



**Pró-Reitoria Acadêmica**  
**Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu**  
**Mestrado em Direito**

**TRABALHO DOS GARIS:  
O CASO ANACRÔNICO DO TRANSPORTE NOS ESTRIBOS**

**Autor: Raymundo Lima Ribeiro Júnior**  
**Orientadora: Profa. Dra. Leila Maria Da Juda Bijos**

**Brasília - DF**  
**2017**

**RAYMUNDO LIMA RIBEIRO JÚNIOR**

**TRABALHO DOS GARIS: O CASO ANACRÔNICO DO TRANSPORTE NOS  
ESTRIBOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Universidade Católica de Brasília como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Leila Maria Da Juda Bijos

**Brasília**

**2017**

R484t      Ribeiro Júnior, Raymundo Lima.  
Trabalho dos garis: o caso anacrônico do transporte nos estribos  
/ Raymundo Lima Ribeiro Júnior – 2017.  
110 f. : il.; 30 cm

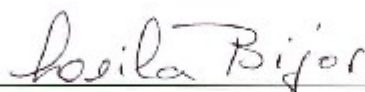
Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, 2017.  
Orientação: Profa. Dra. Leila Maria Da Juda Bijos

1. Saúde e segurança do trabalho. 2. Teoria crítica dos direitos humanos. 3. Estado capitalista. 4. Grupos de pressão. 5. Transporte dos garis nos estribos. 6. Coleta de lixo. I. Bijos, Leila Maria Da Juda, orient. II. Título.

CDU 34:331.47

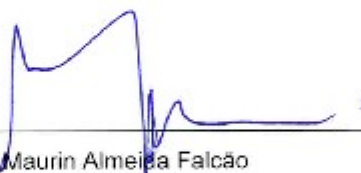


Dissertação de autoria de **Raymundo Lima Ribeiro Júnior**, intitulada "TRABALHO DOS GARIS: O CASO ANACRÔNICO DO TRANSPORTE NOS ESTRIBOS. ", apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito da Universidade Católica de Brasília, em 25 de outubro de 2017, defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada:




---

Profa. Dra. Leila Maria da Juda Bijos  
Orientador



---

Prof. Dr. Maurin Almeida Falcão  
Examinador Interno



---

Prof. Dr. Ricardo José das Mercês Carneiro  
Examinador Externo

Brasília  
2017

Dedico este trabalho aos garis, que limpam a sujeira que a sociedade produz, mas não são reconhecidos em sua dignidade.

Dedico também a todos que me apoiaram, especialmente a minha família, à turma do gabinete, aos parceiros do MPT, da Auditoria Fiscal do Trabalho, da Justiça do Trabalho e aos professores e colegas do Mestrado.

## RESUMO

Referência: RIBEIRO JÚNIOR, Raymundo Lima. **Trabalho dos garis**: o caso anacrônico do transporte nos estribos. 2017. 110 f. Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2017.

Esta dissertação aborda a falta de efetividade das normas de saúde e segurança do trabalho à luz da Teoria Crítica dos Direitos Humanos, da abordagem da Psicologia Social atinente à invisibilidade pública de algumas categorias de seres humanos, da postura adotada pelo Estado capitalista em relação aos direitos da classe trabalhadora e da Teoria dos Grupos de Pressão, respondendo à questão central sobre a explicação para a falta de efetividade das referidas normas no Brasil, especialmente quando se observa a sua centralidade no ordenamento jurídico. Escolheu-se a categoria dos garis para estudo pelo simbolismo que representa, pois o descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho pelas empresas que executam a limpeza pública e a coleta de lixo é anacrônico. Aprofundou-se no aspecto relativo ao transporte ilegal nos estribos dos compactadores de lixo, porque, embora seja uma prática insegura e ilícita sob vários aspectos e fundamentos, é amplamente adotada pelas empresas do setor e tolerada pela sociedade e pelo Estado. Além do seu caráter jurídico, a dissertação utiliza conceitos da Psicologia Social e da Sociologia, chegando-se à conclusão no sentido de que os direitos humanos e fundamentais, incluídos os direitos à saúde e à segurança do trabalhador, continuam sem efetividade no Brasil, havendo um longo caminho a ser trilhado pela sociedade e pelo Estado brasileiro para superação do quadro de incivilidade trabalhista. Defende-se, ao final, que a proibição do transporte nos estribos já se encontra fundamentada em múltiplas fontes normativas em vigor, devendo o Ministério Público do Trabalho exigir, independentemente da norma regulamentadora em fase de discussão tripartite no Ministério do Trabalho, o fim do transporte dos garis nos estribos e nas áreas externas dos veículos.

**Palavras-chave:** Saúde e segurança do trabalho. Teoria Crítica dos Direitos Humanos. Teoria dos Grupos de Pressão. Transporte dos garis nos estribos.

## ABSTRACT

This dissertation addresses the lack of effectiveness of health and safety of labour standards according to the Critical Theory of Human Rights, the approach of Social Psychology regarding the public invisibility of some categories of human beings, of the position adopted by the capitalist state in relation to the rights of the working class and of the Theory of Pressure Groups, answering the central question about the explanation for the lack of effectiveness of these norms in Brazil, especially when one observes its centrality in the legal order. The category of waster collectors was chosen for study because of the symbolism it represents, since noncompliance with health and safety standards by companies performing public cleaning and garbage collection is anachronistic. It has gone into the issue of illegal transportation of waste compactors because, although it is an unsafe and unlawful practice in various aspects and bases, it is widely adopted by companies in the sector and tolerated by society and the State. In addition to its legal nature, the dissertation uses concepts from Social Psychology and Sociology, reaching the conclusion that human and fundamental rights, including the rights to health and safety of workers, remain ineffective in Brazil, and there is a long way to be taken by society and the Brazilian State to overcome the labor incivility framework. In the end, it is argued that the prohibition of transport in the stirrups is already based on multiple normative sources in force, and the Labor Prosecution Office should demand, independently of the regulatory norm in the stage of tripartite discussion in the Ministry of Labor, the end of the transport of the waster collectors in the stirrups and in the external areas of the vehicles.

**Keywords:** Health and safety of labour. Critical Theory of Human Rights. Theory of Pressure Groups. Transport of the waster collectors in the stirrups.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 – O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO E O DIREITO À SAÚDE E À SEGURANÇA DO TRABALHADOR.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 2 – A TEORIA CRÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS E A INVISIBILIDADE PÚBLICA: EM BUSCA DA DIGNIDADE PROMETIDA.....</b>	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO 3 – O ESTADO CAPITALISTA E A (IN) EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS DA CLASSE TRABALHADORA.....</b>	<b>40</b>
<b>CAPÍTULO 4 – A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO NO PROCESSO DE CRIAÇÃO E DE IMPLEMENTAÇÃO DAS NORMAS DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO.....</b>	<b>54</b>
<b>4.1 A Teoria dos Grupos de Pressão.....</b>	<b>54</b>
<b>4.2 O processo de criação e de implementação das normas de saúde e segurança do trabalho.....</b>	<b>59</b>
<b>4.3 Cases de atuação dos grupos de pressão patronais para afastar a implementação das normas de saúde e segurança do trabalho.....</b>	<b>63</b>
<b>CAPÍTULO 5 – O CASO ANACRÔNICO DO TRANSPORTE NOS ESTRIBOS.....</b>	<b>69</b>
<b>5.1 Inversão de responsabilidades na gestão da saúde e da segurança do trabalho dos garis.....</b>	<b>69</b>
<b>5.2 Grave e iminente risco do transporte nos estribos.....</b>	<b>75</b>
<b>5.3 Proposta de atuação judicial do Ministério Público do Trabalho.....</b>	<b>83</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>87</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>91</b>
<b>ANEXO A – ERRATA DA ABNT.....</b>	<b>98</b>
<b>ANEXO B – RESPOSTA DO DENATRAN.....</b>	<b>100</b>
<b>ANEXO C – TEXTO BÁSICO DA NR DA LIMPEZA PÚBLICA E DA COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....</b>	<b>101</b>

## INTRODUÇÃO

Há relatos desde a obra “O capital”, de Marx (2013), e na Encíclica *Rerum Novarum*, do papa Leão XIII, sobre os abusos cometidos pelos capitalistas durante a Revolução Industrial contra a massa de trabalhadores despossuída que lutava apenas para sobreviver e se reproduzir (jornadas de trabalho extenuantes, péssimas condições de saúde e segurança laborais e trabalho infantil). Nesse período, a brutalidade do capital sobre o trabalho se verificou com a proteção do Estado capitalista.

A Encíclica *Rerum Novarum*, imbuída do espírito de aproximação entre o capital e o trabalho, não questionando propriamente o Estado capitalista nem a propriedade privada dos meios de produção, clama pela necessidade de humanização das condições de trabalho dos operários do século XIX, como se vê do seguinte trecho:

25. No que diz respeito aos bens naturais e exteriores, primeiro que tudo é um dever da autoridade pública subtrair o pobre operário à desumanidade de ávidos especuladores, que abusam, sem nenhuma descrição, tanto das pessoas como das coisas. Não é justo nem humano exigir do homem tanto trabalho a ponto de fazer pelo excesso da fadiga embrutecer o espírito e enfraquecer o corpo.

A actividade do homem, restrita como a sua natureza, tem limites que se não podem ultrapassar. O exercício e o uso aperfeiçoam-na, mas é preciso que de quando em quando se suspenda para dar lugar ao repouso. Não deve, portanto, o trabalho prolongar-se por mais tempo do que as forças permitem. Assim, o número de horas de trabalho diário não deve exceder a força dos trabalhadores, e a quantidade de repouso deve ser proporcionada à qualidade do trabalho, às circunstâncias do tempo e do lugar, à compleição e saúde dos operários. O trabalho, por exemplo, de extrair pedra, ferro, chumbo e outros materiais escondidos debaixo da terra, sendo mais pesado e nocivo à saúde, deve ser compensado com uma duração mais curta. Deve-se também atender às estações, porque não poucas vezes um trabalho que facilmente se suportaria numa estação, noutra é de facto insuportável ou somente se vence com dificuldade. (LEÃO XIII, 1991).

No mundo contemporâneo, da globalização da economia, da tecnologia avançada, da concentração do capital, da desigualdade social e da hegemonia do capital financeiro, as coisas não andam bem para quem vive do trabalho. E para aqueles que se encontram no trabalho terceirizado e precarizado, na periferia do capitalismo, como é o caso do Brasil, as coisas andam ainda pior.

Nesse contexto, esta dissertação aborda a falta de efetividade das normas de saúde e segurança do trabalho, embora o direito à saúde e à segurança do trabalhador tenha sido alçado às categorias de direito humano e de direito fundamental, em

resposta aos números de guerra relativos à acidentalidade laboral que se verificam desde a ascensão do capitalismo como sistema econômico hegemônico.

A dignidade humana foi analisada sob a ótica da Teoria Crítica dos Direitos Humanos, muito mais preocupada com a fruição dos referidos direitos do que com a sua mera declaração, sendo central no presente trabalho o direito humano e fundamental à saúde e à segurança do trabalho, salvaguardado por um feixe de normas jurídicas internacionais, constitucionais e infraconstitucionais.

Em que pese as apontadas centralidade e relevância do direito à saúde e à segurança do trabalho, o próprio Estado capitalista, que estabelece as respectivas normas, e os grupos de pressão patronais, que tentam influenciar as diferentes instâncias do poder político, atuam no sentido de frear os avanços normativos alcançados no processo tripartite de criação e implementação das normas de saúde e segurança do trabalho.

Elegeu-se a categoria profissional dos garis para estudo pelo simbolismo que representa, haja vista que o descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho pelas empresas que executam a limpeza pública e a coleta de lixo é anacrônico – mesmo que se tratem de serviços públicos essenciais, assim definidos pelo art. 10, VI, da Lei nº 7.783, de 1989 –, amplamente terceirizados (e precarizados) pelo poder público municipal.

Aprofundou-se em um aspecto do trabalho dos garis: o transporte ilegal nos estribos dos compactadores de lixo, porque, conquanto seja uma prática insegura e ilícita sob vários aspectos e fundamentos, é amplamente adotada pelas empresas do setor e tolerada pela sociedade e pelo Estado.

A pergunta central do estudo é a seguinte: o que explica a falta de efetividade das normas de saúde e segurança do trabalho no Brasil, especialmente quando se observa a sua centralidade nas leis, no papel?

Não há dúvidas da relevância social do presente tema, pois a infração às normas ambientais do trabalho é causa frequente de atentados à vida, à saúde e à integridade físico-psíquica dos trabalhadores, ou seja, a violação às citadas normas atinge valores importantes para qualquer sociedade que se pretende civilizada.

A previdência social também é atingida. A propósito, no final das contas, quem custeia os benefícios acidentários é o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), enquanto o tratamento de saúde do trabalhador acidentado é assumido, em regra, pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

O estudo também se justifica socialmente pela identificação de uma categoria profissional essencial à sociedade, a dos garis, entretanto, vilipendiada nos direitos sociais mais elementares, à saúde e à segurança do trabalho, sofrendo com diversos riscos de acidentes e doenças laborais, sendo o mais flagrante o risco de queda dos estribos dos compactadores de lixo, que pode causar fratura, amputação e morte, sem falar do esmagamento do corpo do trabalhador, caso este caia no cocho do compactador de lixo, aliado aos demais riscos ocupacionais, a seguir listados:

1 – Riscos ergonômicos: a postura de trabalho é prejudicial aos membros superiores, coluna e inferiores (sobe e desce constante, desgaste da coluna e joelhos, corrida, com risco de atropelamento pelos demais carros), sendo que os problemas de coluna, lombalgias, desgaste dos joelhos, tornozelos são certos e a curto prazo. Veja-se que a maioria dos garis é jovem, pois a sua atividade laboral requer bom preparo físico para aguentar correr pelas ruas subindo e descendo dos estribos, pegando peso e arremessando as sacolas de lixo;

2 – Riscos auditivos: o transporte nos fundos do compactador de lixo expõe os trabalhadores a muito ruído. Não há fornecimento de protetores auriculares e isso não é possível, pois os trabalhadores precisam estar atentos, também, ao trânsito e à buzina dos carros;

3 – Riscos respiratórios: os dejetos colocados no compactador de lixo são variados e desconhecidos no momento da coleta. Não há fornecimento de protetor respiratório; e

4 – Riscos biológicos: materiais orgânicos diversos e misturados. Fezes e outros excrementos humanos e animais. Restos de feiras livres, carniças e animais mortos.

Ainda, encontra-se em discussão nova norma regulamentadora sobre saúde e segurança do trabalho nas atividades da limpeza pública e da coleta de lixo domiciliar, pretendendo-se que o presente trabalho contribua para o amadurecimento dos debates e deliberações tripartites no âmbito do Ministério do Trabalho.

Esta dissertação igualmente se justifica do ponto de vista acadêmico, pois não há muitas discussões nem trabalhos acadêmicos sobre os riscos ambientais observados nas atividades da limpeza pública e da coleta de lixo, especialmente na área jurídica.

Trata-se de estudo interdisciplinar que mescla conceitos de Direito, Psicologia Social e Sociologia. Adotou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, analisando

as normas de saúde e segurança do trabalho e utilizando como referenciais teóricos a Teoria Crítica dos Direitos Humanos e a Teoria dos Grupos de Pressão. Para ilustrar as abordagens, foram apresentados estudos de caso nos dois capítulos finais.

Ademais, a dissertação foi dividida em cinco capítulos, além desta introdução e da conclusão: o primeiro apresenta as normas de saúde e segurança do trabalho; o segundo sobre a Teoria Crítica dos Direitos Humanos e a abordagem da Psicologia Social relativa à invisibilidade pública de algumas categorias de seres humanos.

O terceiro capítulo foca no papel do Estado capitalista na negação, na afirmação e na efetivação dos direitos sociais da classe trabalhadora; o quarto analisa a Teoria dos Grupos de Pressão e o processo de criação e de implementação das normas de saúde e segurança do trabalho; e o quinto aborda, à luz do ordenamento jurídico-ambiental-trabalhista, o transporte ilegal e inseguro dos garis nos estribos dos compactadores de lixo.

O primeiro capítulo esmiúça as normas ambientais do trabalho (internacionais, constitucionais e infraconstitucionais), seus principais conceitos, princípios, fundamentos e características, em especial a sua natureza de ordem pública e interesse social, integrantes dos chamados direitos humanos e fundamentais dos trabalhadores e centrais no ordenamento jurídico brasileiro.

No segundo capítulo, apresentam-se a Teoria Crítica dos Direitos Humanos e a abordagem da Psicologia Social sobre a invisibilidade pública de algumas categorias de seres humanos, notadamente a dos garis, com possíveis respostas para a falta de efetividade das normas de Direitos Humanos, como ocorre com as normas trabalhistas em geral e as normas de saúde e segurança do trabalho, em particular.

