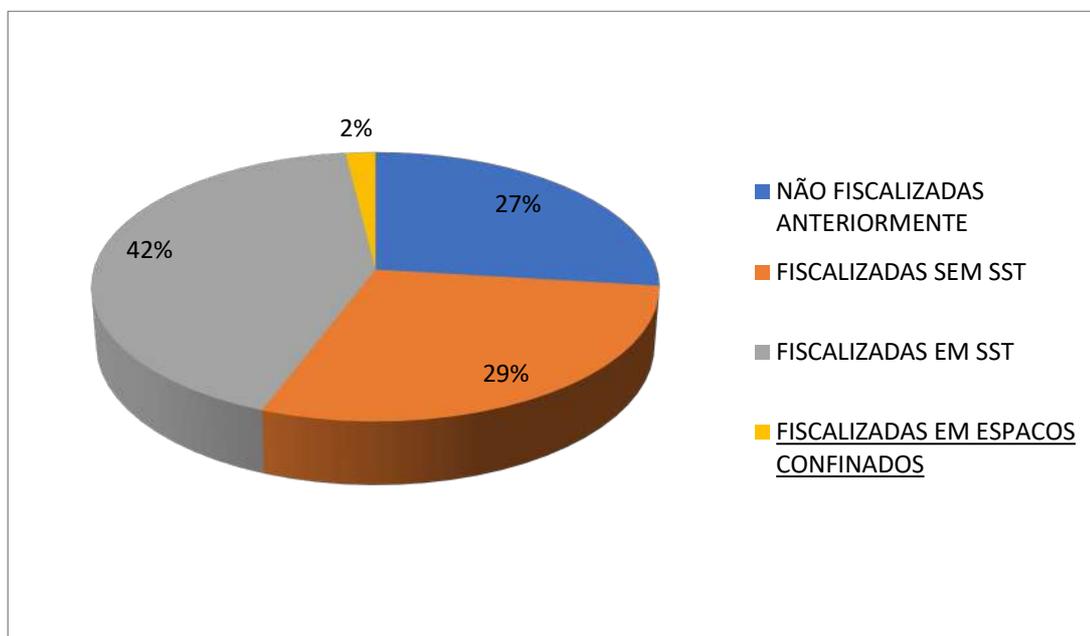
No estabelecimento também restou verificada a inexistência de responsável técnico pelo cumprimento da NR 33, de cadastro dos espaços confinados, de procedimentos escritos das tarefas a serem executadas e das medidas de proteção necessárias, de análises de riscos anteriores à execução das tarefas, de sistema de exaustão/diluição de ar suficiente, de equipamento de aferição da atmosfera local, de equipamentos de proteção individual adequados, de treinamentos dos trabalhadores em espaços confinados, de exames médicos específicos para trabalhadores autorizados a adentrarem nestes locais, etc.

Com base na referida análise de acidente, nas entrevistas pessoais dos trabalhadores do local do acidente, nas pesquisas realizadas nos sistemas disponíveis à Inspeção do Trabalho e na pesquisa e verificação dos riscos inerentes às atividades do setor produtivo vitivinícola, constatou-se a urgência de uma ação coletiva com foco em segurança e saúde do trabalho em espaços confinados ante a provável reincidência do mesmo tipo de acidente em outras vinícolas na mesma situação.

Através de pesquisa realizada no Sistema Federal de Inspeção do Trabalho – SFIT – das empresas constantes na classificação de CNAE 11.12-7 - com atividade de fabricação de vinho no Estado do Rio Grande do Sul, foram selecionadas 52 empresas nas regiões serrana, metropolitana e campanha do RS. Verificou-se, conforme gráfico abaixo, que no período de 1999 a 2013 deste total selecionado 14 empresas nunca haviam sido fiscalizadas pela Inspeção do Trabalho, 15 o foram em áreas diversas de inspeção, 22 haviam sido fiscalizadas em algum item de segurança

e saúde do trabalho, sendo destas apenas uma (da região da campanha) fiscalizada com foco em espaços confinados - NR 33.

Gráfico 1 - FISCALIZAÇÕES DO SETOR NO RS ANTERIORES À NOTIFICAÇÃO COLETIVA DAS VINÍCOLAS



Fonte: elaborado pela autora.

Desse modo, foi formada uma equipe de quatro Auditores Fiscais do Trabalho, responsáveis por implementar o projeto de Notificação Coletiva da NR 33 – espaços confinados – na indústria de fabricação de vinho do Rio Grande do Sul, com o objetivo de adequar os estabelecimentos e conscientizar a população deste setor específico quanto ao risco inerente à sua atividade e à necessidade de adequação à legislação vigente, prevenindo novos acidentes do trabalho.

Juntamente com o Termo de Notificação Coletiva (Anexo I) enviado via postal, foi encaminhada às empresas notificadas uma carta convite (Anexo II) da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no estado do Rio Grande do Sul para participarem na SRTE/RS no dia 12.07.2013, de evento de orientação quanto à notificação coletiva e aos aspectos legais relacionados à segurança e saúde do trabalho na Indústria da Fabricação de Vinho. Na ocasião deste evento compareceram 36 participantes representantes das empresas notificadas, incluindo representantes de sindicatos e associações vitivinícolas, que puderam sanar dúvidas a respeito da

notificação coletiva e das exigências que seriam cobradas durante as inspeções *in loco* nas vinícolas após a decorrência do prazo concedido naquela.

Optou-se pela auditoria-fiscal através de Notificação Coletiva em razão da possibilidade de abarcar o maior número de empresas e trabalhadores do que a individual, e de iniciar e estimular a mudança cultural do setor no Estado incluindo a política de segurança e saúde no trabalho em espaços confinados. Além disso, há o efeito multiplicador desta forma de auditoria ao serem alcançadas indiretamente as empresas não notificadas, atingindo números maiores de adequações do que os previstos diretamente.

Outro ponto positivo considerado na eleição do instrumento da notificação coletiva do setor vitivinícola é o fato de que todas as empresas do setor são tratadas igual e contemporaneamente, com as mesmas exigências pela Inspeção do Trabalho. Assim, evita-se a geração de concorrência desleal que muitas vezes é gerada pelas ações fiscais individuais em razão do pequeno número de empresas que estas alcançam decorrente do ínfimo número de Auditores Fiscais do Trabalho hodiernamente existente proporcionalmente inverso à crescente demanda da sociedade. Além disso, suscita maior segurança jurídica aos fiscalizados, uma vez que as auditorias-fiscais terão um padrão de exigência formado pela mesma equipe responsável pela notificação coletiva, o que não ocorreria em ações individuais realizadas por diferentes auditores.

Igualmente, a fiscalização realizada através de ações coletivas focadas em um setor específico de atividade permite que os resultados sejam mais efetivos, mensuráveis e visíveis para a Inspeção do Trabalho e para a própria sociedade, aprimorando-se a cada inspeção. Também permite que haja uma comparação direta da gestão e dos processos produtivos e tecnológicos entre as empresas fiscalizadas da mesma atividade, o que torna a ação como um todo mais rica.

Das 52 empresas selecionadas através de pesquisa realizada no Sistema Federal de Inspeção do Trabalho – SFIT – das atividades de fabricação de vinho nas principais regiões produtoras do Estado do Rio Grande do Sul, quais sejam, campanha, metropolitana e serra gaúcha; nesta foi estabelecido como parâmetro de pesquisa o número mínimo de dez empregados, pois é onde se encontra a maior parte

da produção vinícola do Estado, diferentemente das regiões da campanha e metropolitana, em que não foi aplicado este critério.

Datado de 26 de junho de 2013, foi encaminhado via postal às empresas selecionadas o Termo de Notificação Coletiva da NR 33 na Indústria de Fabricação de Vinho, notificando-as a adequar em todos os seus estabelecimentos, no prazo de 45 dias a contar do seu recebimento, os itens da NR 33 - Segurança e Saúde nos Trabalhos em Espaços Confinados.

Algumas empresas solicitaram a prorrogação do prazo concedido para conclusão das regularizações necessárias à implementação da NR 33, objeto da Notificação Coletiva.