O terceiro capítulo aborda o papel do Estado capitalista na negação, na afirmação e na efetivação dos direitos sociais da classe trabalhadora. Para tanto, expõe-se cada máscara utilizada pelo Estado capitalista no decorrer dos tempos (desde a fisiocracia, passando pelo liberalismo, *welfare state*, corporativismo, até o neoliberalismo) e sua relação com os direitos trabalhistas.

No quarto capítulo, em três seções, analisam-se a Teoria dos Grupos de Pressão, o processo de criação e de implementação das normas de saúde e segurança do trabalho e o estudo de dois *cases* que demonstram como têm agido os grupos de pressão para afastar a aplicação das mencionadas normas e, por conseguinte, fragilizar o direito humano e fundamental à saúde e à segurança do trabalhador.

Já o quinto capítulo versa sobre o transporte ilegal e inseguro dos garis nos estribos dos compactadores de lixo, à luz do ordenamento jurídico-ambiental-trabalhista, estando igualmente dividido em três seções que abordam, respectivamente, a inversão de responsabilidades na gestão da saúde e segurança do trabalho dos garis, o grave e iminente risco do transporte nos estribos e a proposta de atuação judicial do Ministério Público do Trabalho.

Ao final, chega-se à conclusão de que os direitos humanos e fundamentais, incluídos os direitos à saúde e à segurança do trabalhador, continuam sem efetividade no Brasil, havendo um longo caminho a ser trilhado pela sociedade e pelo Estado brasileiro para superação do quadro de incivilidade trabalhista.

Em relação ao transporte dos garis nos estribos, a par da proposta de se criar uma vedação expressa em futura norma regulamentadora que se encontra em fase de discussão no Grupo de Trabalho Tripartite (GTT) do Ministério do Trabalho, constante do anexo C desta dissertação, defende-se que a proibição da aludida prática já se encontra fundamentada em múltiplas fontes normativas em vigor, devendo o Ministério Público do Trabalho exigir, independentemente da norma em construção, o fim do transporte dos garis nos estribos e nas áreas externas dos veículos.

## **CAPÍTULO 1 – O MEIO AMBIENTE DO TRABALHO E O DIREITO À SAÚDE E À SEGURANÇA DO TRABALHADOR**

No presente capítulo, discorre-se sobre as normas jurídicas que regem o meio ambiente do trabalho, os direitos humanos e fundamentais à saúde e à segurança do trabalhador, visando demonstrar sua relevância jurídica e social no Brasil, a despeito do grave e perene cenário nacional de descumprimento das normas respectivas.

Inicialmente, conforme conceito elaborado por Fiorillo, numa visão restritiva, meio ambiente do trabalho significa:

O local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, 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, independentemente da condição que ostentem (homens, mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos, etc.). (FIORILLO, 2000, p. 21).

Todavia, o meio ambiente do trabalho não se resume ao local onde o trabalhador presta serviços ao empregador ou tomador. Considera-se o meio ambiente do trabalho como um conjunto de locais, equipamentos, instrumentos, métodos e processos de trabalho. Na mesma linha, Melo observa que:

Ele abrange o local de trabalho, os instrumentos de trabalho, o modo da execução das tarefas e a maneira como o trabalhador é tratado pelo empregador ou tomador de serviço e pelos próprios colegas de trabalho. Por exemplo, quando falamos em assédio moral, estamos nos referindo ao meio ambiente do trabalho, pois um ambiente onde os trabalhadores são maltratados, humilhados, perseguidos, ridicularizados, submetidos a exigências de tarefas abaixo ou acima da sua qualificação profissional, de tarefas inúteis ou ao cumprimento de metas impossíveis de atingimento, naturalmente haverá uma deterioração das condições de trabalho, com adoecimento do ambiente e dos trabalhadores, com extensão até para o ambiente familiar. Portanto, o conceito de meio ambiente do trabalho deve levar em conta a pessoa do trabalhador e tudo que o cerca. (MELO, 2010, p. 31).

Os conceitos acima são complementares e atendem aos preceitos da Constituição Republicana de 1988, que estabelecem que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (art. 225), nele compreendido o meio ambiente do trabalho (art. 200, VIII).

Em razão da sua relevância jurídica e social e por tutelar sujeitos juridicamente hipossuficientes, o meio ambiente do trabalho é regido por normas de ordem pública, cogentes, irrenunciáveis e indisponíveis, havendo interesse social quanto a sua observância, pois seu descumprimento gera prejuízos graves à sociedade e aos próprios atores destinatários da norma.

Os direitos à vida, à saúde, à integridade físico-psíquica e à previdência social são afetados quando as normas ambientais do trabalho são violadas. A propósito, no final das contas, quem custeia os benefícios acidentários é o INSS, enquanto o tratamento de saúde do trabalhador acidentado é assumido, em regra, pelo SUS.

Já o atentado mais violento ao meio ambiente do trabalho (acidente, invalidez ou morte do trabalhador) atinge o próprio direito ao desenvolvimento econômico, pois parte-se da premissa de que não é concebido referido desenvolvimento sem o seu principal destinatário: o ser humano. Além do mais, o capital necessita do trabalho (leia-se, do trabalhador) para se reproduzir.

Quando a norma jurídica é de ordem pública, o estado e a sociedade devem ter em mente que:

[...] a obrigatoriedade que resulta das leis de ordem pública é absoluta, por modo a não permitir nenhuma escolha à vontade do particular e a sanção do direito (nulidade ou pena) segue-se necessariamente à contravenção do preceito. (RÁO, 1991, p. 182).

E, no Direito do Trabalho, predominam normas de ordem pública, assim como acontece com o direito do consumidor, seja porque os interesses protegidos pela norma são relevantes socialmente, seja porque os sujeitos tutelados por ambos os ramos do direito são hipossuficientes nas respectivas relações jurídicas (trabalhista e consumerista).

Na mesma perspectiva, Barreto afirma que:

O princípio geral predominante, na tutela do trabalho, é o de que as normas protetoras do mesmo são prevalentemente de ordem pública, transcendendo o interesse individual e atingindo ao interesse social. Tais normas, que regem interesse público, por sobre o interesse individual, são imperativas, indeclináveis e inderrogáveis. (BARRETO, 1964, p. 19).

As normas de ordem pública são identificadas pela natureza das relações jurídicas reguladas. Por vezes, a própria norma traz em seu bojo essa noção, como ocorre com a Lei nº 8.078, de 1990, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), cujo

art. 1º prescreve: “o presente Código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social”.

O Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, que aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), não menciona expressamente a natureza de ordem pública e interesse social de seus preceitos, porém a relação jurídica e socioeconômica regulada, o vínculo de emprego, e os princípios e regras contidos na CLT deixam evidente sua natureza de ordem pública e de interesse social.

Basta a leitura dos artigos 8º e 9º da CLT que se percebe tal natureza, *litteris*:

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.

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.

Süssekind reforça tal entendimento ao sustentar que “a necessidade de proteção social aos trabalhadores constitui a raiz sociológica do Direito do Trabalho e é imanente a todo o seu sistema jurídico” (SÜSSEKIND et al, 2003, p. 144).

Os princípios que regem o Direito do Trabalho clarificam sua raiz sociológica voltada à proteção do hipossuficiente trabalhista, conforme aponta Plá Rodriguez:

- 1) princípio de proteção que se pode concretizar nestas três ideias:
  - a) *in dubio, pro operario*;
  - b) regra da aplicação da norma mais favorável; e
  - c) regra da condição mais benéfica;
- 2) princípio da irrenunciabilidade dos direitos;
- 3) princípio da continuidade da relação de emprego;
- 4) princípio da primazia da realidade;
- 5) princípio da razoabilidade;
- 6) princípio da boa-fé; e
- 7) princípio de não discriminação. (RODRIGUEZ, 2000, p. 24).

O princípio da proteção, no Direito do Trabalho, funciona como equilíbrio da relação capital *versus* trabalho, partindo do pressuposto de que a regulação do emprego deve proteger o hipossuficiente trabalhista, adotando-se três princípios derivados da proteção: (a) *in dubio pro operario*, b) regra da aplicação da norma mais favorável e c) regra da condição mais benéfica.

Os demais princípios (irrenunciabilidade dos direitos, continuidade da relação de emprego, primazia da realidade, razoabilidade, boa-fé e não discriminação) atuam para garantir segurança jurídica ao trabalhador, seja no início da relação empregatícia, durante seu exercício ou no término do vínculo contratual.

Quanto às normas ambientais do trabalho, pode-se dizer que a natureza de ordem pública é absoluta. Aliás, “o capítulo da CLT referente à medicina e segurança do trabalho é mais intensamente de ordem pública do que qualquer outro do mencionado diploma legal” (MAGANO, 1992, p. 167).

Não é à toa que, visando à proteção do meio ambiente, incluído o do trabalho, o citado art. 225 da Constituição, em seu § 3º, impõe que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Não apenas no Brasil os preceitos de saúde e segurança do trabalho são marcados pela imperatividade e indisponibilidade. Na Espanha, por exemplo, a Lei nº 31, de 1995, de “Prevención de Riesgos Laborales”, estabelece, em seu art. 2-2, que:

Las disposiciones de carácter laboral contenidas en esta Ley y en sus normas reglamentarias tendrán en todo caso el carácter de Derecho necesario mínimo indisponible, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos.

Nessa linha de raciocínio, as normas que regulam o meio ambiente do trabalho e a saúde e a segurança do trabalhador, sejam de origem internacional, constitucional ou infraconstitucional, são de ordem pública, cogentes, irrenunciáveis e indisponíveis.

No plano internacional, as garantias mínimas do Direito do Trabalho, especialmente as normas sobre saúde e segurança laborais, cada vez mais estão identificadas com a Teoria dos Direitos Humanos, os quais devem ser compreendidos como uma gama de direitos necessários para consagrar a dignidade da pessoa humana.

Há uma ampla afinidade entre os ramos jurídicos dos Direitos Humanos e do Direito Ambiental do Trabalho – especialmente devido ao abandono da ideia primeva de que os direitos humanos seriam apenas os direitos civis e políticos. Na concepção vigente, os direitos humanos abrangem também os direitos sociais, culturais, econômicos e de solidariedade.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, conhecida norma de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), promulgado pelo Decreto nº 591, de 1992, estabelece “o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis” (art. 7º, *caput*), que assegurem especialmente “a segurança e a higiene no trabalho” (art. 7º, “b”).

O aludido pacto reconhece, ainda, o “direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental” (art. 12, 1), devendo haver, para tanto, “a melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente” (art. 12, 2, “b”).

Por sua vez, o Protocolo de San Salvador de 1988 (Protocolo Adicional ao Pacto de San Jose da Costa Rica de 1969), no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), promulgado pelo Decreto nº 3.321, de 1999, impõe como direitos humanos do trabalhador: “condições justas, equitativas e satisfatórias de trabalho” (art. 7º, *caput*); “segurança e higiene no trabalho” (art. 7º, “e”); “direito à saúde” (art. 10), e “direito a um meio ambiente sadio” (art. 11).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), igualmente, adotando política de proteção à saúde do trabalhador, aprovou a Convenção nº 155, de 1981, que determina a definição e a execução de uma política nacional visando (art. 4º):

[...] prevenir os acidentes e os danos para a saúde que sejam consequência do trabalho, guardem relação com a atividade profissional ou sobrevenham durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida do possível, as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente do trabalho.

São diversas as convenções da OIT sobre saúde e segurança laborais. A seguir, relacionam-se aquelas que foram ratificadas pelo Brasil, em diferentes períodos históricos, e seus respectivos objetos:

Quadro 1 – Convenções da OIT sobre saúde e segurança do trabalho ratificadas pelo Brasil

Convenção nº 12	Sobre indenização por acidente de trabalho	Ratificada em 1957
Convenção nº 16	Sobre exame médico das crianças no trabalho marítimo	Ratificada em 1936
Convenção nº 19	Sobre igualdade de tratamento nos acidentes de trabalho	Ratificada em 1957
Convenção nº 42	Sobre doenças profissionais	Ratificada em 1936
Convenção nº 45	Sobre trabalho subterrâneo de mulheres	Ratificada em 1938

Convenção nº 81	Sobre inspeção do trabalho	Ratificada em 1989
Convenção nº 113	Sobre exame médico dos pescadores	Ratificada em 1965
Convenção nº 115	Sobre proteção contra radiações ionizantes	Ratificada em 1967
Convenção nº 136	Sobre proteção contra riscos de intoxicação pelo benzeno	Ratificada em 1994
Convenção nº 139	Sobre prevenção e controle de riscos profissionais causados pelas substâncias ou agentes cancerígenos	Ratificada em 1991
Convenção nº 148	Sobre proteção dos trabalhadores contra os riscos profissionais devidos à contaminação do ar, ao ruído e às vibrações no local de trabalho	Ratificada em 1983
Convenção nº 152	Sobre segurança e higiene nos trabalhos portuários	Ratificada em 1991
Convenção nº 155	Sobre segurança e saúde do trabalhador e do meio ambiente do trabalho em geral, em todas as áreas de atividade econômica	Ratificada em 1993
Convenção nº 159	Sobre reabilitação profissional e emprego de pessoas com deficiência	Ratificada em 1991
Convenção nº 161	Sobre diretrizes para orientar os serviços de saúde e segurança do trabalho	Ratificada em 1991
Convenção nº 162	Sobre utilização do asbesto com segurança	Ratificada em 1991
Convenção nº 164	Sobre proteção da saúde e assistência médica dos trabalhadores marítimos	Ratificada em 1998
Convenção nº 167	Sobre saúde e segurança na construção	Ratificada em 2007
Convenção nº 170	Sobre segurança do trabalho com produtos químicos	Ratificada em 1998
Convenção nº 176	Sobre saúde e segurança nas minas	Ratificada em 2007
Convenção nº 178	Sobre inspeção das condições de vida e de trabalho dos marítimos	Ratificada em 2007

Fonte: <http://www.ilo.org/brasil/convencoes/lang--pt/index.htm>

As convenções da OIT definem patamares mínimos a serem observados por todos os países que as ratificam. A ratificação de uma convenção da OIT por qualquer de seus estados-membros é um ato formal, soberano e implica sua incorporação ao sistema jurídico do país em questão, tendo, portanto, caráter vinculante.

No tocante aos tratados sobre direitos humanos, o Estado-parte que os ratifica (as convenções da OIT são tratados internacionais de direitos humanos) passa a ter

o dever de cumpri-lo e, inclusive, de adequar o seu ordenamento jurídico interno às normas internacionais de proteção. Nesse sentido, Trindade:

Ao ratificar os tratados de direitos humanos, os Estados Partes contraem, a par das obrigações específicas relativas a cada um dos direitos protegidos, a obrigação geral de adequar seu ordenamento jurídico interno às normas internacionais de proteção. As duas Convenções de Viena sobre Direito dos Tratados (de 1969 e 1986, respectivamente) proíbem (art. 27) que uma Parte invoque disposições de seu direito interno para tentar justificar o descumprimento de um tratado. É este um preceito, mais do que do direito dos tratados, do direito da responsabilidade internacional do Estado, firmemente cristalizado na jurisprudência internacional. Segundo esta, as supostas ou alegadas dificuldades de ordem interna são um simples fato, e não eximem os Estados Partes em tratados de direitos humanos da responsabilidade internacional pelo não-cumprimento das obrigações internacionais contraídas. (TRINDADE, 2001, p. 43).

O Brasil ratificou as principais convenções da OIT relativas à saúde e à segurança do trabalho e, no plano constitucional (interno), houve o fenômeno da fundamentalização do direito humano ao meio ambiente sadio, seguro e equilibrado, incluído o do trabalho (artigos 225 e 200, VIII).

Antes mesmo dos artigos 225 e 200, VIII, a Constituição de 1988, seguindo as linhas do direito internacional civilizado, consagrou como fundamentos da República Federativa do Brasil, dentre outros, a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho (art. 1º, III e IV).

A dignidade humana é fundamento da vida do país, princípio jurídico inspirador e normativo e objetivo de toda a ordem econômica, que, conforme art. 170, *caput*, da Constituição, “tem por fim assegurar a todos existência digna”. É o valor central da sociedade, o epicentro do sistema jurídico.

Para concretizar referido fundamento, o trabalho é um dos principais instrumentos, pois valoriza o ser humano, garantindo-lhe um mínimo de condições de afirmação social, sendo, por tudo isso, um valor central na sociedade, confirmando a sabedoria de Gonzaguinha na célebre canção “Um homem também chora (guerreiro menino)”:

Um homem se humilha  
Se castram seu sonho  
Seu sonho é sua vida  
E vida é trabalho

E sem o seu trabalho  
O homem não tem honra  
E sem a sua honra

Se morre, se mata

Não dá pra ser feliz  
Não dá pra ser feliz.

Acerca da centralidade do trabalho na Constituição e na sociedade brasileira, leciona Delgado:

A valorização do trabalho é um dos princípios cardeais da ordem constitucional brasileira democrática. Reconhece a Constituição a essencialidade da conduta laborativa como um dos instrumentos mais relevantes de afirmação do ser humano, quer no plano de sua própria individualidade, quer no plano de sua inserção familiar e social. A centralidade do trabalho na vida pessoal e comunitária da ampla maioria das pessoas humanas é percebida pela Carta Magna, que, com notável sensibilidade social e ética, erigiu-a como um dos pilares de estruturação da ordem econômica e, por consequência, cultural do país. (DELGADO, 2010, p. 31).

Ocorre que, dependendo das condições do meio ambiente laboral e de como o trabalho é explorado, pode significar punição<sup>1</sup>, degradância e até morte. O trabalho como instrumento de dignidade é o trabalho decente, caracterizado quando satisfeitas as seguintes condições, segundo Brito Filho (2010):

- a) direito ao trabalho;
- b) liberdade de escolha do trabalho;
- c) igualdade de oportunidades para e no exercício do trabalho;
- d) executado em condições que preservem a saúde do trabalhador;
- e) retribuído com justa remuneração;
- f) justas condições de trabalho, principalmente com limitação da jornada de trabalho e com períodos de repouso;
- g) proibição do trabalho infantil;
- h) liberdade sindical; e
- i) proteção contra o desemprego e outros riscos sociais.

Verifica-se, ainda, a preocupação do constituinte de 1988 quanto à saúde e à segurança do trabalho quando expressamente contemplou, no art. 7º, XXII, da

---

<sup>1</sup> Aliás, a palavra trabalho vem do latim *tripalium*, termo formado pela junção dos elementos *tri*, que significa “três”, e *palum*, que quer dizer “madeira”. *Tripalium* era o nome de um instrumento de tortura constituído de três estacas de madeira bastante afiadas e que era comum em tempos remotos na região europeia. Desse modo, originalmente, “trabalhar” significava “ser torturado”. Disponível em: <https://www.dicionarioetimologico.com.br/trabalho/>. Acesso em: 25 ago. 2017.

Constituição, o direito dos trabalhadores urbanos e rurais à “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”.

Esse dispositivo é o fundamento constitucional das normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho. A seu respeito, Manus observa que:

[...] o legislador constitucional posiciona-se pela defesa da saúde do trabalhador, o que não era explícito no texto anterior, bem como sublinha a necessidade de melhoria das condições de trabalho do ponto de vista da saúde dos que trabalham. (MANUS, 2012, p. 215-216).

Tal proteção normativa, em nível constitucional, não se deu de graça ao trabalhador brasileiro. Na década de 1970, as estatísticas de acidentes de trabalho, no Brasil, apontavam números de guerra: muitas pessoas morreram ou ficaram inválidas em decorrência do trabalho. Conforme salienta Melo:

Na década de 70 houve grande acréscimo no número de acidentes de trabalho no Brasil, atingindo, em 1975, a assustadora quantia de 1.916.187, fato esse que motivou uma grande reforma trabalhista, com alteração do Capítulo V da CLT, que passou a tratar de forma mais incisiva sobre as normas de segurança e medicina do trabalho. (MELO, 2010, p. 67).

Antes mesmo da Constituição de 1988, em razão da nova redação do Capítulo V da CLT pela Lei nº 6.514/1977, em especial dos artigos 155, I e 200, determinou-se ao poder público, por meio do Ministério do Trabalho, a incumbência de estabelecer normas técnicas de saúde e segurança do trabalho.

Os artigos 155, I, e 200 da CLT fixaram os fundamentos legais das normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho, posteriormente recepcionados pela Constituição de 1988, haja vista seu art. 7º, XXII, de modo que não há dúvida quanto à conformidade dos referidos dispositivos legais à Constituição.

Nessa toada, foi elaborada a Portaria nº 3.214/1978 do Ministério do Trabalho, que aprovou as primeiras normas regulamentadoras das condições mínimas de saúde e segurança do trabalho. No decorrer dos anos, outras portarias ministeriais foram elaboradas, encontrando-se em vigor as seguintes normas regulamentadoras:

#### Quadro 2 – Normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho

Norma Regulamentadora nº 01	Disposições Gerais
Norma Regulamentadora nº 02	Inspeção Prévia
Norma Regulamentadora nº 03	Embargo ou Interdição
Norma Regulamentadora nº 04	Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SESMT)

Norma Regulamentadora nº 05	Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
Norma Regulamentadora nº 06	Equipamentos de Proteção Individual (EPI)
Norma Regulamentadora nº 07	Programas de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO)
Norma Regulamentadora nº 08	Edificações
Norma Regulamentadora nº 09	Programas de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA)
Norma Regulamentadora nº 10	Segurança em Instalações e Serviços em Eletricidade
Norma Regulamentadora nº 11	Transporte, Movimentação, Armazenagem e Manuseio de Materiais
Norma Regulamentadora nº 12	Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos
Norma Regulamentadora nº 13	Caldeiras, Vasos de Pressão e Tubulações
Norma Regulamentadora nº 14	Fornos
Norma Regulamentadora nº 15	Atividades e Operações Insalubres
Norma Regulamentadora nº 16	Atividades e Operações Perigosas
Norma Regulamentadora nº 17	Ergonomia
Norma Regulamentadora nº 18	Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção
Norma Regulamentadora nº 19	Explosivos
Norma Regulamentadora nº 20	Segurança e Saúde no Trabalho com Inflamáveis e Combustíveis
Norma Regulamentadora nº 21	Trabalho a Céu Aberto
Norma Regulamentadora nº 22	Segurança e Saúde Ocupacional na Mineração
Norma Regulamentadora nº 23	Proteção Contra Incêndios
Norma Regulamentadora nº 24	Condições Sanitárias e de Conforto nos Locais de Trabalho
Norma Regulamentadora nº 25	Resíduos Industriais
Norma Regulamentadora nº 26	Sinalização de Segurança
Norma Regulamentadora nº 27	Revogada pela Portaria GM nº 262, de 29/05/2008 - Registro Profissional do Técnico de Segurança do Trabalho no Ministério do Trabalho
Norma Regulamentadora nº 28	Fiscalização e Penalidades
Norma Regulamentadora nº 29	Segurança e Saúde no Trabalho Portuário
Norma Regulamentadora nº 30	Segurança e Saúde no Trabalho Aquaviário
Norma Regulamentadora nº 31	Segurança e Saúde no Trabalho na Agricultura, Pecuária Silvicultura, Exploração Florestal e Aquicultura
Norma Regulamentadora nº 32	Segurança e Saúde no Trabalho em Estabelecimentos de Saúde
Norma Regulamentadora nº 33	Segurança e Saúde no Trabalho em Espaços Confinados
Norma Regulamentadora nº 34	Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção e Reparação Naval
Norma Regulamentadora nº 35	Trabalho em Altura
Norma Regulamentadora nº 36	Segurança e Saúde no Trabalho em Empresas de Abate e Processamento de Carnes e Derivados

Fonte: Segurança e Medicina do Trabalho – Normas Regulamentadoras n. 1 a 36. 78. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

Como se vê, o direito brasileiro põe em relevo a saúde e a segurança do trabalho, por meio de um feixe de normas de direitos humanos internacionais ratificadas, constitucionais e infraconstitucionais, além da normatização técnica do Ministério do Trabalho.

Embora sejam direitos humanos, centrais no ordenamento jurídico, previstos em múltiplas fontes normativas, sua efetividade está longe de ser alcançada no Brasil, uma vez que o mercado de trabalho brasileiro ostenta padrões predatórios, especialmente no tocante ao descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho.

Segundo dados apresentados no Anuário Estatístico da Previdência Social (BRASIL, 2015), somente durante o ano de 2015, foram registrados, em todo o Brasil, cerca de 612,6 mil acidentes de trabalho, o que representa média de quase 1.700 acidentes de trabalho por dia.

Trata-se de estatísticas extremamente preocupantes, mas que sequer retratam a realidade, pois a subnotificação de acidentes e doenças do trabalho no Brasil é mais do que conhecida, conforme mencionado em diversos estudos especializados (FILGUEIRAS et al, 2015; GONÇALVES FILHO e RAMOS, 2010).

Ao descrever o problema da subnotificação dos infortúnios laborais no Brasil, Oliveira revela o descompasso estatístico entre os acidentes registrados e a quantidade de mortes, assim pontuando:

Um forte sinal da subnotificação pode ser observado no descompasso estatístico entre os acidentes registrados e a quantidade de mortes. Enquanto o número de acidentes nos últimos trinta anos teve redução significativa, o volume de mortes manteve-se elevado; pode ocorrer a ocultação do acidente do trabalho, mas é muito difícil omitir um óbito... (OLIVEIRA, 2009, p. 32).

Não há como explicar logicamente a constatação, nos últimos trinta anos, da manutenção do número de mortes registradas, mesmo com a redução do número de acidentes não fatais ocorridos no trabalho. A única explicação plausível é a subnotificação dos acidentes de trabalho não fatais.

Já Gonçalves Filho e Ramos indicam pesquisas distintas, apontando que:

Binder e Almeida (2003) relatam que estudos realizados no município de Botucatu (SP) acharam que os registros previdenciários captaram 22,4% dos acidentes de trabalho, enquanto Cordeiro e outros (2005), em pesquisa realizada no mesmo município, estimaram que a subnotificação de acidentes de trabalho pelo sistema CAT alcançou 79,5% em 2002. [...] Santana, Nobre e Waldvogel (2005) conduziram revisão de literatura sobre estudos de acidentes de trabalho fatais e não fatais no Brasil, no período de dez anos, entre 1994 e 2004. Estes pesquisadores encontraram que todos os estudos sobre notificação mostram resultados surpreendentes, com níveis variando entre 81,9% e 45%. (GONÇALVES FILHO e RAMOS, 2010, p. 327-337).

Mesmo com a subnotificação, os números acidentários do mercado de trabalho brasileiro são alarmantes. A propósito, Figueiras, em pesquisa sobre o assunto, apresenta dados comparativos entre a acidentalidade fatal no Brasil e no Reino Unido, assim registrando:

Mesmo com tamanha subnotificação, os casos que conseguem ser registrados evidenciam uma grande quantidade de acidentes e mortes no mercado de trabalho brasileiro, especialmente quando comparada com países capitalistas centrais, como o Reino Unido. Por lá, a despeito dos ataques que os instrumentos de regulação protetiva do trabalho vêm sofrendo, ocorrem menos que 200 acidentes fatais por ano, numa população de quase 30 milhões de trabalhadores. Cotejando esses números com a relação entre mortes no trabalho e população que pode ser contabilizada em caso de acidente no Brasil (simplificando, trabalhadores assalariados formais com inscrição na Previdência), temos como resultado uma incidência mais de 10 vezes superior de acidentes fatais no nosso país em relação ao Reino Unido. (FILGUEIRAS et al, 2015, p. 16).

Com a adoção, pelo INSS, a partir de 2007, do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário (NTEP), que permitiu a transformação dos benefícios previdenciários em acidentários, houve atenuação do cenário de subnotificação acidentária. Porém, as estatísticas de acidentes e doenças do trabalho ainda não retratam a realidade.

O NTEP foi instituído pela Lei nº 11.430, de 2006, que acrescentou o art. 21-A à Lei nº 8.213, de 1991. Posteriormente, a Lei Complementar nº 150, de 2015, alterou o citado artigo para acrescentar o empregado doméstico como beneficiário da adoção do NTEP.

De acordo com o NTEP, a perícia médica do INSS deve considerar caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar a ocorrência do nexo técnico epidemiológico entre o trabalho e o acidente ou a doença, decorrente da relação entre a atividade da empresa ou do empregado doméstico e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças (CID), em conformidade com o que dispuser o regulamento, no caso, o Decreto nº 6.042, de 2007.

Com dada sistemática, ameniza-se a subnotificação dos infortúnios laborais, porque se permite a caracterização da natureza laboral do acidente ou da doença do trabalho, pela perícia do INSS, mesmo não tendo sido emitida a Comunicação de

Acidente de Trabalho (CAT), invertendo-se o ônus da prova quanto à natureza laboral do infortúnio.

Em outros termos, uma vez constatada a ocorrência do nexo técnico epidemiológico entre o trabalho e o acidente ou a doença, decorrente da relação entre a atividade da empresa ou do empregado doméstico e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na CID, a perícia do INSS deve caracterizar a natureza laboral do infortúnio, cabendo ao empregador, se for o caso, impugnar a caracterização.

Contudo, pesquisa divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aponta que, em 2013, cerca de 4,9 milhões de pessoas de 18 anos ou mais sofreram acidentes de trabalho no Brasil – aproximadamente, 7 vezes mais do que o número captado pelo INSS<sup>2</sup>. Ou seja, o NTEP não foi suficiente para solucionar o problema da subnotificação.

Esse cenário acidentário, comum à economia brasileira em geral, não é diferente em se tratando da atividade da coleta de lixo. A categoria profissional dos garis foi escolhida para estudo em razão do simbolismo que representa, porque o descumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho pelas empresas que executam a coleta de lixo é anacrônico – embora se trate de um serviço público essencial –, amplamente terceirizado (e precarizado) pelo poder público.

É nesse contexto de falta de efetividade das normas de saúde e segurança do trabalho, especialmente quando se observa a sua centralidade nas leis, no papel, que se pergunta quais são os motivos de as normas jurídicas que regulam as condições mínimas de saúde e segurança do trabalho serem inefetivas.

Nos capítulos seguintes, tenta-se responder a essa pergunta através de argumentos próprios da Teoria Crítica dos Direitos Humanos e da abordagem da Psicologia Social relativa à invisibilidade pública de algumas categorias de seres humanos – no que diz respeito ao objeto do presente estudo, à invisibilidade pública dos garis.

---

<sup>2</sup> Disponível em: [sindra.ibge.gov.br](http://sindra.ibge.gov.br). Acesso em: 22 fev. 2015.

## **CAPÍTULO 2 – A TEORIA CRÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS E A INVISIBILIDADE PÚBLICA: EM BUSCA DA DIGNIDADE PROMETIDA**

No presente capítulo, apresentam-se a Teoria Crítica dos Direitos Humanos e a abordagem da Psicologia Social sobre a invisibilidade pública de algumas categorias de seres humanos, inclusive a dos garis, com possíveis respostas para a falta de efetividade das normas de Direitos Humanos, como ocorre com as normas trabalhistas em geral e as normas de saúde e segurança do trabalho, em particular.

A construção do discurso dos direitos humanos, entendidos estes como inerentes à pessoa, universais, inalienáveis, exigíveis a todo tempo e em qualquer lugar, acompanhou a evolução da humanidade, desde os incipientes direitos humanitários de guerra até os dias atuais, marcados pela globalização da economia, pela tecnologia avançada, pela concentração do capital e pela desigualdade social.

Do ponto de vista abstrato (visão universalista), os direitos humanos são aqueles que decorrem de uma ideia

[...] de que o ser humano, simplesmente por existir, deve ser respeitado em todos os seus direitos que o personificam como humano, ou seja, nos direitos sem os quais não se pode falar em pessoa, única e imprescindível. (SILVA, 2008, p. 21).

Referida ideia parte do pressuposto de que todo ser humano é detentor de dignidade, o que “se tornou um consenso ético essencial no mundo ocidental, reforçando a rejeição moral ao desastre representado pelo nazi-fascismo” (BARROSO, 2014, p. 72), por exemplo.

Passou a ser recorrente, no meio jurídico, a identificação da dignidade humana como megaprincípio do qual emanam os demais princípios humanísticos. No dizer de Sarlet:

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2011, p. 73).

A dignidade humana transformou-se no fundamento ético dos direitos humanos a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, resultante do fracasso humanitário da Segunda Guerra Mundial, conquanto nenhum instrumento normativo internacional anterior ou posterior à referida declaração tenha sido capaz de definir o significado de dignidade.

Por inexistir definição legislativa – tarefa, reconhecidamente, das mais complexas –, a doutrina dos Direitos Humanos propõe a aceitação de uma noção de dignidade humana ampla e aberta (BARROSO, 2014; SARLET, 2014), de modo a não se criarem amarras legislativas à expressão “dignidade humana”. Com isso, cabendo ao intérprete e aplicador do direito defini-la, no caso concreto, extrai-se o melhor significado desse conceito jurídico indeterminado.

Peduzzi apresenta a premissa da integridade proposta por Dworkin, consistente na harmonização da segurança jurídica com a necessidade de modificação da sociedade, asseverando que o princípio da dignidade humana “deve ser continuamente reconstruído de modo a espelhar uma concepção íntegra de uma comunidade política em cada novo tempo” (PEDUZZI, 2009, p. 19). Em outras palavras, mesmo analisada como integridade jurídica temporal, a dignidade humana continua sendo um conceito aberto e indefinido.