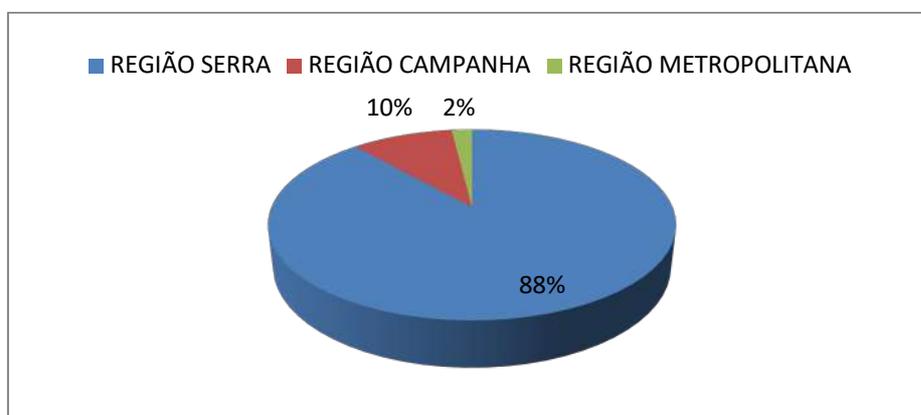
Considerando-se que a Portaria nº 202, que aprovou a Norma Regulamentadora 33, sobre Segurança e Saúde nos Trabalhos em Espaços Confinados, foi publicada no DOU nº 247 de 27/12/2006 e, portanto, vigente em todo território nacional há mais de seis anos naquele momento; diante do alto risco à vida e integridade física dos trabalhadores que envolvem os trabalhos em espaços confinados; e considerando-se que a concessão máxima de prazo passível pela auditoria para correção das irregularidades é de 60 dias, conforme o item 28.1.4.1 da NR 28 do MTE; para a maioria das empresas solicitantes foi concedida dilação do prazo para 60 dias, a contar da data de recebimento do Termo de Notificação Coletiva pela empresa.

Algumas empresas notificadas que contavam com um número maior de empregados e estabelecimentos, em razão da dimensão e conseqüente complexidade das adequações necessárias à legislação vigente, obtiveram dilação do prazo para 90 dias, a contar da data de recebimento do Termo de Notificação Coletiva, com concessão do Superintendente Regional do Trabalho e Emprego, uma vez que a prorrogação se referia a prazo superior a 60 dias, conforme item 28.1.4.2 da NR 28 do MTE.

4.1 INSPEÇÕES REALIZADAS EM RAZÃO DA NOTIFICAÇÃO COLETIVA

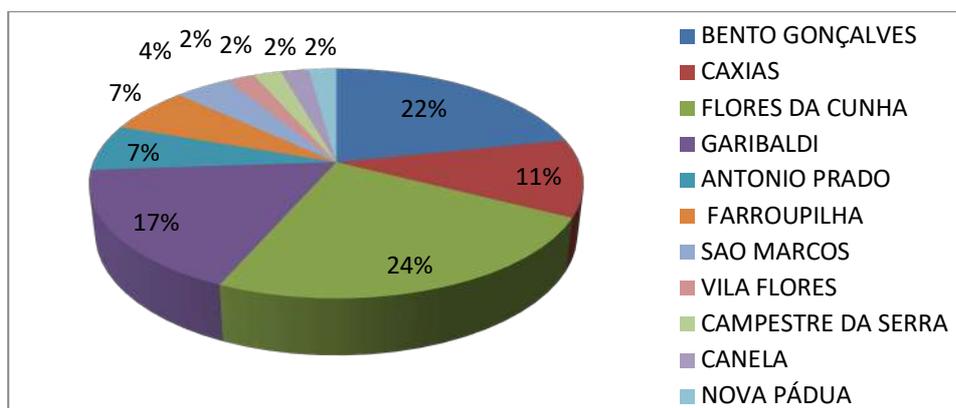
Decorridos os prazos acima referidos, a equipe de auditores responsável pelo projeto de Notificação Coletiva da NR 33 da Indústria de Fabricação de Vinho do RS iniciou as inspeções nos estabelecimentos notificados concentrando-se na região serrana em razão desta possuir o maior número de empresas notificadas, bem como por ser responsável pela maior parte da produção de vinho do Estado, conforme gráficos abaixo. Ademais, a maioria das empresas vitivinícolas da região da campanha e metropolitana concentra suas atividades no plantio e colheita da uva, transportando-a para a região serrana para seu beneficiamento, onde são encontrados os espaços confinados.

Gráfico 2 - REGIÕES DAS EMPRESAS NOTIFICADAS



Fonte: elaborado pela autora.

Gráfico 3 - REGIÃO DA SERRA GAÚCHA NOTIFICADA



Fonte: elaborado pela autora.

Na semana do dia 23.09.2013 ocorreram as primeiras inspeções *in loco* em 6 vinícolas da região serrana, compreendendo os municípios de Flores da Cunha e

Bento Gonçalves. Nesta primeira ação, resultaram interditados a entrada e o trabalho no interior dos espaços confinados de 5 estabelecimentos por ser constatado risco grave e iminente à segurança e saúde dos trabalhadores, bem como foram lavrados 32 autos de infração.

A segunda semana de inspeções locais, iniciada no dia 30.09.2013, compreendeu 7 empresas notificadas dos municípios de Flores da Cunha, Farroupilha, Garibaldi e Caxias do Sul, resultando em 6 interdições e 39 autos de infração lavrados.

Na terceira semana, iniciada no dia 28.10.2013, as inspeções iniciais ocorreram em 6 empresas dos municípios de Bento Gonçalves, Garibaldi e Farroupilha, sendo em todas elas interditados os trabalhos e as entradas nos espaços confinados e lavrados 31 autos de infração.

Durante estas três semanas de inspeções *in loco* iniciais nas empresas notificadas, finalizadas na primeira semana do mês de novembro de 2013, foram visitadas 18 vinícolas, sendo inspecionados dois estabelecimentos de uma mesma empresa, totalizando 19 estabelecimentos visitados ao todo.

Na semana do dia 11.03.2014, procedeu-se a novas auditorias direcionadas às vinícolas anteriormente inspecionadas e interditadas que não solicitaram o levantamento das interdições, com o objetivo de verificar o cumprimento da abstenção de entrada e trabalho no interior dos espaços confinados pela empresa.

4.2 INTERDIÇÕES

Uma vez constatada a existência de situação de grave e iminente risco à saúde ou à integridade física dos trabalhadores, é competência e dever da Auditoria Fiscal do Trabalho proceder à interdição, com fulcro no artigo 161 da CLT; no art. 11 da Lei nº 10.593/2002, que dispõe sobre a reestruturação da Carreira da Auditoria; no art. 18, XIII, do Decreto nº 4.552/2002, que aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho; e na Norma Regulamentadora nº 3 do do Ministério do Trabalho e Previdência, com redação dada pela Portaria SEPRT n.º 1.068/2019 atualmente.

Durante as inspeções nos estabelecimentos das vinícolas, foram caracterizados riscos graves e iminentes à segurança e à saúde dos trabalhadores na

entrada e trabalho nos espaços confinados de intoxicação, falta de oxigênio, afogamento, choques elétricos, eletricidade estática, queimaduras, quedas, escorregamentos, impactos, esmagamentos, amputações e incêndio ou explosão em trabalhos a quente, restando interditados o trabalho no interior dos espaços confinados e as entradas de 16 das 18 vinícolas inspecionadas. As Interdições tiveram seu fundamento na caracterização de descumprimento aos seguintes dispositivos legais: Artigo 7º XXII da Constituição Federal; Artigo 157 da CLT e Norma Regulamentadora nº 33 do MTE.

Foram encontrados diversos espaços confinados nas vinícolas inspecionadas, desde os utilizados diretamente na produção para prensagem de uvas, armazenagem e/ou fermentação de vinho, suco e espumante como os tanques de inox ou de ferro, piletas (cubas de concreto revestidas com epóxi), pipas (barris de madeira), autoclaves, prensas pneumáticas de uvas; como os utilizados de modo auxiliar no processo como caixas d'água, poços de caldeiras, túneis da estação de tratamento de efluentes, tanques de diesel e de solução hidroalcoólica.

As vinícolas que possuíam mais de um estabelecimento onde restou constatado risco grave e iminente à segurança e à saúde dos trabalhadores em espaços confinados também os tiveram interditados. Ressalta-se que uma destas teve 8 de suas filiais interditadas juntamente com o estabelecimento matriz.