Em razão dessa abertura conceitual, a dignidade humana passou a ser tema central nos debates acadêmicos e judiciais sobre direitos humanos, tanto no âmbito do direito interno quanto no do internacional, não sendo exagero dizer que se faz valer o princípio da dignidade humana em todos os ramos do Direito (ROCHA, 2001).

Com o passar dos anos, porém, percebeu-se ser necessário o estabelecimento de um conteúdo mínimo para o conceito, a fim de unificar seu uso e de lhe conferir alguma objetividade. Caso contrário, a aplicação do princípio da dignidade humana, de tão genérico, seria praticamente inviável.

Barroso (2014), embora reconheça a abertura conceitual do termo “dignidade humana”, propõe sua identificação mínima a partir da consideração de três aspectos: (1) a dignidade como valor intrínseco de todos os seres humanos; (2) a autonomia de cada indivíduo; e (3) sua limitação por algumas restrições legítimas, impostas em nome de valores sociais ou de interesses estatais (valor comunitário).

O valor intrínseco “corresponde ao conjunto de características que são inerentes e comuns a todos os seres humanos”, decorrendo disso dois postulados: o antiutilitarista, relacionado à visão kantiana, segundo a qual o homem é um fim em si

mesmo; e o antiautoritário, “na ideia de que é o Estado que existe para o indivíduo, e não o contrário” (BARROSO, 2014, p. 76-77).

Já a autonomia corresponde à capacidade de cada indivíduo de tomar decisões e fazer escolhas pessoais ao longo da vida, de acordo com sua visão de bem, sem influências externas indevidas. No Estado de Direito liberal, essa autonomia está relacionada às liberdades básicas (autonomia privada) e ao direito à participação política (autonomia política).

No Estado do Bem-estar Social, amplifica-se a autonomia de cada indivíduo, passando a incluir o direito fundamental social a condições mínimas de vida (mínimo existencial). Subdivide-se, assim, a autonomia, segundo Barroso, em autonomia privada, autonomia pública e mínimo existencial.

Por sua vez, o valor comunitário representa o elemento social da dignidade, enfatizando “o papel do Estado e da comunidade no estabelecimento de metas coletivas e de restrições sobre direitos e liberdades individuais em nome de certa concepção de vida boa” (BARROSO, 2014, p. 88).

Em outros termos, para Barroso, o valor comunitário atua como restrição à autonomia do indivíduo, buscando sua legitimidade em três objetivos: (1) a proteção dos direitos e da dignidade de terceiros; (2) a proteção dos direitos e da dignidade do próprio indivíduo; e (3) a proteção dos valores sociais compartilhados. É dizer: a dignidade comporta direitos e deveres.

O maior problema dos direitos humanos, no entanto, não diz respeito ao seu reconhecimento estatal. A própria Teoria dos Direitos Humanos passou a questionar as razões pelas quais as normas de direitos humanos padeciam de inefetividade, apontando que não bastava a justificação desses direitos, sendo necessária, exatamente, sua fruição.

A concepção abstrata dos Direitos Humanos, sustentada no valor intrínseco kantiano, que apresenta o ser humano como detentor de direitos imanentes em virtude da sua condição humana em si, não responde às necessidades reais do homem como ser econômico, social e histórico, alçando ditos direitos imanentes ao nível da transcendentalidade e do misticismo.

Falta à concepção abstrata compreender o ser humano como sujeito material, de carne e osso, premido pelas necessidades básicas da vida em sociedade, como saúde, educação, segurança, trabalho, habitação, lazer, previdência social, e que precisa comer e procura se reproduzir.

Com isso, surge o pensamento crítico e materialista que indaga o real motivo pelo qual – paradoxalmente, em pleno século XXI, ao lado de um aumento cada vez mais expressivo de direitos humanos – cresce seu descumprimento, quando a tecnologia avançada e a reprodução vertiginosa do capital deveriam se aliar ao combate efetivo à desigualdade social e às mazelas desta decorrentes, como a fome, a pobreza, a miséria, a discriminação, enfim, a degradância humana, que contrasta com a tão proclamada “universal” dignidade humana.

Certeiras as palavras de Rocha ao observar as contradições do mundo atual, de muita tecnologia, porém, não revertida em prol do homem, pois, ao invés de o homem humanizar a máquina, parece que a máquina está coisificando o homem. Expondo uma visão crítica do princípio da dignidade da pessoa humana:

Gente e humanidade de menos é o que se tem no mundo em que vivo. Talvez não falte tanta humanidade quanto falte dignidade. Vivo num mundo onde há enorme contingente de pessoas e enorme carência de fraternidade. O mundo cresceu, a multidão aumentou, os problemas dos homens também. A tecnologia evoluiu, tornou-se mais eficaz e busca ser o seu próprio fim. A produção – ou o seu produto – não se volta ao homem; antes, tenta fazer com que o homem se volte a ela. Se um dia o homem buscou humanizar a máquina, parece certo que o que mais se vê agora é a tentativa da máquina de coisificar o homem.

[...]

Contra todas as formas de degradação humana emergiu como imposição do Direito justo o princípio da dignidade humana. A degradação encontra sempre novas formas de se manifestar; o Direito há de formular, paralelamente, novas formas de concretizar, assegurando que a Justiça não se compadeça do aviltamento do homem ou da desumanização da convivência.

No Brasil, esse princípio constitucionalmente expresso convive com subhomens empilhados sob viadutos, crianças feito pardais de praça, sem pouso nem ninho certos, velhos purgados da convivência das famílias, desempregados amargurados pelo seu desperdício humano, deficientes atropelados em seu olhar sob as calçadas muradas sobre a sua capacidade, presos animalados em gaiolas sem porta, novos metecos errantes de direitos e de Justiça, excluídos de todas as espécies produzidos por um modelo de sociedade que se faz mais e mais impermeável à convivência solidária dos homens. (ROCHA, 2001, p. 49).

A tecnologia avançada e a reprodução vertiginosa do capital, ao invés de contribuírem para o arrefecimento das desigualdades sociais, têm aumentado seus sinais. A desigualdade extrema e as condições precárias de vida são apontadas como grandes obstáculos ao trabalho decente e à efetividade dos Direitos Humanos.

Conquanto existam parques industriais avançados no continente, estudo da Organização Internacional do Trabalho sobre o trabalho decente nas Américas (OIT, 2006) registra que a América Latina é a região de maior concentração de renda do

mundo, com 551 milhões de habitantes, dos quais 213 milhões são considerados pobres, 23 milhões desempregados e 103 milhões trabalham na informalidade.

Na América Latina, onde o sistema capitalista é amplamente hegemônico, ainda hoje predomina o descumprimento do chamado mínimo existencial. O Estado capitalista, por razões diversas, que serão tratadas no capítulo terceiro, não garantiu condições mínimas de existência à maioria da população latino-americana.

No Brasil, a situação da desigualdade social é considerada crítica, com reflexos na baixa qualidade dos empregos gerados e na superexploração do trabalhador. Consoante aduzido por Brito Filho:

Convivemos, com total abundância, com todas as formas listadas de superexploração do trabalho. O trabalho em condições análogas às de escravo é tão disseminado que escapa até da pobre zona rural do Norte do País, onde seria até previsível, dada a situação de miséria e de abandono da Região, para cravar hipóteses de ocorrência na cidade de São Paulo, município que é o coração da riqueza brasileira.

A exclusão social de grupos tidos como vulneráveis, negando-se a possibilidade de seus integrantes atuarem em prol da sobrevivência sua e dos que deles são dependentes, é outra situação comum no País, em que a concentração de renda atinge proporções no mínimo imorais.

O trabalho de crianças e adolescentes, pelos dados apresentados, como veremos, reflexo da miséria e da desigualdade, revela não só um presente vergonhoso, mas desenha, pelas suas consequências em médio e longo prazos, um futuro ainda sombrio.

[...]

Os salários do trabalhador brasileiro são baixos, a começar pelo salário mínimo, que mal dá para a sobrevivência do obreiro nas mais baixas condições de vida. Mesmo nos bolsões do País onde os salários estão em patamar mais adequado existem problemas.

Quanto às condições de trabalho, o dia a dia do Judiciário Trabalhista revela que as prescrições legais mínimas de proteção do trabalhador são continuamente desrespeitadas, sendo ainda pouco efetiva a fiscalização no plano administrativo, muito embora se deva reconhecer o esforço dos Auditores do Ministério do Trabalho e a qualidade de seu trabalho. (BRITO FILHO, 2010, p. 57-58).

Nesse cenário, não há como se sustentar o discurso abstrato e universalista dos direitos humanos, que se tornaram palavras ao vento para os latino-americanos pobres, que convivem com lixões a céu aberto, sem saneamento básico, com trabalho infantil, degradante, inseguro, com índices elevados de analfabetismo, violência, mortalidade infantil.

A insuficiência dos direitos humanos abstratos já foi denunciada por Bobbio, em “A Era dos Direitos”:

O fato mesmo de que a lista desses direitos esteja em contínua ampliação não só demonstra que o ponto de partida do hipotético estado de natureza

perdeu toda plausibilidade, mas nos deveria tornar conscientes de que o mundo das relações sociais de onde essas exigências derivam é muito mais complexo, e de que, para a vida e para a sobrevivência dos homens, nessa nova sociedade, não bastam os chamados direitos fundamentais, como os direitos à vida, à liberdade e à propriedade. (BOBBIO, 2004, p. 36).

As declarações de direitos humanos não significaram efetivas mudanças sociais, levando Bobbio a registrar que: “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (2004, p. 16).

Sendo assim, justamente nesse contexto de falta de efetividade das normas de direitos humanos – dentre estas, as normas de saúde e segurança do trabalho - surge a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, expondo preocupação com a real fruição desses direitos, rechaçando seu mero reconhecimento no papel.

A teoria crítica do direito é um profundo exercício reflexivo de questionar-se o que está normatizado e oficialmente consagrado (no plano do conhecimento, do discurso e do comportamento), em dada formação social, e a possibilidade de conceber outras formas não alienantes, diferenciadas e pluralista de prática jurídica (WOLKMER, 2002).

A crítica dos direitos humanos segue a mesma linha: identificada com a prática dos direitos humanos, apresenta a perspectiva da emancipação do ser humano frente aos processos alienantes reproduzidos pelo sistema do capital, que o coisifica, tornando-o mera engrenagem da produção, diminuindo-o a um insumo ou a um maquinário.

Para os críticos do direito, não importam apenas as declarações, as consagrações de direitos, e sim sua vivência. Como a efetividade dos direitos humanos e fundamentais perpassa por decisões políticas, por investimentos públicos e, em se tratando do sistema capitalista, por pesquisas e investimentos por quem detém a propriedade dos meios de produção, ou seja, pelos capitalistas, é inconcebível a transferência dos riscos da atividade econômica aos trabalhadores – como ocorre, com frequência, em questões relacionadas à saúde e à segurança do trabalho.

Ao se referir ao atual estágio do capitalismo e a essa contradição entre evolução da ciência e o persistente drama humano pela sobrevivência, Dupas afirma, sobre o século XX, que:

[...] apesar de ter sido um período de excepcionais conquistas da ciência, o século XX não terminou bem. O mundo capitalista viu-se novamente às voltas com problemas que parecia ter eliminado: desemprego, depressões cíclicas, população indigente em meio a um luxo abundante e o Estado em crise. É preciso possuir, de antemão, sabedoria em seu sentido ético para tirar o melhor proveito possível da técnica. (DUPAS, 2000, p. 9).

Em suma, de nada interessa aos humanos pobres e excluídos a existência de uma gama de direitos humanos sem qualquer efetividade. Os pobres e excluídos da festa capitalista clamam por um lugar ao sol, e o direito precisa, nesse contexto, “transformar-se em realidade eficiente, no interesse coletivo e também no individual” (MAXIMILIANO, 2010, p. 5).

Nessa perspectiva crítica dos direitos humanos, ensina Flores que:

[...] Depois de sessenta anos de vigência de uma declaração de direitos humanos que se autoproclama como universal, os direitos humanos seguem sem cumprir-se em grande parte de nosso mundo. E isso, por que ocorre? Só por falta de vontade dos governos representados na Assembleia Geral da ONU? Ou não será melhor dizer que o contexto de relações sociais dominado pela forma econômica dominante no sistema-mundo impediu sua real e concreta colocação em prática? A história dos descumprimentos dos direitos é tão longa, tão continuada e, desafortunadamente, tão atual, que não é preciso sequer se aprofundar mais nela. [...] O real nos fala e nos interpela constantemente a partir das situações de injustiça, de opressão e de desigualdade que proliferam nos contextos onde as pessoas reais – não os sujeitos idealizados – vivem. (FLORES, 2009, p. 17).

As normas de direitos humanos objetivam, em síntese, impor limites civilizatórios à atuação do Estado e dos particulares, especialmente nas relações sociais e econômicas marcadas pela desigualdade material, sendo exemplo típico a relação capital *versus* trabalho.

Contudo, a incipiente concretização dos direitos humanos, foco da sua teoria crítica, demonstra – sendo este o centro da presente pesquisa – o abismo existente entre a normatização e a realidade do trabalho dos garis, o que se evidencia, por exemplo, quando observada a ampla tolerância social ao transporte desses trabalhadores nos estribos dos compactadores de lixo, a despeito de sua taxativa proibição no ordenamento jurídico brasileiro.

A realidade do trabalho dos garis foi muito bem retratada por Santos na pesquisa “Coletores de lixo: ambiguidade do trabalho na rua”, que, relacionando diversos estudos sobre a atividade da coleta de lixo, descreveu os altos índices de acidentes de trabalho envolvendo os garis, conforme excerto:

Em outro estudo, realizado no estado da Guanabara por Silva e Carvalho (1974), visando subsidiar a Companhia Estadual de Limpeza Urbana na reformulação de Programa Intensivo de Prevenção de Acidentes, relata que ocorreram 753 acidentes, no período de setembro de 73 a agosto de 74. Estes acidentes vão desde atropelamentos, mutilações e morte. Outra vez, os cortes nos pés e mãos são os mais referidos, além de quedas dos caminhões e penetração de corpos estranhos.

[...]

Em estudo realizado por Robazzi (1984), com o objetivo de investigar as condições de vida, trabalho e riscos a que estavam expostos os coletores de lixo na cidade de Ribeirão Preto, autora entrevistou domiciliarmente 36 trabalhadores, onde obteve os seguintes dados acerca do seu cotidiano de trabalho: mais de 20% percorrem 40 a 80 quilômetros diários; todos trabalham em média oito horas por dia; mais de 95% solicitaram afastamento do trabalho num total de 173 vezes. Estes afastamentos ocorreram por acidentes (em 75% ocorreram traumas ou lesões em membros superiores ou inferiores, coluna, olhos, quadril e tórax). (SANTOS, 1999, p. 23-24).

Fundamentando a análise de Santos, Hanks (1968 *apud* Santos, 1999) observara, na década de 1970, a íntima relação entre o lixo e as doenças ocupacionais nos Estados Unidos da América (EUA), ao lado da ausência de dados referentes a acidentes e a doenças na maior parte das empresas, concluindo pela necessidade de se tratar, com seriedade, o problema de saúde e segurança dos trabalhadores, envolvendo-se autoridades, empresários e profissionais especializados na matéria.

Como sugestões para corrigir e prevenir os acidentes de trabalho no setor, Hanks assinalou o desenvolvimento de programas de segurança de alta qualidade, abrangendo veículos, equipamentos de operação, trabalho manual, incremento da educação sobre segurança dirigida a empresas de manipulação de resíduos sólidos. Outrossim, destacou o estabelecimento de planos para a obtenção de dados de acidentes e de doenças ocupacionais, a programação de estudos sobre a natureza dos riscos, bem como a prevenção de acidentes envolvendo o trabalhador da limpeza pública.

A explicação mais realista para a inefetividade dos direitos humanos, especialmente quando seus destinatários são a parcela da sociedade excluída do progresso da “civilização”, como ocorre com os garis, é apresentada por ciências externas ao direito, como a Psicologia Social.

Em consistente pesquisa etnográfica acerca do trabalho dos garis, o psicólogo social Costa, diariamente durante anos, no *campus* da Universidade de São Paulo, vestiu-se como um deles, trabalhou e conviveu com os garis de verdade, vivenciando o fenômeno da invisibilidade pública que paira sobre esses trabalhadores, e registrou:

O ofício do gari parece acentuadamente atravessado por um fenômeno de gênese e expressão intersubjetivas: a invisibilidade pública – espécie de desaparecimento psicossocial de um homem no meio de outros homens. Bater o ponto, vestir o uniforme, executar trabalhos essencialmente simples (como varrer ruas, cortar mato, retirar o barro que se acumula junto às guias), estar sujeito a repreensões mesmo sem motivo, transportar-se diariamente em cima da caçamba de caminhonetes ou caminhões em meio às ferramentas ou ao lixo são as tarefas delineadoras do trabalho daqueles homens. Tarefas nas quais pudemos reconhecer ingredientes psicológicos e sociais profunda e fortemente marcados pela degradação e pelo servilismo. São atividades cronicamente reservadas a uma classe de homens subproletarizados; homens que se tornam historicamente condenados ao rebaixamento social e político. (COSTA, 2004, p. 57).