4.2.1 Solicitações de Suspensão de Interdição

Importante lembrar neste ponto, que os dados aqui mencionados foram mensurados até o término do levantamento de dados deste trabalho em abril de 2014, não compreendendo as suspensões de interdição posteriormente solicitadas e efetivadas.

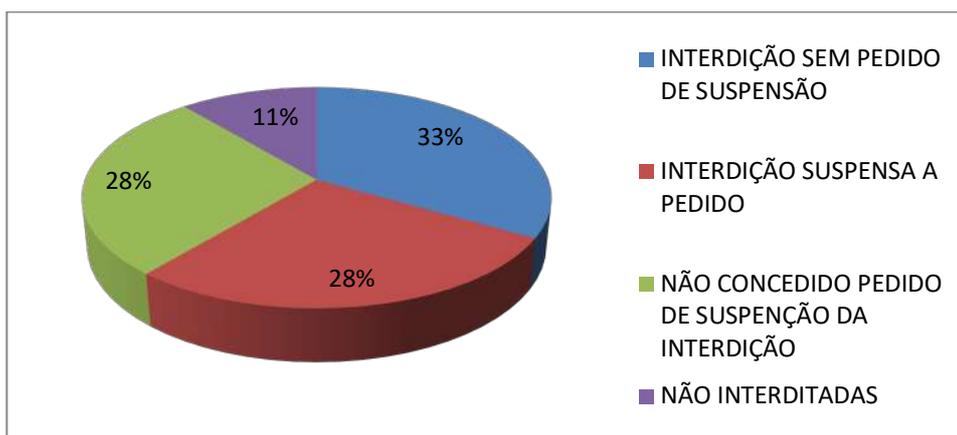
Terminadas as três primeiras semanas de inspeção nas vinícolas notificadas quando ocorreram as interdições dos espaços confinados, e ante a aproximação da vindima gerando a necessidade de entradas nos espaços confinados interditados, em meados do mês de dezembro de 2013 e início de janeiro de 2014, 10 empresas solicitaram sua suspensão. No entanto, os documentos anexados a todos os pedidos de levantamento requeridos pelos Termos de Interdição, foram considerados

insuficientes e incompletos, sendo negados todos os pedidos de suspensão das interdições processualmente.

Quatro empresas tiveram por duas vezes negadas suas solicitações de suspensão de interdição por não apresentarem a documentação comprobatória das adequações necessárias para garantir a segurança dos trabalhadores nos espaços confinados. Destas, apenas uma teve seu pedido deferido posteriormente.

Como se verifica no gráfico a seguir, das 10 empresas que solicitaram a suspensão da interdição, apenas 5, até o mês de abril de 2014, anexaram a documentação completa e, após novas inspeções nos locais de trabalho das vinícolas realizadas a partir do mês de fevereiro de 2014 foram deferidas, sendo permitida a entrada e trabalho nos espaços confinados com a segurança e as medidas adequadas que a NR 33 exige.

Gráfico 4 - Interdições



Fonte: elaborado pela autora.

Vale ressaltar o caso específico de uma das grandes vinícolas da região serrana que, apesar de concedidos 90 dias de prazo da Notificação Coletiva e ser orientada através da presença do seu proprietário-fundador no evento de informação e orientação em julho de 2013 na SRTE, apresentou grande resistência à mudança cultural de priorização da segurança e saúde dos trabalhadores objeto da notificação coletiva e às adequações por ela exigidas. A entrada e trabalho no interior de seus espaços confinados foram interditados na terceira semana de inspeção. Ao solicitar a suspensão da interdição no início de janeiro de 2014, incluiu à incompleta

documentação anexada ao pedido três permissões de entrada de trabalho – PET- datadas de período posterior à mencionada interdição, comprovando claramente o descumprimento da mesma. Nesta ocasião, além de negada a suspensão da interdição, foi lavrado e enviado o respectivo auto de infração por descumprimento de interdição.

As 6 empresas que não solicitaram a suspensão da interdição foram inspecionadas novamente pela auditoria no mês de março de 2014 para verificação do cumprimento das interdições anteriormente efetuadas. Nesta ocasião, restou verificado que a maioria das vinícolas estava providenciando as adequações à NR 33 exigidas no Termo de Interdição, sem ocorrerem entradas e trabalho no interior dos espaços confinados. No entanto, em duas destas empresas foi constatado o descumprimento das interdições com entradas e trabalho no interior dos espaços confinados interditados, mesmo sem a adoção de todas as medidas necessárias à garantia da segurança e saúde dos trabalhadores, sendo lavrados os respectivos autos de infração.

4.3 AUTOS DE INFRAÇÃO

Com base nos itens notificados através do Termo de Notificação Coletiva da NR33 – Espaços Confinados – na Indústria de Fabricação de Vinho do Rio Grande do Sul (Anexo I), depois de decorrido o prazo concedido e realizadas inspeções nos locais de trabalho das empresas notificadas, foram lavrados autos de infração decorrentes das verificações de descumprimentos da NR 33, conforme item 24 do Decreto nº 4.552, de 27.12.2002, que aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho.

Das 18 empresas inspecionadas, foi lavrado um total de 109 autos de infração. Na tabela abaixo, é possível verificar quais as ementas mais autuadas nas vinícolas notificadas, juntamente com sua descrição e capitulação:

Tabela 1 – ementas dos autos de infração

EMENTA	DESCRIÇÃO	CAPITULAÇÃO	TOTAL
---------------	------------------	--------------------	--------------

1330071	Deixar de identificar e/ou isolar e/ou sinalizar o espaço confinado.	Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 33.3.2, alínea "a", da NR-33, com redação da Portaria nº 202/2006.	21
1330063	Deixar de planejar e/ou programar e/ou implementar e/ou avaliar a gestão de segurança e saúde no trabalho em espaço confinado.	Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 33.3.1 da NR-33, com redação da Portaria nº 202/2006.	16
1330012	Deixar de indicar formalmente o responsável técnico pelo cumprimento da NR-33.	Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 33.2.1, alínea "a", da NR-33, com redação da Portaria nº 202/2006.	14
1330497	Deixar de submeter o trabalhador designado para atividades em espaço confinado a exames médicos específicos para a função que irá desempenhar.	Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 33.3.4.1 da NR-33, com redação da Portaria nº 202/2006.	14
1330136	Deixar de manter condições atmosféricas aceitáveis na entrada e durante toda a realização dos trabalhos, monitorando, ventilando, purgando, lavando ou inertizando o espaço confinado.	Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 33.3.2 alínea "g" da NR-33, com redação da Portaria nº 202/2006.	14
1330730	Deixar de providenciar a emissão de certificado de conclusão da capacitação em espaços confinados ou providenciar a emissão de certificado de conclusão da capacitação em espaço confinado em desacordo com o estabelecido na NR-33.	Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 33.3.5.8 da NR-33, com redação da Portaria nº 202/2006.	12
1330128	Deixar de avaliar a atmosfera do espaço confinado, antes da entrada de trabalhadores.	Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 33.3.2, alínea "f", da NR-33, com redação da Portaria nº 202/2006.	12
1030051	Manter em funcionamento estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento interdito.	Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 3.2 da NR-3, com redação da Portaria nº 199/2011.	3
1330225	Realizar trabalhos em espaço confinado sem a adoção de medidas para eliminar ou controlar os riscos que possam afetar a segurança e saúde dos trabalhadores.	Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 33.3.2.5 da NR-33, com redação da Portaria nº 202/2006.	1
1010018	Deixar de cumprir disposição legal sobre segurança e medicina do trabalho.	Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 1.7, alínea "a", da NR-1, com redação da Portaria nº 06/1983.	1
1040278	Deixar de manter serviço especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho.	Art. 162 da CLT, c/c item 4.1 da NR-4, com redação da Portaria nº 33/1983.	1
			109

Fonte: elaborado pela autora

Ressalta-se o grande número de autuações pela falta de bloqueio, isolamento e sinalização dos espaços confinados (ementa 1330071), decorrente da reiterada

ação fiscal realizada nas empresas que não solicitaram a suspensão da interdição da entrada e trabalho nos espaços confinados. Desse modo, constatada a reincidência da infração por não terem sido adotadas medidas de saneamento da exposição da saúde e integridade física dos trabalhadores a risco, foram novamente autuadas.

Também vale destacar a constância de autuações pela falta de planejamento, programação e implementação de gestão de segurança e saúde no trabalho em espaço confinado (ementa 1330063) em todas as empresas interditadas, decorrente da inexistência da cultura e política de prevenção de segurança e saúde do trabalho no setor vitivinícola.

Verificou-se que das 16 interdições lavradas nas empresas inspecionadas, em 3 destas foram realizadas entradas e trabalho no interior dos espaços confinados sem a suspensão da interdição pelo do Ministério do Trabalho e Previdência, caracterizado o descumprimento da interdição e sendo lavrados os consequentes autos de infração.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Salienta-se na análise dos resultados, que o presente trabalho foi desenvolvido no período entre março de 2012, quando da análise do acidente de trabalho inicial, e abril de 2014, quando foram inseridos os últimos Relatórios de Inspeção Sistema Federal de Inspeção do Trabalho – SFIT – e mensurados os dados da ação fiscal até então, não sendo examinados os desdobramentos posteriores dela decorrentes.

Das 52 vinícolas notificadas, foram escolhidas 18 por amostragem e pelo critério de maior número de empregados, nas quais houve a visita *in loco* pela Inspeção do Trabalho. Destas, restou constatada situação de risco grave e iminente à saúde e/ou à integridade física dos trabalhadores na entrada e trabalho no interior dos espaços confinados em 16, restando interditados, juntamente com as filiais de duas dentre estas empresas. Ademais, em todas foram encontradas inadequações aos itens notificados da NR 33, sendo lavrados os respectivos autos de infração.

Abaixo, segue tabela contendo os números decorrentes da ação fiscal da Notificação Coletiva da NR 33 na Indústria Vitivinícola do Rio Grande do Sul:

Tabela 2 – números decorrentes da ação fiscal

PERÍODO DE INSPEÇÃO	INSPEÇÕES	INTERDIÇÕES	AUTOS DE INFRAÇÃO
23 A 25.09.13 – <i>IN LOCO</i>	6	5	32
30.09 A 02.10.13 – <i>IN LOCO</i>	7	6	39
28 A 30.10.13 – <i>IN LOCO</i>	5	5	31
11.03.14 – RETORNO	6	-	6
DEZEMBRO DE 2013 A FEVEREIRO DE 2014 – ANÁLISE DOCUMENTAL			1
TOTAL:	24	16	109

Fonte: elaborado pela autora

Tais medidas vieram a mobilizar o setor vitivinícola de modo a buscar informações e profissionais responsáveis pela implementação das adequações notificadas, como se verifica nas notícias compiladas nos sites da região constantes no Anexo III abaixo. Observou-se grande dificuldade por parte das empresas do setor em contratar profissionais locais capacitados para realizar um trabalho satisfatório de conformidade com a NR 33, fato que se confirma na reiterada negativa de suspensão de interdições de diversas vinícolas e no número de vinícolas que permaneceram com a entrada e trabalho de seus espaços confinados interditados, como acima exposto. Com a notificação coletiva foram realizados diversos cursos de capacitação locais, como se verifica no Anexo III. Mas esta questão poderia ser melhor resolvida na região se houvesse a criação permanente de programas de orientação e incentivo de formação de profissionais capacitados a atuarem na área de segurança e saúde do trabalho em geral e em espaços confinados nas atividades vitivinícolas.

Também foi verificado um efeito mais amplo decorrente da notificação coletiva, na medida em que mesmo as empresas não constantes no rol das notificadas em toda a região serrana do Rio Grande do Sul, buscaram informações e efetivaram adequações nos seus espaços confinados, assim como seus empregados que passaram a ter informações sobre os riscos existentes em suas atividades laborais.

Outro ponto importante a ser destacado observado durante a ação fiscal é que algumas empresas possuem processos produtivos e equipamentos bastante tradicionais, enquanto outras adquiriram equipamentos novos e implementaram tecnologias diferenciadas, o que resultou em medidas de ação distintas para adequação dos locais, equipamentos e procedimentos de trabalho à NR 33. Algumas soluções encontradas por essas vinícolas eliminaram a exposição dos trabalhadores



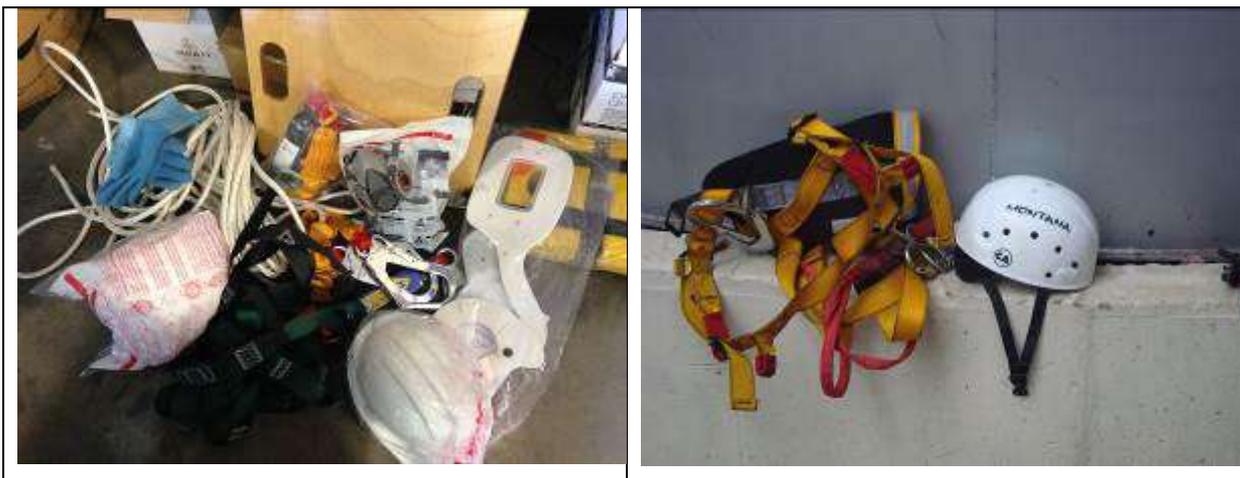
aos riscos decorrentes da entrada no interior dos espaços confinados, alterando consequentemente o procedimento de trabalho e satisfazendo a hierarquia das normas contida no item 9.3.5.2 da NR 9 do MTE, como nos exemplos a seguir.

Em determinadas vinícolas que implementaram tecnologias modernas, por exemplo, são utilizados processos de limpeza interna sem a necessidade da entrada de trabalhadores, como o sistema Spray Ball, acessório formado por tubulação ligada a uma bomba centrífuga que lança jatos de água em todas as direções dentro do tanque removendo os resíduos decorrentes do processo de vinificação. Nestas, como medida de segurança e bloqueio dos acessos aos espaços confinados, a solução encontrada para impedir a entrada não autorizada de pessoas foi a instalação de barras metálicas fixas em suas aberturas, de modo que possa ser acessado seu interior para realização de procedimentos necessários inerentes ao processo produtivo, sem que seja possível a passagem de um corpo humano e eximindo o empregador da necessidade de emissão de permissão de entrada e trabalho – PET – para cada abertura. Da mesma forma, as vinícolas que instalaram tanques de fermentação de vinho com fundo inclinado ou cônico e com porta instalada em sua parte inferior, facilitando a retirada do residual da fermentação da uva; em substituição das antigas pipas de madeira e piletas, em que a entrada de trabalhadores para realização da limpeza interna destes espaços confinados era imprescindível, eliminando-a.

Mesmo nestes casos, a gestão de segurança e saúde para trabalho em espaços confinados, que incluem medidas técnicas de prevenção, administrativas e pessoais contidas na NR 33, deve ser mantida para eventual procedimento de manutenção interna, quando o acesso interno é imprescindível, mesmo que seja adotada pela administração da empresa a opção pela terceirização destes serviços. As vinícolas que contrataram empresas prestadoras de serviços de manutenção também foram informadas que a responsabilidade pela implementação da NR 33 é solidária entre as empresas contratante e contratada, devendo cumprir integralmente com todas as obrigações dela decorrentes de modo a garantir o trabalho seguro nos espaços confinados em seus estabelecimentos, independentemente da existência de relação de emprego direta com os trabalhadores.

Ao final da ação, mesmo as empresas que não solicitaram até então o levantamento da interdição de seus espaços confinados apresentaram importantes adequações, as quais não ocorreriam se não houvesse uma notificação da Inspeção do Trabalho para tanto. Abaixo, seguem algumas imagens das adequações registradas durante as inspeções *in loco* nas vinícolas.