Por mais que a Constituição de 1988 preceitue que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (art. 5º, *caput*), que constituem objetivos fundamentais da República “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “erradicar a pobreza e a marginalização” e “promover o bem de todos” (art. 3º, I, III e IV), sabe-se que o substrato social brasileiro é marcadamente desigual e que a desigualdade social é a pior das injustiças.

A origem social dos garis (pobreza) e a natureza do seu trabalho (manual) são fatores de discriminação na sociedade brasileira, conquanto a Constituição de 1988 proíba a “distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos” (art. 7º, XXXII).

A “Constituição Cidadã”, diante do persistente quadro de desigualdade da sociedade brasileira, tornou-se, no decorrer dos seus quase trinta anos de existência, uma mera “folha de papel”, divorciada dos “fatores reais do poder” (LASSALLE, 1933). Com muita dificuldade de se efetivar, especialmente naquilo que interessa aos seres humanos pobres e invisíveis, acaba, seletivamente relativizada em sua força normativa, anunciada por Hesse (1991).

Outros dois fenômenos sociais relacionados com a invisibilidade pública assumem caráter crônico nas sociedades capitalistas, quais sejam, a humilhação social e a reificação. Sobre humilhação social, Costa assevera:

O fenômeno da humilhação parece exigir em psicologia social uma dupla abordagem: política e psicológica.

A humilhação social apresenta-se como um fenômeno histórico, construído e reconstruído ao longo de muitos séculos, e determinante do cotidiano dos indivíduos das classes pobres. É expressão da desigualdade política, indicando exclusão intersubjetiva de uma classe inteira de homens do âmbito público da iniciativa e da palavra, do âmbito da ação fundadora e do diálogo, do governo da cidade e do governo do trabalho. Constitui, assim, um problema político.

A exclusão política fabrica sintomas, infestando o afeto, o raciocínio, a ação e o corpo do homem humilhado. Assume poder nefasto: ao mesmo tempo em que molda a subjetividade do indivíduo pobre, caracterizando-o muitas vezes como um ser que não pode criar, mas que deve repetir, esvazia-o das condições que lhe possibilitariam transcender uma compreensão imediata e estática da realidade. (COSTA, 2004, p. 63).

Não se desconhece que o padrão de exploração da força de trabalho no Brasil é precário em diversas atividades, como no setor bancário, no eletricitário, na construção civil, nos frigoríficos, nas atividades rurais e agroindustriais, no teleatendimento, nas atividades hospitalares, etc.

Porém, observa-se que a humilhação social e a precariedade nas relações de trabalho tendem a ser mais aviltantes nas atividades destinadas às categorias proletárias mais excluídas e invisíveis da sociedade.

Um indicativo disso é, justamente, o transporte ilegal e inseguro dos garis nas áreas externas dos veículos, inclusive durante a execução dos serviços, seja em caminhões caçamba (prática ainda muito comum, especialmente nas cidades menores), seja nos caminhões compactadores de lixo.

Em ambas as situações, os garis são conduzidos dependurados, dentro da caçamba, junto com toda sorte de lixo (no caso dos caminhões caçamba), ou seguros apenas com suas próprias mãos em barras metálicas ou cordas (no caso dos compactadores de lixo), sem qualquer dispositivo de proteção coletiva ou individual, sequer um guarda-corpo ou um cinto de segurança.

Lamentavelmente, a sociedade e os poderes públicos (concedentes do serviço da coleta de lixo e os fiscalizadores do trânsito e da legislação trabalhista) parecem não enxergar essa realidade ou, enxergando-a, criam mecanismos psicológicos para não aperfeiçoarem sua representação acerca dos fatos – conduta socialmente explicável como decorrência da humilhação social dos garis.

No caso dos empregadores dos garis, obrigados legalmente a garantir condições de trabalho seguras, a invisibilidade pública funciona como um tipo de cegueira deliberada (*willful blindness*), que, por exemplo, no Direito Penal, aplica-se na hipótese do crime de lavagem de dinheiro, em que o agente tem consciência da possível origem ilícita dos bens por ele ocultados ou dissimulados, mas, deliberadamente, cria mecanismos que o impedem de aperfeiçoar sua representação acerca dos fatos.

É como se se conhecesse o problema da insegurança do trabalho dos garis e se criasse uma justificativa qualquer (como relevância social do serviço, falta de melhor oportunidade de emprego, preservação da saúde pública, ainda que em detrimento da saúde de alguns trabalhadores), impedindo, assim, o avanço da condição social desses profissionais.

Já em relação ao fenômeno da reificação, Costa afirma que:

Reificação é o processo histórico de longa duração através do qual as sociedades modernas fundaram seus alicerces sob o princípio das determinações mercantis. Os mecanismos mercantis tornaram-se, entre nós, destacados e hegemônicos. Destacados: emanciparam-se de todas as esferas da vida social, concretas e qualitativas - a esfera política, a esfera cultural, as esferas estética, ética e religiosa. Hegemônicos: isolados, passaram a regular extrinsecamente todas essas esferas. Desse modo, a reificação configura-se como processo pelo qual, nas sociedades industriais, o valor (do que quer que seja: pessoas, relações inter-humanas, objetos, instituições) vem apresentar-se à consciência dos homens como valor sobretudo econômico, valor de troca: tudo passa a contar, primariamente, como mercadoria. (COSTA, 2004, p. 63-64).

O trabalho reificado é visto como uma mercadoria a ser vendida. Não é um trabalho concreto, mas um trabalho abstrato a ser vendido. Por mais que a OIT tenha proclamado, na sua Constituição (Declaração de Filadélfia de 1946), que “o trabalho não é uma mercadoria”, nos Estados capitalistas, as relações de trabalho, principalmente as marcadas pela invisibilidade pública das pessoas que trabalham, são reificadas ou mercantilizadas.

Na coleta de lixo domiciliar, que exige a corrida, o abaixar-se e o levantar-se para pegar o lixo no chão, a subida e a descida, em movimento, dos estribos dos compactadores de lixo em meio ao trânsito intenso, os garis estão expostos a diversos riscos ocupacionais (físicos, químicos, biológicos, ergonômicos e sociais), muitos dos quais sequer medidos ou controlados pelas empresas empregadoras (tema que será tratado no capítulo quinto).

A rotatividade da mão de obra no setor da coleta de lixo é elevada, o que aponta para a reificação do trabalho dos garis (trabalho descartável), sem falar que os vínculos empregatícios são precários, geralmente terceirizados, com poucos ou nenhum direito além daqueles mínimos previstos na legislação, os quais, mesmo assim, são frequentemente descumpridos (subemprego).

Nas duas empresas investigadas que atuam na coleta de lixo na cidade de Aracaju, Sergipe, por exemplo, verifica-se, por meio de pesquisa no Cadastro Geral

de Empregados e Desempregados (CAGED), que a rotatividade da mão de obra é intensa, sinalizando que ou os garis não suportam por muito tempo a atividade pesada e reconhecidamente insalubre,<sup>3</sup> ou as empresas descartam facilmente a mão de obra barata (hipótese mais factível, haja vista que, ultimamente, o desemprego está em alta e não se vê trabalhador abrindo mão facilmente de seu emprego).

A própria terceirização de serviços é uma das causas da alta rotatividade da mão de obra dos garis, sendo público e notório que a coleta de lixo, na maioria das capitais brasileiras, é terceirizada. Existem notícias de municípios contratando, fraudulentamente e sem a mínima proteção trabalhista, Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e cooperativas de trabalho para a execução do serviço essencial da coleta de lixo.

Nesse cenário, os sindicatos dos garis poderiam equilibrar a situação mediante a reivindicação de melhores condições de trabalho e remuneração para os trabalhadores, pois:

[...] os sindicatos, que defendem e lutam pelos interesses da classe operária, são responsáveis pela posterior incorporação desta última na sociedade e, sobretudo, pela extraordinária melhora da condição econômica, do prestígio social e do poder político da classe. (ARENDETT, 2000, p. 229).

Infelizmente, é raro encontrar sindicatos dos garis suficientemente fortes para negociar coletivamente com os empregadores melhores condições de trabalho e de remuneração. Mais escassas ainda são negociações coletivas envolvendo normas de saúde e segurança do trabalho que avancem na proteção dos garis para além dos preceitos legais.

As normas coletivas pactuadas com os empregadores praticamente repetem a legislação. O nível de filiação aos sindicatos profissionais dos garis é baixo, inclusive por causa da alta rotatividade dos empregados, inexistindo uma consciência de classe bem estabelecida entre os trabalhadores, dificultando sobremaneira a luta sindical e os avanços coletivos no setor.

Além das condições precárias de saúde e segurança laborais, outro indício da invisibilidade pública desses profissionais é notado quando eles realizam greve. A sociedade e o Estado sentem a importância dos garis quando não estão trabalhando,

---

<sup>3</sup> Segundo o Anexo 14 da Norma Regulamentadora nº 15 do Ministério do Trabalho, que regula as atividades e operações insalubres, a atividade de coleta e industrialização do lixo urbano é caracterizada qualitativamente como insalubre em grau máximo.

pois bastam vinte e quatro horas sem a coleta regular do lixo para que toda a população sinta a relevância do serviço.

Quando os garis deflagram greves, as cidades viram um caos, as ruas se enchem de lixo, os jornais e as emissoras de televisão e de rádio aparecem rapidamente para denunciar o absurdo causado pela paralisação dessa categoria profissional. Os garis são colocados contra a parede e contra toda a sociedade. Não raro, medidas liminares são rapidamente deferidas pela Justiça do Trabalho, declarando a abusividade da greve.

Aliás, no Brasil, a lei geral de greve (Lei nº 7.783, de 1989) considera como atividades essenciais a coleta e o tratamento do lixo (art. 10, VI). A essencialidade, no entanto, surge na legislação para criar requisitos mais rígidos para deflagração do movimento paredista, como os delineados no art. 13 da mencionada lei. Contudo, deveria implicar, também, melhores condições de trabalho e remuneração dos garis.

Como se vê, a Teoria Crítica dos Direitos Humanos e a abordagem da Psicologia Social atinente à invisibilidade pública de algumas categorias de seres humanos levam à reflexão sobre outras variáveis que explicam a inefetividade dos direitos humanos.

No próximo capítulo, apresenta-se o papel do Estado capitalista, com suas diversas faces ou máscaras, como mais um elemento ou instrumento de freio às conquistas sociais da classe trabalhadora e, conseqüentemente, de inefetividade dos direitos humanos trabalhistas.

### **CAPÍTULO 3 – O ESTADO CAPITALISTA E A (IN) EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS DA CLASSE TRABALHADORA**

No presente capítulo, aborda-se o papel do Estado capitalista na negação, na afirmação e na efetivação dos direitos sociais da classe trabalhadora. Para tanto, analisa-se cada máscara utilizada pelo Estado capitalista no decorrer dos tempos (desde a fisiocracia, passando pelo liberalismo, *welfare state*, corporativismo, até o neoliberalismo) e sua relação com os direitos trabalhistas.

O sistema capitalista pressupõe a propriedade privada dos meios de produção e construiu sua hegemonia desde, pelo menos, a Revolução Industrial, com um período de forte disputa hegemônica com o socialismo, especialmente durante o período entre as duas grandes guerras mundiais e a Guerra Fria.

Para garantir a hegemonia do capital, o Estado capitalista atuou com diversas máscaras, ora sob inspiração fisiocrática, ora liberal, ora social, ora corporativista, havendo se transmudado, nas últimas décadas, para Estado neoliberal.

Cada máscara do Estado capitalista engendrou negações e afirmações aos direitos sociais dos trabalhadores. O traço uniforme de cada máscara estatal foi a manutenção do capitalismo assentado no direito de propriedade privada dos meios de produção, por vezes, com concessões à classe trabalhadora, para manter sua hegemonia.

O que se propõe é o seguinte: não interessa ao Estado capitalista – principalmente diante da inexistência atual de disputa pela hegemonia com o socialismo – a garantia efetiva dos direitos da classe trabalhadora. Ao Estado capitalista interessa, na essência, a proteção do direito de propriedade e a reprodução do capital, não os direitos dos não proprietários.

O embrião do Estado capitalista remonta à França pré-revolucionária do século XVIII, antes de 1789, época em que se gestaram as concepções fisiocráticas, com tentativas de explicar a origem do Estado e da propriedade sob premissas naturalistas e divinas, tendo como principais expoentes Quesnay e Turgot.

Para os fisiocratas, havia identificação da titularidade do poder social e político com o direito de propriedade, que se explica na invocação de que a sociedade se assenta na propriedade. Sobre os fins do Estado, Nunes registra que os fisiocratas acreditam que:

[...] o estado existe para a proteção da propriedade e dos interesses dos proprietários; que são estes que pagam o *impôt unique* e que, por isso mesmo, “suportam o fardo das despesas públicas” (Turgot); que, acima de tudo, só os proprietários estão verdadeiramente “enraizados” na sociedade e verdadeiramente interessados na prossecução dos objetivos da “ordem natural”. (NUNES, 2013, p. 5).

A propriedade é um direito natural ou divino que, necessariamente, exclui a igualdade, o que significa que a desigualdade entre os homes é aceita pelos fisiocratas, que chegam a censurar os que se queixam da desigualdade, porque, segundo os fisiocratas, não enxergam que “ela está na ordem da justiça” (NUNES, 2013, p. 6).

As concepções fisiocráticas claramente reconhecem a natureza de classe do Estado. A propósito, outras máscaras do Estado capitalista tentaram criar a ilusão de uma sociedade sem classes, como ocorreu com a máscara corporativista e mesmo com o Estado do Bem-estar Social.

A distinção natural ou divina entre as classes de proprietários e não proprietários reflete no gozo dos direitos:

[...] sublimando Turgot que a distinção entre elas radica ‘nos seus interesses e, por conseguinte, nos seus direitos diferentes relativamente à legislação, à administração da justiça e da política, à contribuição para as despesas públicas e ao emprego’. (NUNES, 2013, p. 4).

A escola fisiocrática imediatamente precedeu a primeira escola moderna, a economia clássica, que se iniciou com a publicação do livro de Smith, “A riqueza das nações”, em 1776, considerado precursor do liberalismo econômico.

Assim como os fisiocratas, os primeiros liberais admitem que o Estado é o estado dos proprietários do capital, instituído em defesa dos ricos e em prejuízo dos pobres. Para Smith, em “A riqueza das nações”:

Entre nações de caçadores, uma vez que é difícil haver propriedade, ou ao menos propriedade que ultrapasse o valor correspondente a dois ou três dias de trabalho, raramente se depara com algum magistrado estabelecido ou alguma administração judicial regular. Pessoas destituídas de propriedade só podem lesar-se entre si no que tange às suas pessoas ou reputação. Quando um homem mata, fere, bate em outro ou o difama, ainda que o injustiçado sofra, o ofensor não afeite nenhum benefício. Diverso é o caso das lesões à propriedade. Aqui, o benefício da pessoa que comete a infração muitas vezes é igual à perda da que a sofre [...]. Onde quer que haja grande propriedade, há grande desigualdade. Para cada pessoa muito rica deve haver no mínimo quinhentos pobres, e a riqueza de poucos supõe a indigência de muitos. A fartura dos ricos excita a indignação dos pobres, que muitas vezes são movidos pela necessidade e induzidos pela inveja a invadir as posses

daqueles. Somente sob a proteção do magistrado civil, o proprietário dessa propriedade valiosa – adquirida com o trabalho de muitos anos, talvez de muitas gerações sucessivas – pode dormir à noite com segurança. [...] Onde não há propriedade, ou, ao menos, propriedade cujo valor ultrapasse o de dois ou três dias de trabalho, o governo civil não é tão necessário. (SMITH, 1996, p. 188).

Induidoso que, para os liberais, o Estado é instrumento de defesa dos proprietários contra aqueles que não dispõem da propriedade. Ainda mais incisivo, outro liberal, Locke, na obra “Segundo tratado do governo civil”, observa que “o governo não tem outra finalidade além da preservação da propriedade” (LOCKE, 1994, p. 60).

Smith também afirma que o Estado não é neutro quando regula questões relativas às relações industriais, asseverando que: “sempre que os legisladores tentam regulamentar as diferenças entre os mestres e seus trabalhadores, seus conselheiros são sempre os mestres” (SMITH, 1996, p. 183-184).

Essa constatação de Smith sobre os “conselhos” dos mestres aos legisladores foi posteriormente desenvolvida, já no século XX, em especial nos EUA, pela teoria dos grupos de pressão<sup>4</sup>, que identifica grupos de interesse organizados para pressionar as instâncias do poder político “a alterar as suas políticas num sentido favorável ao grupo ou mantê-las caso elas já sejam favoráveis ao interesse do grupo” (PEREIRA, 1999).

Ao mesmo tempo em que postula ao Estado a defesa firme da propriedade privada, o pensamento liberal prega o Estado mínimo, ou seja, que o Estado deve intervir minimamente na economia e reduzir ao essencial seu aparato administrativo.

Tal postulado (defesa firme da propriedade privada em que pese o Estado deva ser mínimo) deixa evidente que os liberais, assim como os fisiocratas, consideram, sem maiores reservas, a natureza de classe do Estado. É dizer: para a defesa da propriedade privada, o Estado deve ser máximo, mas, para a garantia de direitos aos não proprietários, deve ser mínimo.

A propósito, Nunes (2013, p. 15), após discorrer sobre a fisiocracia e o liberalismo, conclui: “não há que duvidar: estado (o estado capitalista) existe para acautelar outros interesses que não os dos pobres”.

---

<sup>4</sup> A teoria dos grupos de pressão é analisada no capítulo quarto.

Em que pese serem teorias econômicas diametralmente opostas, a mesma falta de reserva quanto ao reconhecimento da natureza de classe do Estado observa-se na teoria marxista.

Na obra “O capital”, Marx (2013) identifica que o Estado é uma força externa da sociedade que se põe acima dela não para conciliar interesses, mas para garantir a dominação de uma classe por outra e a manutenção da propriedade.

Em “A origem da família, da propriedade privada e do estado”, Engels (2012) aponta que o Estado surgiu junto com a propriedade privada para protegê-la, concluindo que a propriedade privada gerou um conflito inconciliável, qual seja, o conflito entre as classes sociais.

Para impedir que as classes antagônicas se aniquilassem, a classe dominante criou o Estado para se manter no poder. Por isso, todo Estado, na visão marxista, por mais democrático que aparente ser, é uma ditadura, defendendo Marx a superação do capitalismo e do próprio socialismo por uma sociedade sem classes (comunismo).

Em verdade, analisando os textos de Smith sobre a origem e o papel do governo civil, da justiça e das forças armadas, vê-se muita proximidade com a visão de Marx, havendo razão, aliás, na conclusão de autores como Mark Blug, ao sustentar que os liberais foram os precursores da concepção materialista da história (NUNES, 2013, p. 13).

Embora não se possa afastar a importância do movimento reivindicatório operário durante o século XIX e, posteriormente, da Encíclica *Rerum Novarum*, do papa Leão XIII, no final do mesmo século, sobre a “condição operária” e como resposta à “questão social”, o receio das ideias revolucionárias marxistas, questionadoras da sufocante desigualdade social e das condições deletérias de trabalho dos operários, foi o elemento decisivo para o Estado capitalista regular alguns direitos trabalhistas mínimos.

Acerca do cenário de morte em que vivia a classe trabalhadora no apogeu da Revolução Industrial<sup>5</sup>, arriscando a vida nas fábricas inglesas, reveladora a seguinte passagem de “O capital”:

---

<sup>5</sup> Sobre as péssimas condições de trabalho e a necessidade da legislação trabalhista na Inglaterra, à época da Revolução Industrial, Marx cita o depoimento de um médico perante a Câmara dos Lordes: “O dr. Farre se expressou de modo ainda mais grosseiro: ‘A legislação é igualmente necessária para a prevenção da morte em todas as formas em que ela pode ser prematuramente infligida, e esse’ (o modo da fábrica) ‘tem certamente de ser considerado como um dos métodos mais cruéis de infligi-la’” (MARX, 2013, p. 442).

Sobre o modo como os capitalistas economizam condições de trabalho na manufatura moderna (que inclui, aqui, todas as oficinas em larga escala, com exceção das fábricas propriamente ditas), encontra-se farto material oficial nos “Public Health Reports IV” (1861) e VI (1864). A descrição dos *workshops* (ateliês de trabalho), especialmente o dos impressores e alfaiates londrinos, vai além das fantasias mais repulsivas de nossos romancistas. As consequências sobre o estado de saúde dos trabalhadores são evidentes. O dr. Simon, o mais graduado funcionário médico do Privy Council editor oficial dos “Public Health Reports”, diz, entre outras coisas: “Em meu quarto relatório (1861) mostrei como é praticamente impossível para os trabalhadores obter o cumprimento daquilo que é seu primeiro direito em matéria de saúde, a saber, que o trabalho, qualquer que seja a atividade para a qual os trabalhadores são reunidos, esteja livre de todas as condições insalubres que possam ser evitadas pelo empregador. Demonstrei que, enquanto os trabalhadores forem praticamente incapazes de impor eles mesmos essa justiça sanitária, não poderão obter nenhuma ajuda eficaz dos funcionários nomeados da polícia sanitária. [...] Atualmente, a vida de miríades de trabalhadores e trabalhadoras é inutilmente torturada e abreviada por intermináveis sofrimentos físicos causados por sua mera ocupação”. (MARX, 2013, p. 654-655).

Nesse contexto, surgiram na Inglaterra os primeiros diplomas legais trabalhistas, que fixaram certas restrições à utilização do trabalho de menores. À época, a legislação trabalhista incipiente visava apenas reduzir a violência brutal da superexploração da força de trabalho, especialmente de crianças.

Quanto aos trabalhadores adultos, entretanto, vigorava a máxima da liberdade contratual, não existindo, à época, um ramo do Direito comprometido com a proteção da parte mais fraca da relação. E não foi pacífico o reconhecimento, pelo Estado capitalista, da condição de hipossuficiência do trabalhador frente ao capital, personificado na figura do empregador.

De acordo com Barre (1970, p. 102, apud NUNES, 2013, p. 19):

[...] até aos anos trinta do século XX, a Suprema Corte dos EUA considerou inconstitucionais, por contrárias ao direito de propriedade e à liberdade de contratar, todas as iniciativas legislativas de acautelar certos direitos dos trabalhadores, como a fixação de um horário máximo de trabalho ou a garantia de um salário mínimo.

No curso do século XIX, na França e na Inglaterra, surgiram outras leis trabalhistas, proibitivas da desenfreada exploração do trabalho humano, reguladoras do trabalho das mulheres e das crianças, limitadoras das excessivas jornadas de trabalho e protetoras das condições mínimas de saúde e segurança laborais.

Referindo-se às primeiras manifestações do Direito do Trabalho na França e Inglaterra, pondera Nunes:

Em 1841 foi aprovada uma lei que fixava nos oito anos de idade a admissão das crianças no mercado de trabalho e proibia o desempenho de trabalho noturno ou perigoso, permitindo, porém, que a partir dos 12 anos de idade, as crianças trabalhassem 72 horas por semana. Esta lei pioneira marca o início do Direito do Trabalho como direito dos trabalhadores, como direito comprometido com a proteção do trabalhador enquanto parte mais fraca da relação laboral (*favor laboratoris*), na esteira da lição de Lacordaire (“entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c’est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit”<sup>6</sup>).

O objetivo último dos proponentes desta lei era o de proteger os interesses de longo prazo dos empresários. Com efeito, vários estudos mostravam, quer na Inglaterra quer na França, que as condições de trabalho nas fábricas e o trabalho precoce das crianças estavam a provocar uma profunda delapidação do “capital humano” e a gerar uma “sociedade ameaçada por uma população desamparada e sem princípios”. Foi nesta necessidade de preservar a “galinha dos ovos de ouro” que levou o estado a deixar a sua atitude de não-intervenção para promulgar, em 1841, aquela primeira lei social. (NUNES, 2013, p. 19).

O liberalismo, assim, não mais servia para sustentar, com segurança, a propriedade privada dos meios de produção, necessitando o Estado capitalista suavizar as contradições do sistema para manter sob controle os trabalhadores insatisfeitos e, conseqüentemente, a hegemonia do capital.

Igualmente, a necessidade de sobrevivência da classe trabalhadora era indispensável à reprodução do capital, pois as mortes e os acidentes de trabalho se tornaram comuns nas fábricas e comprometiam a produção de mercadorias.

Surgiu, assim, uma “solução de compromisso” do Estado capitalista, transmudado para “Estado social”, incentivado menos pela justiça das reivindicações operárias e mais pelo temor do socialismo e da perda da propriedade privada dos meios de produção.

Nas palavras de Nunes:

Em 1848 já se falava na França de *democratas socialistas* e o *estado democrático e social* foi então considerado como o *compromisso possível* entre os grupos mais radicais (socialistas) do operariado francês e os partidos representativos da pequena burguesia, implicando o reconhecimento, em favor dos trabalhadores, de certos direitos econômicos e sociais.

Até hoje, o conceito de Estado social tem mantido esta natureza de *solução de compromisso*, que se traduz na adaptação das estruturas sociais e políticas da sociedade capitalista aos ventos da história e às exigências do tempo histórico, uma espécie de “evolução na continuidade” (J. Gomes), com o objetivo de suavizar as contradições do sistema, “anestesiá-las” os contestatários e afastar os riscos de roturas revolucionárias. (NUNES, 2013, p. 33).

---

<sup>6</sup> “Entre os fortes e os fracos, entre os ricos e os pobres, entre o mestre e o servo, é a liberdade que oprime e a lei que liberta”.

Tal metamorfose do Estado capitalista deu-se no contexto de reação à profunda crise do modelo liberal e à violência dos conflitos de classe nos anos posteriores à Primeira Guerra Mundial (1914-1918), período de muitas greves gerais, notadamente na França, redundando nas primeiras manifestações do Estado social.

As disputas sociais não mais envolviam os pobres e os burgueses contra os senhores feudais e os mestres das corporações, mas, como decorrência da generalização do trabalho assalariado, passaram a ser travadas entre a classe proletária e os burgueses, donos do capital – estes, amparados pelo Estado, disfarçado de mero fiscal da lei e aplicador da justiça (SÜSSEKIND et al, 2003, p. 32).

Com o término da Primeira Guerra Mundial, foi assinado, em 1919, o Tratado de Versalhes, que criou a OIT, declarando os países convenientes que o trabalho humano é fator de equilíbrio e paz entre as nações.

As primeiras convenções internacionais do trabalho foram pactuadas nos primeiros anos de criação da OIT, disciplinando a idade mínima para o labor, limites ao trabalho da mulher e indenização por acidente de trabalho. O Estado capitalista, então, apresentou-se como Estado social.

A década de 1920 foi de expansão do capitalismo e, sob a sombra do socialismo e da Revolução Russa de 1917, o Estado capitalista viu-se obrigado a responder às novas exigências sociais, transmutando-se para Estado social.

A propósito dos desafios do Estado social, dentre eles, a integração dos seus membros, Canotilho aduz que:

[...] a integração não assume já as formas de integração corporativa; não é já um ditatorial controle do bloco socialmente agitador; não é uma supressão de tensões de cima para baixo; a eliminação das clivagens sociais dirige-se, fundamentalmente, a amolecer a consciência de classe, a tornar injustificadas e injustificáveis as suas reivindicações mediante a sua satisfação, a manter a ordem drogando o cidadão com bem-estar. (CANOTILHO, 2008, p. 218).

Essa “integração” de atores sociais tão distantes (poucos capitalistas concentradores da riqueza produzida socialmente e as massas proletárias detentoras unicamente da força de trabalho) representou mais uma tentativa de acalmar a classe trabalhadora.

Curioso notar, no entanto, que o Estado social se consagrou em constituições bastante diferentes, como a Constituição de Weimar de 1919, a Lei Fundamental de

Bonn e a Constituição da V República Francesa, adequando-se, assim, a realidades tão distintas como o Estado fascista e o Estado providência (NUNES, 2013, p. 36).

O período entre as duas grandes guerras mundiais presenciou realidades variadas de Estado capitalista, predominando o Estado corporativista (fascista e ditatorial), e o Estado providência – este, fruto das ideias do economista Keynes, como resposta ao fracasso do liberalismo econômico e à primeira grande crise do capital (*crash* na bolsa de valores de Nova York em 1929).

Sobre o Estado fascista, Hobsbawm, conquanto depois aponte outras causas para o surgimento do fascismo, registra a ascensão da direita radical após a Primeira Guerra Mundial como resposta à revolução socialista, assim salientando:

A ascensão da direita radical após a Primeira Guerra Mundial foi sem dúvida uma resposta ao perigo, na verdade à realidade, da revolução social e do poder operário em geral, e à Revolução de Outubro e ao leninismo em particular. Sem esses, não teria havido fascismo algum, pois embora os demagógicos ultradireitistas tivessem sido politicamente barulhentos e agressivos em vários países europeus desde o fim do século XIX, quase sempre haviam sido mantidos sob controle antes de 1914. Sob esse aspecto, os apologetas do fascismo provavelmente têm razão quando afirmam que Lenin engendrou Mussolini e Hitler. (HOBBSAWM, 2008, p. 127).

O Estado fascista era, ao mesmo tempo, antiliberal, antidemocrático e antissocialista e, por vezes, dizia-se até anticapitalista, proclamando o objetivo de superação do capitalismo e do socialismo, com base na cooperação entre as classes em busca do bem comum, o único, no dizer irônico de Nunes, “admissível em sociedades nas quais se aboliram por decreto as classes sociais” (2013, p. 58).

Contudo, como indica Nunes, por trás do Estado corporativo, havia o grande capital:

[...] que controlava as estruturas corporativas, sem os constrangimentos relutantes da ação dos sindicatos (proibidos ou “corporativizados”) e dos partidos de esquerda (empurrados para a clandestinidade e condenados como “inimigos internos” por imposição do partido único) e com o apoio, sem limites, do aparelho repressivo do estado fascista. (NUNES, 2013, p. 58).

O Brasil também experimentou o Estado corporativista na chamada “Era Vargas” (1930-1945) e, até hoje, são sentidos os seus efeitos na legislação sindical, inclusive na redação do art. 8º da Constituição de 1988. A respeito do tema, Süsskind ressalta:

Afirma-se comumente que a Comissão da CLT se inspirou na Carta *Del Lavoro*. Tal acusação, além de confundir o todo com uma de suas partes, revela, sem dúvida, o desconhecimento da evolução das leis brasileiras sobre o Direito do Trabalho. Dos onze títulos que compõem a Consolidação, apenas o V, relativo à organização sindical, correspondeu ao sistema então vigente na Itália. Mas, nesse tópico, a Comissão nada mais fez do que transplantar para o seu projeto os decretos-leis de 1939 a 1942, que reorganizaram o sistema sindical à luz da Constituição de 1937, então vigente, tendo por alvo a preparação das corporações cujos representantes integrariam o Conselho de Economia Nacional nela instituído (arts. 57 e 58). O Título VI, referente ao contrato coletivo de trabalho, revelou as necessárias adaptações ao regime sindical adotado. (SÜSSEKIND et al, 2003, p. 62-63).

A Constituição de 1988, tida como democrática e cidadã, na disciplina da organização sindical, muito mais se aproximou do corporativismo do que da democracia e da cidadania, mostrando-se contraditória, por exemplo, ao manter a obrigatoriedade da unicidade e contribuição sindicais.

Sobre essa contradição, Sússekind arremata:

Se alguma coisa deve suscitar estranheza e crítica é a manutenção, pela Constituição de 1988, dos princípios básicos da organização sindical, dita corporativa, consagrada pela Carta Magna de 1937:

- a) unidade sindical compulsória por categoria profissional ou econômica em todos os graus do sistema (art. 8º, n. II);
  - b) contribuição sindical obrigatória de todas as empresas e trabalhadores, além de um poder tributário anômalo a ser exercido pela assembleia do sindicato em favor do respectivo sistema confederativo (art. 8º, n. IV).
- (SÜSSEKIND et al, 2003, p. 63).

Outro aspecto revelador da máscara corporativista do Estado capitalista é o fato de que os EUA, a maior potência capitalista da segunda metade do século XX, que se intitulam, até hoje, liberais e democráticos, apoiaram ditaduras militares corporativistas nos países periféricos do capitalismo, como ocorreu na América Latina – inclusive no Brasil, de capitalismo atrasado e que andava sob “ameaça socialista”.

Já o Estado providência surgiu como resposta à primeira grande crise do capitalismo, representada pelo *crash* na bolsa de valores de Nova York, que marcou a Grande Depressão iniciada em 1929, período de predomínio do capital financeiro sobre o produtivo, de baixa nos preços, de falências, de desemprego alastrado, de empobrecimento social e de miséria humana.

Essa primeira grande crise do capitalismo veio demonstrar, consoante Nunes, que:

[...] a dinâmica das economias capitalistas não é assegurada pelo objetivo da satisfação das necessidades. A lógica do processo de acumulação do capital

é a maximização do lucro. Quando este objetivo não é alcançado, interrompe-se a acumulação, baixa a produção, destrói-se capital existente, deixam de se utilizar os recursos disponíveis, com sacrifício do consumo e da satisfação das necessidades de milhares de pessoas. (NUNES, 2013, p. 47).