Figuras 7 e 8 – Equipamentos de Proteção Individual adquiridos pelas empresas notificadas



Figuras 9 e 10 – Sistema de ventilação adquirido pelas empresas notificadas



Figuras 11 e 12 – Bloqueio e sinalização dos acessos aos espaços confinados



Figuras 13 e 14 – Bloqueio e sinalização dos acessos aos espaços confinados



Figuras 15 e 16 – Equipamentos para avaliação da atmosfera de risco dos espaços confinados e de comunicação entre os trabalhadores adquiridos pelas empresas notificadas



Figuras 17 e 18 – Equipamentos para entrada em espaços confinados com atmosfera Imediatamente Perigosa à Vida e à Saúde – IPVS – adquiridos pelas empresas notificadas



Figuras 19 e 20 – Equipamentos para entrada em espaços confinados com atmosfera Imediatamente Perigosa à Vida e à Saúde – IPVS – adquiridos pelas empresas notificadas



6 CONCLUSÃO

Ante ao exposto, conclui-se pela necessidade e importância de ações futuras planejadas, com objeto específico e com alcance mais amplo valendo-se de ferramentas como a notificação coletiva na Inspeção do Trabalho. Não apenas pela maior efetividade da ação, mas também pela maior visibilidade dos resultados, tanto para a Inspeção como para a própria sociedade, atingindo o objetivo primordial de prevenção de acidentes e inclusão da mudança cultural com foco em saúde e segurança do trabalho do setor.

Neste processo de auditoria fiscal coletiva, verificou-se a importância das inspeções *in loco* nos estabelecimentos após a decorrência do prazo da notificação coletiva. Além de

concretizar a presença do poder fiscalizatório do Estado nas empresas privadas, pode-se avaliar se as adequações apresentadas documentalmente à auditoria nos pedidos de levantamento de interdições condiziam à realidade local, o que restou verificado não ocorrer em diversas inspeções.

Vale salientar que a mudança da realidade local, ou seja, a efetivação das adequações notificadas, apenas foi verificada após a ocorrência das interdições. Somente após a postura rígida da auditoria fiscal diante das irregularidades encontradas, valendo-se do seu poder-dever de polícia administrativa ante a constatação de infrações legais e de riscos graves e iminentes à segurança e integridade física dos trabalhadores, é que as adequações foram providenciadas. Apenas a orientação, a lavratura de autos de infração pela constatação das irregularidades encontradas e eventual pagamento da multa decorrente não seriam suficientes para instigar a mudança cultural real verificada após as interdições. A postura inicial de orientação quando da notificação coletiva conjugada com a postura rígida e pedagógica adotada nas inspeções locais pela Inspeção do Trabalho foi essencial.

Também se verificou que na primeira semana de inspeção *in loco* nos estabelecimentos das empresas notificadas houve bastante surpresa e reclamação por parte dos empregadores quando da efetivação das interdições. Já nas semanas seguintes, o efeito multiplicador pela região da notícia da interdição de todas as vinícolas notificadas que não tinham adequado seus espaços confinados à notificação coletiva, fez com que as empresas realmente buscassem assessoria de profissionais da área de segurança e saúde do trabalho e já esperassem com maior concordância pela interdição quando da visita da Inspeção do Trabalho, uma vez que não haviam se adequado em tempo e estavam mais conscientes de suas responsabilidades. Ademais, verificou-se uma consciência de justiça positiva entre a comunidade vitivinícola na medida em que percebiam estar recebendo um tratamento igualitário perante as demais empresas através da atuação coletiva por parte de Estado, gerando desincentivo à concorrência desleal no setor notificado.

A notificação coletiva mobilizou o setor vitivinícola local a buscar informações a respeito dos riscos em espaços confinados e profissionais responsáveis pela implementação das adequações notificadas, vislumbrando-se uma mudança cultural, a médio e longo prazo, de priorização da segurança e saúde do trabalho no setor notificado. Também foi apurado o efeito multiplicador da notificação coletiva em geral na região, na medida em que até mesmo as empresas não abarcadas diretamente por ela, buscaram informações e adequações de seus espaços confinados ao perceberem a presença da *longa manus* do Estado através da ação fiscal coletiva da Inspeção do Trabalho em sua localidade, que foi amplamente noticiada nos jornais locais (Anexo III).

Ressalta-se também, o amplo efeito disseminador de conhecimento atingido pela notificação coletiva, não apenas entre as empresas vitivinícolas, como entre os próprios trabalhadores do setor, que eram expostos aos riscos corriqueiramente sem informações adequadas destes e das medidas técnicas e seguras necessárias para garantir sua segurança e saúde no trabalho.

Desse modo, o resultado alcançado através da notificação coletiva da NR 33 na Indústria Vitivinícola foi bastante satisfatório, sendo aplicável futuramente a qualquer setor empresarial adaptando-se às suas especificidades. Salienta-se que após ações coletivas como esta, para que haja maior efetividade decorrente do trabalho já realizado e este não se perca com o passar do tempo e com a falta da presença do Estado no setor, faz-se importante sua continuidade.

Côncios da infinidade de irregularidades a ser atacada pela Inspeção em diversas atividades e setores do mundo do trabalho, do reduzido corpo fiscal atual no Brasil e da demanda crescente de empresas a ser fiscalizada, encontra-se na notificação coletiva de setores específicos como o vitivinícola um instrumento efetivo, eficiente, com amplo alcance e resultado a ser cada vez mais utilizada pela Inspeção do Trabalho nos mais diversos setores, principalmente no concernente à informação de riscos e prevenção de acidentes de trabalhadores.

REFERÊNCIAS

AFONSO, JOÃO. **Principais Defeitos do Vinho**. Revista Adega. 2019. Disponível em: <http://revistaadega.uol.com.br/artigo/defeitos-do-vinho_6468.html>. Acesso em 08 set. 2021.

AUTORIDADE PARA AS CONDIÇÕES DE TRABALHO - ACT. **Campanha Trabalho em Espaços Confinados**. Agricultura - Adegas e Destilarias. Disponível em: <[https://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/crc/PublicacoesElectronicas/Documents/EspacosConfinados_Adegas.pdf](https://www.act.gov.pt/(pt-PT)/crc/PublicacoesElectronicas/Documents/EspacosConfinados_Adegas.pdf)>. Acesso em 08 set. 2021.

BRASIL. **Norma Regulamentadora nº 33**. Segurança e Saúde nos Trabalhos em Espaços Confinados. Brasília: Ministério do Trabalho, 2006.

BRASIL. **Portaria nº 3214 de 08.06.78**. Brasília: Ministério do Trabalho, 1978.

COPELLO, MARCELO. **Conservante: amigo ou inimigo do vinho?** Revista Veja Rio. 2018. Disponível em: <<https://vejario.abril.com.br/blog/vinoteca/sulfuroso-amigo-ou-inimigo-do-vinho/>>. Acesso em 08 set. 2021.

GARCIA, S. A. L.; KULCSAR NETO, F. **Guia técnico NR 33. Segurança e saúde no trabalho em espaços confinados.** Brasília: Ministério do Trabalho, 2013.

KULCSAR NETO, F.; SCARDINO P.; POSSEBON, J. **Espaços Confinados Acidentes Graves e Fatais: Clipping de Notícias.** Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho. São Paulo, SP, Brasil, 2000.

ILO, CONTENT MANAGER. **CONFINED SPACES. Safety Applications.** Encyclopedia of Occupational Health and Safety. International Labor Organization. Geneva, 2011. Disponível em : <<https://iloencyclopaedia.org/part-viii-12633/safety-applications/item/979-confined-spaces>>. Acesso em 10 set. 2021.

MANUAL Aromaster. s.l.s.d. 2015. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/CarlosAndrade4/lista-de-aromas-do-vinho>>. Acesso em 08 set. 2021.

VALE, A.; ALVES, S. Espaços Confinados: Por que os acidentes acontecem. **Revista CIPA**, São Paulo, n. 245, p. 48-69, 2000.