O Estado providência (*welfare state*), cujos fundamentos foram apresentados na obra “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda”, de Keynes, foi adotado, a partir de 1932, pelo governo estadunidense de Franklin Roosevelt e suas medidas de política ativa que ficaram conhecidas por *New Deal*, em resposta ao colapso do liberalismo econômico do governo republicano de Herbert Hoover.

O *New Deal* baseava-se na intervenção do Estado na economia, na regulação da atividade bancária e do mercado financeiro, procurando satisfazer o capital produtivo, notadamente os grandes industriais, por meio do aquecimento da atividade econômica com pesados investimentos públicos.

O governo Roosevelt abandonou o equilíbrio orçamental e passou a investir recursos públicos na economia para compensar a queda drástica do investimento privado e do consumo, estimulando o pleno emprego e criando as condições para a produção e o consumo em massa. A indústria automobilística, particularmente, teve um grande impulso com o aumento da demanda.

A solução do Estado providência, longe de ser revolucionária, no sentido de superação do capitalismo, surgiu para salvá-lo. Nessa esteira, assim adverte Nunes:

As bases (keynesianas) do *welfare state* são, pois, essencialmente, de natureza econômica, ligadas à necessidade de reduzir a frequência, a intensidade e a duração das crises cíclicas próprias do capitalismo, e motivadas pelo objetivo de salvar o próprio capitalismo. (NUNES, 2013, p. 79).

As décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial foram marcadas pela divisão do mundo entre Estados capitalistas, sob a influência estadunidense, e socialistas, sob a influência soviética, período conhecido por Guerra Fria, de forte corrida armamentista, expressivos gastos públicos com a indústria bélica e revolução tecnológica.

O modelo do *welfare state* manteve-se nos EUA, que também passaram a financiar a reconstrução da Europa assolada pela guerra (plano Marshall), contrapondo-se à ameaça socialista. Nesse período, nos Estados capitalistas centrais, havia a compreensão do dever dos poderes públicos de prover emprego adequado ou assistência na busca desse emprego.

Na esteira do *welfare state*, houve o consenso entre os países membros da OIT, na Declaração da Filadélfia de 1944 (Constituição da OIT e seu Anexo<sup>7</sup>), no sentido de que a referida organização internacional deve auxiliar as nações do mundo na execução de programas que visem:

- a) proporcionar emprego integral para todos e elevar os níveis de vida;
- b) dar a cada trabalhador uma ocupação na qual ele tenha a satisfação de utilizar, plenamente, sua habilidade e seus conhecimentos e de contribuir para o bem geral;
- c) favorecer, para atingir o fim mencionado no parágrafo precedente, as possibilidades de formação profissional e facilitar as transferências e migrações de trabalhadores e de colonos, dando as devidas garantias a todos os interessados;
- d) adotar normas referentes aos salários e às remunerações, ao horário e às outras condições de trabalho, a fim de permitir que todos usufruam do progresso e, também, que todos os assalariados, que ainda não o tenham, percebam, no mínimo, um salário vital;
- e) assegurar o direito de ajustes coletivos, incentivar a cooperação entre empregadores e trabalhadores para melhoria contínua da organização da produção e a colaboração de uns e outros na elaboração e na aplicação da política social e econômica;
- f) ampliar as medidas de segurança social, a fim de assegurar tanto uma renda mínima e essencial a todos a quem tal proteção é necessária, como assistência médica completa;
- g) assegurar uma proteção adequada da vida e da saúde dos trabalhadores em todas as ocupações;
- h) garantir a proteção da infância e da maternidade;
- i) obter um nível adequado de alimentação, de alojamento, de recreação e de cultura;
- j) assegurar as mesmas oportunidades para todos em matéria educativa e profissional.

Posteriormente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, ambos da ONU, incorporaram o direito ao trabalho em seus textos, como um direito humano.

Enquanto isso, nos países subdesenvolvidos da América Latina, dominados por ditaduras militares de direita, o capital se reproduzia e se concentrava nas mãos de poucas elites nacionais e multinacionais à custa de muita desigualdade social.

Na década de 1970, após a segunda grande crise do capital (crise do petróleo), uma nova máscara surgiu: o Estado neoliberal, que se fortaleceu com o colapso, nos anos finais da década de 1980, da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

7

Disponível em: [http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent\\_work/doc/constituicao\\_oit\\_538.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf). Acesso em: 19 set. 2017.

Estado mínimo, contrato de trabalho flexível ou desregulado, Estado focado na prestação de serviços básicos e deixando para os empresários as atividades mais lucrativas – eis a atual face do Estado capitalista.

No entanto, esse Estado mínimo continua a ser chamado para socorrer o sistema financeiro em caso de colapso do capital. Mais uma vez: o Estado é máximo para a proteção dos proprietários (agora, do capital financeiro) e mínimo para a garantia dos direitos dos não proprietários.

A sociedade está fadada à paralisia. A cantilena neoliberal é a seguinte: melhor se conformar com pouco do que com nada. Sobre o assunto, Pochmann pontua que:

Qualquer broto que teima em surgir é identificado com o dragão da remota inflação ou com o risco da desorganização da premissa do *small is beautiful*. É por isso que as iniciativas que visam asfixiar uma economia que pretenda ser maior têm destaque nacional. O investimento público é malvisto, e os proventos de funcionários e aposentados devem ser contidos para o superávit primário não ruir. Também o salário mínimo deve ser cada vez mais mínimo, a fim de não ameaçar as contas públicas. (POCHMANN, 2008, p. 7).

O Estado neoliberal, defensor da redução dos investimentos públicos na sociedade (em saúde, educação, qualificação profissional, ciência, distribuição de renda), não se preocupa com o pagamento dos juros abusivos da dívida pública, cujo beneficiário é o capital financeiro-especulativo.

Nas crises do capital, passa-se a criticar, duramente, o papel dos direitos sociais como um todo e dos direitos da classe trabalhadora em especial, apontando-se que esses direitos dificultam a geração de empregos e que o Direito do Trabalho precisa ser desregulamentado, quando, na verdade, o que o Estado capitalista busca é o aumento da margem de lucro dos capitalistas, notadamente, no modelo neoliberal, do capital financeiro-especulativo.

O mundo voltou ao discurso do império da economia privada, limitando a regulação pública e a atividade estatal em prol do exercício cada vez mais desregulado do mercado de bens e serviços. A hegemonia não é do capital produtivo, e sim do capital financeiro-especulativo (rentismo). O Estado capitalista reduz o investimento público nas políticas sociais, inclusive trabalhistas, e garante a reprodução do capital financeiro-especulativo.

Foi com essa cantilena neoliberal que, sem debates francos e amplos com a sociedade, ou seja, sem legitimação social, foram aprovadas, no parlamento brasileiro, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o novo regime fiscal,

reduzindo significativamente o investimento público na área social nos próximos vinte anos, e as recentes reformas trabalhistas, por meio das Leis 13.429, de 2017 (lei das terceirizações) e 13.467, de 2017 (que alterou e acrescentou diversos dispositivos na CLT).

As reformas trabalhistas, que flexibilizam e desregulam, em vários aspectos, o contrato de trabalho, também não foram discutidas com a população durante as eleições presidenciais. Certamente, reformas como essas, caso fossem apresentadas durante o processo eleitoral, resultariam em derrota da candidatura que as propusessem.

Com as malsinadas reformas, até mesmo aspectos relacionados ao meio ambiente do trabalho passaram a ser passíveis de negociação coletiva, desnaturando, por completo, a natureza indisponível das normas de saúde e segurança laborais.

Vários dispositivos das leis em comento são inconstitucionais – alguns, inclusive, foram objeto de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIN), como a ADIN nº 5735, que questiona a constitucionalidade da permissão da terceirização ampla e irrestrita no mercado de trabalho, e a ADIN nº 5766, que suscita a inconstitucionalidade da restrição do acesso dos beneficiários da justiça gratuita à Justiça do Trabalho.

A máscara neoliberal do Estado capitalista pugna pela diminuição ao máximo do Estado social, resgatando o ideário liberal do *laissez-faire* em proporções maiores, a ponto de se caracterizar como “fundamentalismo de mercado”, como bem alerta Hobsbawm:

Quero acrescentar apenas que o debate mais recente sobre o papel do Estado e das empresas estatais, travado entre os neoliberais em matéria de economia, de um lado, e seus críticos, de outro, não é, em princípio, um debate especificamente marxista ou mesmo socialista. Ele repousa na tentativa, surgida na década de 1970, de traduzir uma degeneração patológica do princípio do *laissez-faire* em realidade econômica pela recusa sistemática dos Estados a qualquer controle ou regulamentação das atividades das empresas com fins lucrativos. Essa tentativa de entregar a sociedade humana ao mercado (supostamente) autocontrolador e maximizador da riqueza e até do bem-estar, integrado (supostamente) por atores dedicados à busca racional de seus interesses, não tinha precedentes em nenhuma fase anterior do desenvolvimento capitalista em nenhuma economia desenvolvida, nem mesmo nos Estados Unidos. Foi uma *reductio ad absurdum* da interpretação que seus ideólogos deram aos textos de Adam Smith, do mesmo modo que a economia totalmente planificada da União Soviética, igualmente extremista, nasceu da leitura que os bolcheviques fizeram das palavras de Marx. Não admira que esse “fundamentalismo de mercado”, mais próximo da teologia que da realidade econômica, também fracassasse. (HOBBSAWM, 2011, p. 19-20).

O Estado do Bem-estar Social e as conquistas trabalhistas passaram a ser as causas das crises do capital. Conforme Buen, os neoliberais, liderados pela Escola de Chicago de Nilton Friedman, adotam o discurso de que a “seguridade social tem efeitos tão nefastos sobre a economia de um país como a política de salários mínimos, assistência médica para determinados grupos, habitações populares, preços agrícolas subvencionados, etc.” (BUEN, 1998).

O Estado capitalista, definitivamente, não existe para assegurar direitos sociais. No fundo, a concessão de direitos aos pobres sem sua efetivação interessa aos capitalistas. O freio às aspirações socialistas é dado (a declaração de direitos), porém a real mudança do quadro social é coisa a ser construída aos poucos, de preferência, nunca.

Portanto, o Estado capitalista mostrou-se incapaz de garantir, de forma sustentável, os direitos sociais dos trabalhadores. Sempre que uma crise atinge o capital, a primeira medida buscada e, geralmente, concretizada, é a flexibilização e a desregulamentação do trabalho.

Tal estado de coisas é, sem dúvida, um grande empecilho à efetividade das normas trabalhistas, inclusive das normas de saúde e segurança laborais, que ainda sofrem com a atuação dos grupos de pressão, tema a ser discutido no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 4 – A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO NO PROCESSO DE CRIAÇÃO E DE IMPLEMENTAÇÃO DAS NORMAS DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO**

Este capítulo analisa a Teoria dos Grupos de Pressão e o processo de criação e de implementação das normas de saúde e segurança do trabalho, finalizando com o estudo de dois *cases* que demonstram como têm agido os grupos de pressão para afastar a aplicação das referidas normas e, por conseguinte, fragilizar o direito humano e fundamental à saúde e à segurança do trabalhador.

Para organizar a apresentação, o presente capítulo está dividido em três seções: 4.1 A Teoria dos Grupos de Pressão; 4.2 O processo de criação e de implementação das normas de saúde e segurança do trabalho; 4.3 *Cases* de atuação dos grupos de pressão patronais para afastar a implementação das normas de saúde e segurança do trabalho.

### **4.1 A Teoria dos Grupos de Pressão**

Nas chamadas democracias ocidentais, é cada vez mais conhecida a influência de grupos de pressão nas instâncias do poder político. Nos EUA, os grupos de pressão atuam por meio de lobistas registrados na Câmara ou no Senado, sendo que lá a prática do *lobby* é regulamentada desde 1946.

No Brasil, são frequentemente noticiados grupos empresariais pressionando os Poderes Legislativo e Executivo para a elaboração de atos normativos que os privilegiem, não havendo regulamentação da atividade do *lobby* no país, sendo a atuação dos aludidos grupos considerada, muitas vezes, criminosa e corruptora.

Aliás, em 04 de maio de 2017, o atual presidente da República teve telefonema com deputado federal interceptado, com autorização judicial, revelando conversa sobre suposto acerto de um decreto que altera regras para a concessão da exploração de portos – decreto assinado dias depois e que, em tese, beneficia uma empresa portuária.

O deputado federal foi flagrado recebendo uma mala com R\$ 500 mil no estacionamento de uma pizzaria. Existe a suspeita de que pode ter havido pagamento de propina direcionada ao presidente da República, o que levou a Procuradoria Geral

da República a requerer a instauração de inquérito no Supremo Tribunal Federal para investigar o fato.

Não raro, os interesses dos grupos de pressão são egoísticos, visando ao proveito próprio em detrimento da melhoria da qualidade de vida da população. Vários exemplos da atuação egoística dos grupos de pressão patronais podem ser apontados na área da regulação estatal da saúde e segurança do trabalho (dois casos são apresentados na seção 4.3).

Antes, porém, mister a abordagem dos principais aspectos da Teoria dos Grupos de Pressão, que tem ocupado lugar destacado na Sociologia e na Ciência Política, notadamente nos EUA – onde surgiu, em meados do século XX –, sendo depois inseridos no processo político dos chamados sistemas democráticos.

Sobre o conceito de grupos de pressão, Pereira, em artigo no qual analisa a articulação destes grupos com as políticas públicas e o papel do Estado, define-os como:

[...] um subconjunto dos grupos de interesse que visam pressionar uma qualquer instância do poder político (executivo, legislativo, autarquias locais, Comissão Europeia) a alterar as suas políticas num sentido favorável ao grupo ou mantê-las caso elas já sejam favoráveis ao interesse do grupo. Neste sentido as atividades dos grupos de pressão passam sempre pela sua relação com entidades públicas. (PEREIRA, 1999, p. 5).

Ainda, relevante a distinção entre grupos de interesse e grupos de pressão. Por grupo de interesse entende-se uma organização constituída por pessoas que compartilham pelo menos um interesse comum e que atuam em prol do seu objetivo, não dependendo, necessariamente, das relações com entidades públicas e podendo, até mesmo, prescindir destas relações para a execução dos seus fins.

É dizer: os grupos de interesse podem perseguir o seu objetivo de forma completamente à margem do poder político, caso sua ação não vise alterar políticas públicas e seu financiamento não dependa, no todo ou em parte, de organismos públicos (PEREIRA, 1999).

Já os grupos de pressão atuam perante as instâncias do poder político, influenciando decisões e políticas públicas elaboradas e executadas pelos organismos estatais, excluindo-se as próprias instituições públicas, que não entram no conceito de grupos de pressão. Dessa forma, apenas organizações que emergem da sociedade civil podem ser consideradas como grupos de pressão.

Bonavides, referindo-se a J. H. Kaiser, destaca o poder dos grupos de pressão de influenciar a tomada de decisão dos poderes públicos:

Os grupos de pressão, segundo J. H. Kaiser, são organizações da esfera intermediária entre o indivíduo e o Estado, nas quais um interesse se incorporou e se tornou politicamente relevante. Ou são grupos que procuram fazer com que as decisões dos poderes públicos sejam conformes com os interesses e as ideias de uma determinada categoria social. (BONAVIDES, 2003, p. 428).

Na mesma linha, Meynaud identifica os grupos de pressão como sendo aqueles que possuem a função de reivindicação-representação, distinguindo-os em três classes: “las grandes empresas y las iglesias, los grupos de defensa de una categoría y los grupos de promoción de una causa” (MEYNAUD, 1962 *apud* CAMPIGLIA, 1969, p. 160-161).

Para Meynaud, as grandes empresas e as igrejas não necessitam se associar para reivindicar seus interesses, ao passo que os grupos de defesa de uma categoria agrupam pessoas que se identificam por alguma característica objetiva: patrões, assalariados, agricultores, ex-combatentes, etc. Já os grupos de promoção de uma causa são os que defendem causas sociais (educacionais e ambientais, por exemplo).

Relacionando a atuação dos grupos de pressão com o processo legislativo brasileiro, pesquisa de Aragão (1994) verificou a participação dos citados grupos na elaboração de várias leis aprovadas pelo Congresso Nacional a partir de 1980, destacando o Código de Defesa do Consumidor, de 1990, que teve, segundo o autor, a influência de diversos grupos em sua elaboração, tais como a FIESP, a CNC, a CNI, a ABERT, a ANJ, a ANER e grupos de defesa dos consumidores.

Na Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição de 1988, Aragão (1994) igualmente identificou a participação de 383 grupos e entidades associativas atuantes na defesa de seus interesses junto aos parlamentares constituintes, ou seja, não é absurdo dizer que a mais importante norma jurídica do país é uma miscelânea dos interesses de distintos grupos de pressão.