ANEXO I - TERMO DE NOTIFICAÇÃO COLETIVA DA NR 33 – ESPAÇOS CONFINADOS – NA INDÚSTRIA DE FABRICAÇÃO DE VINHO



MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

SRTE/RS – Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Rio Grande do Sul
SEGUR – Seção de Segurança e Saúde do Trabalho

TERMO DE NOTIFICAÇÃO COLETIVA N.º ____/2013

Em conformidade com a legislação em vigor, **FICA** a empresa _____, CNPJ n.º _____, CNAE 11.12-7, localizada na _____, em _____, CEP _____, **NOTIFICADA** a cumprir, no **prazo** máximo de **45 dias**, em todos os seus estabelecimentos, os seguintes itens da NR 33 - Segurança e Saúde nos Trabalhos em Espaços Confinados, com redação dada pela portaria n.º 202 do MTE, de 202/2006 e alterações, combinada com o artigo 157, inciso I, da CLT:

1. Indicar formalmente o responsável técnico pelo cumprimento da NR 33 (item 33.2.1 “a”).
2. Identificar e cadastrar os espaços confinados existentes em todos os seus estabelecimentos (itens 33.2.1 “b” e 33.3.3 “a”).
3. Manter sinalização permanente junto à entrada dos espaços confinados, conforme estabelece o Anexo I da NR 33 (item 33.3.3 “c”).
4. Antecipar, reconhecer e avaliar os riscos específicos de cada espaço confinado (item 33.2.1 “c” e 33.3.2 “b” e “c”).
5. **Implementar** a Gestão de Segurança e Saúde no Trabalho em Espaços Confinados por medidas técnicas de prevenção, administrativas, pessoais e de emergência e salvamento, com o objetivo de garantir permanentemente condições adequadas de trabalho, de forma a eliminar ou controlar os riscos de intoxicação, falta de oxigênio, afogamento, soterramento, engolfamento, choques elétricos, eletricidade estática, queimaduras, quedas, escorregamentos, impactos, esmagamentos, amputações e incêndio ou explosão em trabalhos a quente, além de outros que possam afetar a segurança e saúde dos trabalhadores (item 33.2.1 “d” e 33.3).
 - 5.1. As medidas técnicas incluem a antecipação, reconhecimento e avaliação dos riscos, o monitoramento da atmosfera, ventilação, purga, inertização e a implantação de travas, bloqueios, lacres, etiquetas, entre outras (item 33.3.2).
 - 5.2. As medidas administrativas incluem cadastro dos espaços confinados, procedimentos de trabalho, adaptação do modelo da Permissão de Entrada e Trabalho - PET, emissão da PET em três vias, implementação de um Programa de Proteção Respiratória, aplicação de Análise Preliminar de Riscos, entre outras (item 33.3.3).

- 5.3. As medidas pessoais incluem a realização de exames médicos específicos, incluindo os riscos psicossociais, com a emissão do respectivo Atestado de Saúde Ocupacional – ASO, a capacitação dos trabalhadores, o fornecimento de todos os equipamentos necessários para controle dos riscos e a liberação para entrada em espaços confinados com atmosfera Imediatamente Perigosa à Vida e à Saúde – IPVS somente com a utilização de máscara autônoma de demanda com pressão positiva ou com respirador de linha de ar comprimido com cilindro auxiliar para escape, entre outras (item 33.3.4)
6. Manter Relação dos trabalhadores autorizados a entrar nos espaços confinados e providenciar a capacitação prévia destes trabalhadores envolvidos direta ou indiretamente com os espaços confinados, não permitindo que o trabalho no interior do espaço confinado ocorra sem acompanhamento de vigia (item 33.3.5).
- 6.1. Os vigias e trabalhadores autorizados devem receber capacitação inicial de 16 horas e, periodicamente, a cada 12 (doze) meses, com carga horária mínima de 8 horas, devendo ser emitido um certificado ao término do treinamento.
- 6.2. Os supervisores de entrada devem receber capacitação inicial de 40 horas e, periodicamente, a cada 12 (doze) meses, com carga horária mínima de 8 horas, devendo ser emitido um certificado ao término do treinamento.
7. Elaborar e **implementar** procedimentos de emergência e resgate adequado aos espaços confinados, considerando os possíveis cenários de acidentes, descrição das medidas de salvamento e primeiros socorros a serem executados, seleção e técnicas de utilização de equipamentos, acionamento da equipe responsável pela execução das medidas de resgate e primeiros socorros, além de exercício simulado anual de salvamento (item 33.4),
8. Garantir aos trabalhadores o direito de interromper suas atividades e abandonar o local de trabalho, sempre que suspeitarem da existência de risco grave e iminente para a sua segurança e saúde ou a de terceiros (item 33.5.1).
9. São solidariamente responsáveis pelo cumprimento da NR 33 os contratantes e contratados (item 33.5.2).
10. Manter no estabelecimento, à disposição da Fiscalização do Trabalho, a seguinte documentação, em conformidade com o Art. 630 da CLT:
- a) Cartões CNPJ da empresa e/ou estabelecimento;
 - b) Livro de Inspeção do Trabalho;
 - c) Cadastro dos Espaços Confinados;
 - d) Programa de Prevenção de Riscos em Espaços Confinados;
 - e) Procedimentos de Trabalho em Espaços Confinados;
 - f) Programa de Proteção Respiratória;

- g) Permissões de Entrada e Trabalho;
- h) Atestados de Saúde Ocupacional (ASO) atualizados;
- i) Certificados de treinamentos dos supervisores de entrada, vigias e trabalhadores autorizados;
- j) Procedimentos de emergência e resgate em espaços confinados

A empresa poderá recorrer ou solicitar prorrogação de prazo de cada item notificado até no máximo 10 dias a contar do recebimento da notificação, nos termos dos itens 28.1.4.2 a 28.1.4.4 da NR 28.

O não cumprimento da presente notificação implicará autuação e demais sanções previstas em lei. A verificação de situação de risco grave e iminente para o trabalhador implicará no embargo ou interdição do estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento.

Os itens da NR 33 não contemplados neste termo de notificação e as demais disposições legais e regulamentares aplicáveis também serão objeto de fiscalização e terão seu cumprimento verificado por ocasião da fiscalização “in loco”.

Porto Alegre, 26 de junho de 2013.



Marco Antônio Ballejo Canto

Chefe da SEGUR/RS

✉ Av. Mauá, 1013, Centro, Porto Alegre/RS – 3º ANDAR - SEGUR

☎ Telefones: (51) 32132800 (fax) - Ramal 2850

**ANEXO II – CARTA CONVITE DO EVENTO NA SRTE/RS DE ORIENTAÇÃO DA
NOTIFICAÇÃO COLETIVA DA NR 33 – ESPAÇOS CONFINADOS – NA INDÚSTRIA DE
FABRICAÇÃO DE VINHO**



**MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO TRABALHO E EMPREGO NO RIO GRANDE DO SUL**

CONVITE

A Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no estado do Rio Grande do Sul convida V.Sa. para participar de evento que tratará dos aspectos legais relacionados à segurança e saúde do trabalho na Indústria da Fabricação de Vinho a realizar-se no dia **12 de julho de 2013** (sexta-feira), às **14h**, na **sala 312**, localizada no **3º andar da SRTE/RS**. Na ocasião serão esclarecidas dúvidas a respeito da notificação coletiva que acompanha este convite e que será objeto de ações fiscais após decorrência do prazo nela concedido. Ressaltamos a importância da presença de um representante responsável pela adequação dos espaços confinados ao estabelecido na NR33 do MTE.

Solicitamos que confirme a sua presença até o dia 10/07/13 pelo telefone (51) 32132850, em razão da limitação do espaço e para melhor acomodação de todos.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marco Antônio Ballejo Canto'.

Marco Antônio Ballejo Canto
Chefe da SEGUR/SRTE-RS

SRTE/RS – Superintendência Regional do Trabalho do Rio Grande do Sul
Av. Mauá 1013, Centro, Porto Alegre, 90010-110
Telefone: (53) 32132850

ANEXO III – NOTÍCIAS CIRCULADAS NA INTERNET DECORRENTES DA NOTIFICAÇÃO COLETIVA DA NR 33 – ESPAÇOS CONFINADOS – NA INDÚSTRIA DE FABRICAÇÃO DE VINHO

- TAVARES, Paulo. **Enólogo é encontrado morto em vinícola em Barra do Ribeiro.** Jornal Correio do Povo, 2012. Disponível em: <<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/en%C3%B3logo-%C3%A9-encontrado-morto-em-vin%C3%ADcola-em-barra-do-ribeiro-1.84472>>. Acesso em 10 set. 2021.
- OTOBELLI, Danúbia. **Vinícolas gaúchas se adaptam às normas de segurança e trabalho.** Flores da Cunha, 2013. Disponível em: <<http://www.avindima.com.br/?p=5541>>. Acesso em 10 set. 2021.

Vinícolas gaúchas se adaptam às normas de segurança e trabalho

Cerca de 50 estabelecimentos receberam notificações para regularização dos espaços confinados



O enólogo Roque Piccoli junto a um dos espaços confinados da vinícola. (Fotos: Danúbia Otobelli)

Após notificação coletiva do Ministério do Trabalho, as vinícolas brasileiras estão tendo que se adaptar a norma regulamentadora nº 33, que trata da Segurança e Saúde nos Trabalhos em Espaços



Confinados. No caso das cantinas, os espaços confinados se referem as pipas que necessitam do serviço de funcionários. Órgãos do setor, como a Associação Gaúcha de Vinicultores (Agavi) e o Sindicato das Indústrias do Vinho do Estado do Rio Grande do Sul (Sindivinho RS), têm promovido cursos e palestras sobre a normativa. De acordo com o diretor executivo da Agavi, Darci Dani, em todo o Estado cerca de 50 empresas receberam a notificação e passaram a se informar e se adequar a NR-33, por meio dos cursos, já que há pouco conhecimento das empresas referente à norma. “É uma legislação e toda legislação precisa ser cumprida. Estamos oferecendo aos nossos associados cursos para esclarecer todas as dúvidas e também para que não haja acidentes”, pontua.

Para se adaptar às normas, as empresas terão que adquirir uma série de materiais. Conforme o engenheiro em segurança do trabalho, Luiz Antonio Lavoratti, as vinícolas necessitam de equipamentos fixos e portáteis para sinalizar e identificar esses locais, como placas, maca, equipamento respiratório autônomo cinto de segurança, detector de nível de oxigênio e sistema de exaustão autônomo. “O primeiro passo das empresas é inventariar todos os espaços confinados para a sinalização, fazer um levantamento e participar do curso para trabalhador, vigia e supervisor. Está ocorrendo um movimento muito forte das empresas para se regularizarem”, explica Lavoratti.

Para a aquisição dos equipamentos a ideia da Agavi é realizar uma compra conjunta com a finalidade de reduzir os custos para as empresas. “Estamos orientando para que as leis sejam cumpridas, já que nesses espaços existem gases que agredem à saúde e para que as empresas não tenham problemas futuramente”, garante.

Mesmo as fabricantes de vinho e derivados que não tenham recebido a notificação precisam se regularizar. O não atendimento à legislação do Ministério do Trabalho, em especial a esta norma, determina multa e interdição imediata da área, por se tratar de risco grave e iminente.



Um grupo de vinícolas já realizou o curso em Flores da Cunha. (Foto: Centro Empresarial FC/Divulgação)

A

normativa

A NR-33, publicada em 2006 e com alterações em 2012, implementa a Gestão de Segurança e Saúde no Trabalho em Espaços Confinados com o objetivo de estabelecer os requisitos mínimos para identificação de espaços confinados e o reconhecimento, avaliação, monitoramento e controle dos riscos de intoxicação, falta de oxigênio, afogamento, soterramento, choques elétricos, quedas, impactos, queimaduras, incêndios ou explosões, além de outros fatores que possam afetar a segurança e saúde dos trabalhadores que interagem direta ou indiretamente nestes espaços. São consideradas áreas de confinamento os espaços ou ambientes não projetados para ocupação humana contínua, que possua meios limitados de entrada e saída, cuja ventilação existente é insuficiente para remover contaminantes ou onde possa existir a deficiência ou enriquecimento de oxigênio.

A regulamentação classifica os profissionais que atuam em espaços confinados em três tipos: trabalhador autorizado (aquele que entra no espaço); vigia (que, do lado externo, controla a atividade); e o supervisor (responsável pela programação dos serviços e pelas providências a serem tomadas para a realização dos serviços de forma segura).

Além das exigências da NR-33, as cantinas também deverão atender a portaria NR-35, que trata sobre os requisitos mínimos e as medidas de proteção para o trabalho em altura, visto a metragem das pipas. Considera-se trabalho em altura toda a atividade executada acima de dois metros do no nível inferior.

Em fase de levantamento

Algumas empresas já estão em fase de adequação da normativa. Uma delas é a União de Vinhos do Rio Grande Ltda, que já promoveu curso para seus funcionários e está em fase de levantamento dos equipamentos necessários para a regularização. Conforme o enólogo da vinícola, Roque Piccoli, as normas serão adequadas nas duas unidades da empresa – uma localizada em Flores da Cunha e a outra em Bento Gonçalves. Quatro funcionários participaram do curso preparatório e atuarão nos espaços confinados da vinícola. “A partir do levantamento do relatório, vamos fazer um plano de ação para implementar todas as normas, placas, sinalizações e equipamentos de segurança necessários”, explica. Alguns equipamentos a empresa já possui e a partir do levantamento vai verificar quais precisam ser adquiridos. O investimento ainda não foi calculado.

Além da NR-33 e da NR-35, o plano de ação da União de Vinhos contempla ainda a NR-10, que visa as condições mínimas para garantir segurança aos empregados que atuam em instalações elétricas. “É uma normativa e isso não podemos discutir, temos que aplicar. E também tudo o que pode ser feito para preservar uma vida tem que ser feito”, pontua Piccoli.

A União de Vinhos do Rio Grande possui 318 recipientes (nas duas unidades), elencados como espaços confinados, e que necessitarão de identificação e sinalização.

- RIBEIRO, Josiane. **Vinícolas correm para regularização**. Bento Gonçalves, 2013. Disponível em: <<http://www.jornalsemanario.com.br/noticia/vinicolas-correm-para-regularizacao>>. Acesso em 08 abr. 2014.

Vinícolas correm para regularização

Adequação está na NR-33 que trata do trabalho em espaços confinados

Josiane Ribeiro - 26/11/2013 - 18:55:47



Oito empresas foram autuadas pelo MT

Após notificação coletiva expedida pelo Ministério do Trabalho (MT) no segundo semestre deste ano, vinícolas de toda a região correm contra o tempo para se adequarem à Norma Regulamentadora 33. Mais de 50 empresas foram notificadas, com prazo para adequação de 60 dias. No caso das cantinas, a NR-33 refere-se ao trabalho desenvolvido nas pipas que necessitam do serviço de funcionários. Segundo o MT, das 10 vinícolas fiscalizadas inicialmente desde outubro, oito apresentaram irregularidades e foram imediatamente interditadas.

De acordo com o auditor fiscal do trabalho, Rhuan Marcus Pereira, a preocupação do MT a respeito da NR-33 é antiga. A intensificação das fiscalizações está relacionada a casos de mortes e acidentes de trabalho no setor vitivinícola e construção civil. "A NR-33 é uma norma tripartite que envolve empregados, empregadores e o governo e foi analisada pelas três pontas. Nossa ideia foi verificar a situação das vinícolas e o cumprimento da lei. O que vimos foi um ar de desleixo por parte das empresas autuadas", afirma.

- A SAÚDE do trabalhador. [editorial]. **Jornal Semanário**, Bento Gonçalves, n. 2081, Nov. 2013. Disponível em: <<http://www.jornalsemanario.com.br/editorial/a-saude-do-trabalhador.d9a4fdd0b6e2a7>>. Acesso em 08 abr. 2014.

A saúde do trabalhador

O trabalho em espaços confinados representa grande parte das atividades que são desenvolvidas em indústrias e empresas de variados gêneros em todo país. Pensando na saúde e segurança do

trabalhador, a Norma Regulamentadora 33 tem como objetivo estabelecer os requisitos mínimos para identificação desses espaços, além do reconhecimento, monitoramento e controle dos riscos existentes.

Nesse sentido, uma ação do Ministério do Trabalho, iniciada ainda em junho deste ano, busca dimensionar a situação do setor vitivinícola. Mais de 50 vinícolas foram notificadas pelo MP com prazo de 60 dias para adequações. O cenário, de acordo com os auditores, não foi o mais positivo. Em Bento Gonçalves, das 10 empresas vistoriadas, oito apresentaram irregularidades e tiveram pipas e tanques impossibilitados para uso. A questão preocupa algumas entidades. Com a proximidade da safra, algumas vinícolas correm o risco de não terem lugar suficiente para armazenamento da uva. Mas qual é o motivo de uma fiscalização tão incisiva agora? A razão está na garantia da segurança para o trabalhador que se arrisca cada vez mais. Os acidentes de trabalho são crescentes e os números são o reflexo de empresas negligentes ou de trabalhadores descuidados. A construção civil e o setor metalúrgico, por exemplo, brigam diariamente para evitar mortes, garantindo ambientes de trabalho seguros e saudáveis.

E porque não passar esse enfoque também para o setor vitivinícola? Em 2012 um enólogo foi encontrado morto dentro de um tonel para fermentação de vinho em uma vinícola localizada na região metropolitana de Porto Alegre. A suspeita é que o profissional tenha desmaiado após respirar gás carbônico, já que não estava usando máscara. A regularização surge para evitar que esses índices cresçam - a preocupação é com certeza um alerta para o setor.

Para adequação à norma, as empresas precisam investir em treinamento para os funcionários, equipamentos adequados, sinalização específica identificando o risco. Além dessas e outras medidas, a vinícola precisa destinar uma pessoa para ser responsável pela emissão de Permissões de Entrada e Trabalho - sem a autorização, nenhum funcionário pode entrar no local. Os trâmites não são simples e exigem das empresas atenção.

A NR-33 não é nova. A normativa existe desde 2006 e não há espaço para desculpas. De caráter tripartite, ou seja, envolvendo empregadores, trabalhadores e governo, a norma foi analisada de acordo com as necessidades de cada parte envolvida. Por isso, o momento não é de discutir o processo burocrático e a aplicabilidade da norma. A saída aponta apenas para um caminho: o da adequação das vinícolas. A corrida é contra o tempo para não comprometer a próxima safra e nem colocar trabalhadores em risco.

- RIBEIRO, Josiane. **Na corrida pela regularização**. Jornal Semanário, Bento Gonçalves, n. 2981, p. 8, Nov. 2013. Disponível em:
<http://issuu.com/jornalsemanario1/docs/jornal_d9a4fdd0b6e2a7>. Acesso em 10 set.

2

Setor vitivinícola

Na corrida pela regularização

Vinícolas buscam adequação da NR-33 que trata do trabalho em espaços confinados. Oito empresas foram autuadas pelo MT

Jostane Ribeiro

Após notificação coletiva expedida pelo Ministério do Trabalho (MT) no segundo semestre deste ano, vinícolas de toda a região ocidentam o tempo para se adequarem à Norma Regulamentadora 33. Mais de 30 empresas foram notificadas, com prazo para adequação de 60 dias. No caso das castanhas, a NR-33 refere-se ao trabalho desenvolvido nas pipas que necessitam do serviço de funcionários. Segundo o MT, das 10 vinícolas fiscalizadas inicialmente desde outubro, oito apresentaram irregularidades e foram imediatamente interditas.

De acordo com o auditor fiscal do trabalho, Rômulo Márcus Pereira, a preocupação do MT a respeito da NR-33 é antiga. A intensificação das fiscalizações está relacionada a casos de mortes e acidentes de trabalho no setor



Sinalização adequada do espaço é uma das exigências da normativa

vitivinícola e construção civil. "A NR-33 é uma norma tripartite que envolve empregados, empregadores e o governo e foi analisada pelas três partes. Nossa ideia foi verificar a situação das vinícolas e o cumprimento da lei. O que vimos foi um ar de desleixo por parte das empresas autuadas", afirma.

Conforme a NR, espaço confinado é qualquer área não pro-

jetada para ocupação humana que possui meios limitados de entrada e saída, cuja ventilação existente é insuficiente para remover contaminantes ou onde possa existir a deficiência ou enriquecimento de oxigênio. "As pipas se adequam perfeitamente na NR-33 por apresentar uma atmosfera imprópria para respiração. Um mínimo descuido determina a vida ou a

morte", destaca o auditor.

Dentre as exigências da lei está a sinalização dos espaços confinados, identificação dos riscos e uso de equipamentos adequados para segurança. Além disso, todos os trabalhadores devem passar por treinamento e a entrada só é permitida após emissão de uma Permissão de Entrada e Trabalho (PET). "As empresas já obedeciam a norma, não é um fato novo. Algumas não tinham absolutamente nenhum item cumprido. Não existe justificativa para não fazer o mínimo do mínimo", aponta.

Após adequação, as vinícolas devem passar por nova vistoria. Até agora o MT não recebeu nenhuma solicitação das que foram interditas. "Esperamos que as vinícolas se organizem para se regularizarem o quanto antes para não correrem o risco de ficarem sem a aprovação antes da nova safra", destaca Pereira.

Genário preocupa

Para o diretor técnico do Instituto Brasileiro do Vinho (Ibravin), Leocir Bottega, o setor foi pego de surpresa, pois não havia uma cobrança efetiva das vinícolas. "Algumas empresas acabaram que iam passar despercebidas, mas a lei existe e deve ser cumprida. Todas demonstraram interesse em se adequar, por isso realizamos treinamentos e reuniões para esclarecer dúvidas", afirma. Segundo Bottega, a situação é preocupante. A principal dificuldade está na qualificação dos profissionais. "Esperamos que esse processo não interfira na próxima safra, pois grande parte da uva é armazenada nessas pipas. Sem esse espaço de armazenamento a colheita pode ficar comprometida", afirma.

gira4@jornalsemanario.com.br

Adequações para garantir a segurança

Participando do processo coletivo de notificação, a Vinícola Aurora, preocupada com a segurança e saúde do trabalhador, atendeu prontamente à solicitação do MT. De acordo com o engenheiro André Peres Jr., a norma sempre recebeu atenção da empresa no decorrer de suas atividades e agora só passa por pequenos ajustes. "A normativa que trata do trabalho em espaços confinados já é tratada dentro da empresa há algum tempo. O treinamento para os funcionários já é feito e está sendo intensificado para acertar algumas adequações e estarmos 100% de acordo com a NR", destaca. Os treinamentos para toda a equipe de funcionários são longos, com cursos que vão de 16 a 40h. Além disso, todos os equipamentos utilizados são regularmente revisados e adaptados às normas atuais.

Segundo Peres, de uma maneira resumida, todos os recipientes para armazenamento de

vinho (tanques, pipas, piletas) se enquadram na NR-33. Em alguns dos recipientes é função do trabalhador a entrada para limpeza e manutenção. "As vinícolas, por natureza estrutural, possuem diversos espaços que se enquadram na normativa então a preocupação do MT é necessária. Sempre que se trata da saúde e segurança do trabalhador as empresas e os órgãos fiscalizadores devem atuar rigidamente", complementa.

Conforme a norma, é vedada a entrada em espaços confinados sem a emissão da PET. Para Peres, esse processo é necessário para garantir a segurança. "Certamente que um novo processo burocrático causa a impressão de dificultar o trabalho, mas trata-se de um procedimento necessário já utilizado pela empresa. Nós possuímos pessoal treinado para avaliar e emitir estas permissões, além de todos os equipamentos necessários".



NR 33 COLLECTIVE LABOR NOTIFICATION – CONFINED SPACES – IN RIO GRANDE DO SUL WINE MANUFACTURING INDUSTRY

ABSTRACT

The objective of this work is to promote a broader, standardized and effective performance of the Labor Inspection through collective notifications in specific sectors, enabling the collection of data to measure its performance and reach in companies, reduce unfair competition and prevent new work accidents in the notified sector. The identification of the problem resulted from the analysis of a fatal accident of the winemaker responsible for the winery in the metropolitan region of Porto Alegre/RS, where workers were unfamiliar with the risks inside the confined spaces of the winery and the total inadequacy of the establishment to NR 33 - Regulatory Standard of the Ministry of Labor and Welfare regarding safety and health in work in confined spaces. After analyses, interviews and ensuing research, it was concluded that collective action is urgently needed in the traditional sector of the State of Rio Grande do Sul, focused on occupational safety and health in the confined spaces of wineries. For a better understanding of this work, it will be covered from the planning of the Collective Notification in the Wine Manufacturing Industry focused on NR 33 - Safety and Health at Work in Confined Spaces - to its implementation and final result of the Labor Inspection action.

Keywords: Labor Inspection. Collective notification. NR 33. Confined spaces. Wineries.