A questão que mais importa é saber se os sistemas democráticos funcionam melhor ou pior com os grupos de pressão. Ao presente estudo interessa saber, notadamente, se a criação e a implementação das normas de saúde e segurança do trabalho são prejudicadas pela atuação dos grupos de pressão patronais.

Argumenta-se que, quanto mais participantes no processo de criação das normas jurídicas, mais legítimo o resultado legislativo. Alguns institutos como a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo, previstos no art. 14 da Constituição de 1988, são considerados como expressões da democracia direta e da soberania popular.

A atuação dos grupos de pressão, por sua vez, em governos efetivamente democráticos e em sociedades igualitárias, pode ser considerada positiva, pois existem grupos altamente especializados e competentes que podem ser úteis à coletividade na construção das normas jurídicas.

Acerca da participação de grupos organizados em regimes democráticos e em processos de corporativização social, Pereira registra que:

Em regimes democráticos e em processos de corporativização social, tipicamente existe uma crescente participação dos interesses organizados em estruturas de co-decisão como seja a administração consultiva. Nos últimos anos, em Portugal, tem-se verificado que têm proliferado novas comissões e conselhos que integram a chamada administração consultiva. Nestas entidades estão representados em proporções variáveis para além de elementos da administração pública, os grupos de interesse organizados (“parceiros sociais”) e técnicos em geral dada a sua competência científica no sector. A criação destas organizações tem pois como objetivo melhorar a qualidade da administração fazendo participar, ainda que de forma consultiva, os interesses organizados que eventualmente serão afectados pelas decisões da administração. De forma institucionalizada há aqui uma espécie de “troca” entre o Estado e os grupos de interesse. O Estado recolhe informação de organismos que, em muitos casos, têm muito maior capacidade que o próprio Estado de produzir essa informação. Os grupos de interesse estão também na primeira linha de receber informação das intenções políticas do próprio governo e nalguns casos participam directamente na co-decisão ainda que essencialmente consultiva. (PEREIRA, 1999, p. 25-26).

Nos governos efetivamente democráticos e nas sociedades igualitárias, mais próximos da utopia do que da realidade, os grupos de pressão não conseguiriam influenciar negativamente as decisões políticas, pois estas seriam tomadas com base na racionalidade e poderiam ser revistas, caso o governo concluísse que seus efeitos tenham sido nocivos à comunidade.

Sobre o assunto, Campiglia entende como “muy difícil pensar en la existencia de un poder tan absolutamente democrático”, advertindo que:

Es muy difícil pensar en la existencia de un poder tan absolutamente democrático que este siempre dispuesto a atender los reclamos de los integrantes de la sociedad, a escuchar sus críticas y a modificar em función de ellas las medidas tomadas o proyectadas, etc. Si existiera, se estaría ante

um gobierno verdaderamente democrático, sensible a la crítica racionalmente fundada, y esa forma de ejercicio del poder tendría necesariamente que reflejarse en las ideas socialmente aceptada sen lo que respecta a la legitimidad de ese poder. Sería legítimo en la medida en que no fuera ejercido sino sobre bases racionales y admitiera las sugerencias y las críticas formuladas por los gobernados. En este caso extremo los gobernados no llegarían a reclamar sino aquellas medidas que fueran racionalmente fundables, que fueran compatibles con la política general elegida, las que podrían ser rechazadas precisamente por carecer de ese fundamento. (CAMPIGLIA, 1969, p. 8-9).

Por inexistirem efetivas democracias igualitárias, especialmente na periferia desigual do capitalismo<sup>8</sup>, verifica-se, ao redor dos grupos de pressão, uma atmosfera de desconfiança e de ameaça à já frágil democracia representativa.

A crítica fundamenta-se no argumento de que os grupos de pressão sacrificam o interesse público, patrocinando interesses privados, geralmente imediatistas e egoísticos, fazendo triunfarem os interesses de poucos em detrimento dos interesses gerais da população.

Para Bonavides, a forte atuação dos grupos de pressão “constituirá já forte sintoma de crise ou insuficiência do sufrágio, dos partidos e dos mecanismos constitucionais, com sobejas provas de que a democracia estaria às vésperas do colapso e da morte” (BONAVIDES, 2003, p. 438).

Interessa ao presente estudo a atuação das grandes empresas e dos grupos de defesa das diversas categorias patronais, pois as normas de saúde e segurança do trabalho representam limites humanitários à atividade econômica exercida, no Estado capitalista, majoritariamente, pelas empresas privadas.

Logo, a pressão exercida quando da criação e da implementação das normas de saúde e segurança do trabalho parte, com maior contundência e recorrência, dos grupos de pressão patronais, sejam grandes empresas, sejam entidades sindicais representativas destas.

Após a análise, na seção seguinte, do processo de criação e de implementação das normas de saúde e segurança do trabalho, são apresentados dois *cases* que simbolizam como têm atuado os grupos de pressão patronais, criando obstáculos à efetividade do direito humano e fundamental à saúde e à segurança do trabalhador.

---

<sup>8</sup> Por periferia desigual do capitalismo quer-se referir aos países de capitalismo atrasado e que convivem com traços feudais ou semifeudais, como é o caso do Brasil, que ainda convive com grandes latifúndios, concentração exagerada da renda, trabalho escravo e baixos índices de desenvolvimento humano.

## **4.2. O processo de criação e de implementação das normas de saúde e segurança do trabalho**

No Brasil, a criação das normas de saúde e segurança do trabalho deve observar o que disciplinam a Constituição de 1988 (art. 7º, XXII) e a CLT (artigos 155, I e 200), que estabelecem os fundamentos jurídicos da atribuição do Ministério do Trabalho para editá-las.

Por sua vez, a Portaria nº 1.127, de 2003, do Ministério do Trabalho, regula os procedimentos para discussão e aprovação das normas de saúde e segurança laborais, sendo certo que a portaria em comento atende ao que preceitua a Convenção nº 144 da OIT, que define o princípio do tripartismo na elaboração das normas trabalhistas.

De acordo com Sússekind (2000), a OIT funda-se na ideia de que as decisões econômicas devem ser analisadas tendo como base o progresso social e o bem-estar das pessoas, sendo este o foco para a produção das normas internacionais do trabalho. Trabalhadores e empregadores devem não apenas participar da deliberação sobre a política salarial, mediante a dinâmica tripartite, mas, também, da elaboração e da aplicação da política econômica.

Já para Morse (1969), a estrutura tripartite da OIT forçou governos e empregadores a aceitarem as organizações de trabalhadores como seus iguais nas negociações internacionais – posição que acabou sendo forçosamente replicada nas negociações nacionais, beneficiando tanto as próprias organizações de empregadores, quanto outros grupos de interesse, pela prática do diálogo social.

Adotando o tripartismo paritário, a citada portaria ministerial prevê que as três representações (governo, trabalhadores e empregadores) devem guardar equilíbrio quanto ao número de membros, assim regradando:

Art.1º A metodologia de regulamentação na área de segurança e saúde no trabalho e em questões relacionadas às condições gerais de trabalho, competência da Secretaria de Inspeção do Trabalho, terá como princípio básico a adoção do Sistema Tripartite Paritário – Governo, Trabalhadores e Empregadores – e será estabelecida observando-se as seguintes etapas:  
 I – definição de temas a serem discutidos na Comissão Tripartite Paritária Permanente – CTPP;  
 II – elaboração de texto técnico básico;  
 III – publicação de texto técnico básico no Diário Oficial da União – DOU;  
 IV – instalação do Grupo de Trabalho Tripartite – GTT; e  
 V – aprovação e publicação da norma no Diário Oficial da União – DOU.

Com base na portaria em tela, são estabelecidas as seguintes fases de criação das normas regulamentadoras de saúde e segurança do trabalho:

- a) definição de prioridades pela Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP);
- b) formulação de texto técnico básico pelo Grupo de Trabalho (GT) ou Grupo de Estudo Tripartite (GET);
- c) Consulta pública após publicação no Diário Oficial da União pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT);
- d) discussão tripartite no Grupo de Trabalho Tripartite (GTT);
- e) análise final do texto pela CTPP, seguida de revisão pela SIT;
- f) publicação pela SIT; e
- g) acompanhamento da implementação pela Comissão Nacional Tripartite Temática (CNTT).

A composição da CTPP, responsável pelo início do processo normativo, sob a coordenação do Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho (DSST) da SIT é a seguinte:

- a) órgãos governamentais: Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Previdência Social e FUNDACENTRO;
- b) representantes dos trabalhadores (centrais sindicais): Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores, União Geral dos Trabalhadores, Central dos Sindicatos Brasileiros, Nova Central Sindical de Trabalhadores e Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil;
- c) representantes patronais (confederações patronais): Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional da Agricultura, Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Confederação Nacional dos Transportes e Confederação Nacional da Saúde.

Conquanto não conste na portaria a participação do Ministério Público do Trabalho no processo, o mesmo é convidado, na qualidade de observador, para acompanhar as reuniões dos grupos tripartites desde o início do processo de criação das normas.

Na prática, a missão do Ministério Público do Trabalho é a de garantir que o interesse público seja atendido, bem como que os interesses das categorias profissionais e patronais não subjuguem aquele interesse, que se relaciona, no caso,

com a garantia de que a melhor técnica e a mais efetiva proteção à saúde e à segurança do trabalho sejam consideradas pelas normas.

Após a definição das prioridades pela CTPP, é formulado o texto técnico básico, elaborado por GT composto de Auditores-Fiscais do Trabalho especializados em saúde e segurança do trabalho e integrado por profissionais pertencentes à FUNDACENTRO, bem como por entidades de direito público e privado, ligadas à área objeto da regulamentação pretendida (art. 3º, § 1º).

Essa primeira fase é estritamente técnica. Em seguida, o texto básico é submetido à publicação no DOU, para conhecimento, análise e sugestões da sociedade, iniciando-se, por sessenta dias, a fase chamada de “consulta pública”, oportunidade em que toda a sociedade poderá apresentar, por escrito, sugestões ao texto técnico básico.

Superada a fase de consulta pública, o GTT terá a incumbência de analisar as sugestões recebidas e elaborar proposta de regulamentação do tema. O mencionado grupo será composto por cinco membros titulares por bancada, indicados pelas representações do governo, pelos trabalhadores e pelos empregadores e designados pelo Secretário de Inspeção do Trabalho (art. 6º).

O GTT terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogáveis por sessenta dias, para concluir as negociações e apresentar a proposta de regulamentação à CTPP (art. 7º), sendo que as deliberações desta última serão tomadas perseguindo sempre a construção do consenso entre seus membros, cabendo à SIT (órgão de governo) decidir sobre a questão que permanecer controversa. Após, o texto final é revisado pela mesma SIT, igualmente responsável pela sua publicação.

Havendo necessidade técnica, poderá ser constituído GET para aprofundamento dos estudos da matéria submetida à regulamentação (art. 9º-A). Por fim, uma vez em vigor, a norma regulamentadora passa por um processo de acompanhamento da implementação pela CNTT (art. 9º).

No caso das atividades da limpeza pública e da coleta de lixo, encontra-se em discussão no Grupo de Trabalho Tripartite (GTT) do Ministério do Trabalho, constante do anexo C desta dissertação, nova norma regulamentadora<sup>9</sup> que, caso aprovada e efetivamente implementada, significará um avanço em matéria de proteção dos

---

<sup>9</sup> O texto básico da norma regulamentadora que pretende regulamentar as condições de saúde e de segurança do trabalho na limpeza pública e na coleta de lixo foi submetido à consulta pública, conforme Portaria SIT nº 588, de 30/01/2017 (vide anexo C desta dissertação).

respectivos trabalhadores, embora, no tocante ao transporte dos garis nos estribos e a outros aspectos de saúde e segurança do trabalho (como fornecimento de EPI, instalações sanitárias, água potável, máquinas e equipamentos e exames médicos), já existam normas regulamentadoras em vigor que vinculam as empresas de limpeza pública e coleta de lixo.

Diante da normatização internacional, constitucional e infraconstitucional, em especial com a edição da Portaria nº 1.127, de 2003, é fato que, no Brasil, o processo de criação das normas de saúde e segurança do trabalho observa o princípio do tripartismo paritário.

Embora o tripartismo seja respeitado no Brasil quando da criação das normas de saúde e segurança do trabalho, os grupos de pressão patronais, mesmo depois de aprovadas as normas, atuam para a sua não implementação, buscando a sustação dos seus efeitos, em regra, em instâncias políticas externas ao Ministério do Trabalho, inobservando, portanto, o procedimento tripartite previsto na Convenção nº 144 da OIT e na Portaria nº 1.127, de 2003.

A propósito, Scienza e Filgueiras, retratando a realidade da indústria da construção civil brasileira, mas igualmente vivenciada em outras atividades empresariais, destacam que:

Para aqueles que dependem da venda da sua força de trabalho para sobreviver, os tempos são difíceis. A construção civil é apenas uma das muitas frentes em que o direito do trabalho, incluindo aí o direito de não morrer no trabalho, tem sido sistematicamente atacado pelos setores hegemônicos do empresariado brasileiro e seus representantes nas últimas décadas.

Cabe aos agentes que estão inseridos e constituem a regulação do trabalho, dentro e fora do Estado, e que efetivamente se dispõem a defender a vida, tomar partido, resistir e avançar contra a ampla ofensiva que tem intentado solapar os chamados patamares civilizatórios mínimos de produção da riqueza social.

Tomar partido, na nossa sociedade, não significa ser “pró” ou “contra” os empregadores, um falso dilema muito comum no campo jurídico. Tratando-se da colocação de regras ao uso da força de trabalho, estamos decidindo que tipos de empresas e de capitalismo promovemos.

[...]

Há grande resistência ao cumprimento de regras. Antes disso, há enorme resistência para avançar nas próprias regras, que mesmo quando aprovadas, além de descumpridas, são sistematicamente atacadas em busca de padrão inferior de limitação regulatória. Em suma, o empresariado brasileiro tende a lutar em todos os espaços contra o que considera entraves à acumulação, evidenciando a explosiva relação entre uma lógica compulsiva e as características de nosso capitalismo avesso a qualquer tipo de limitação. (FILGUEIRAS et al, 2015, p. 131-133).

Como se vê, a atuação dos grupos de pressão patronais, quando o assunto é a implementação das normas de saúde e segurança do trabalho, tem se tornado um empecilho à efetividade do direito humano e fundamental à saúde e à segurança do trabalhador. Na seção subsequente, dois *cases* são analisados, a confirmar a tese defendida neste capítulo.

### **4.3. Cases de atuação dos grupos de pressão patronais para afastar a implementação das normas de saúde e segurança do trabalho**

Vários exemplos da atuação dos grupos de pressão patronais podem ser apontados na área da regulação estatal da saúde e da segurança do trabalho. Para os fins do presente estudo, são apresentados dois *cases*.

O primeiro *case* refere-se à pressão exercida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) no Congresso Nacional para sustar, por Decreto Legislativo, a Norma Regulamentadora nº 12 do Ministério do Trabalho (NR-12), que está em vigor desde 1978, quando da edição da Portaria nº 3.214/1978, e, posteriormente, reformulada pela Portaria nº 197/2010, ambas do Ministério do Trabalho.

A NR-12 incorpora o conhecimento técnico produzido no Brasil e no mundo em matéria de segurança de máquinas e de tecnologias disponíveis no mercado brasileiro e do Mercosul, atendendo ainda às exigências de segurança da Europa. Percebe-se, então, que a norma em referência representa um avanço que pode significar a preservação da vida e da saúde de muitos trabalhadores.

A nova redação da NR-12, dada pela Portaria nº 197/2010, descreve os conceitos e os dispositivos de segurança, fornecendo aos fabricantes, usuários, aos operadores de máquinas, aos engenheiros de segurança e à fiscalização do trabalho um roteiro preciso do que é segurança de máquina. Além disso, a NR-12 prevê o treinamento intensivo dos trabalhadores.

Dentre os sistemas de segurança que devem dotar as máquinas e equipamentos, destaca-se a proteção das partes móveis, como engrenagens, correias, volantes e polias (item 12.38). Essas proteções podem ser fixas ou móveis, mas sempre devem ser acompanhadas de sistemas que detectem a presença de pessoas ou partes do corpo do operador na zona perigosa para que, imediatamente, bloqueiem seu funcionamento (item 12.42, letra “c”).

Enfim, a NR-12 é uma norma que, se cumprida, garante a segurança dos trabalhadores que operam máquinas, evitando acidentes de trabalho e os vultosos custos financeiros e sociais cobertos pela Previdência Social e pelo Sistema Único de Saúde – SUS (MELO, 2011) em decorrência dos acidentes de trabalho envolvendo máquinas.

No entanto, com base no art. 49, V, da Constituição de 1988<sup>10</sup>, a bancada dos empregadores no Congresso Nacional, liberada pela CNI, propôs dois projetos de Decreto Legislativo, um do deputado federal Silvio Costa (PSC/PB), o PDC nº 1.408/2013, e outro do deputado federal Cassio Cunha Lima (PSDB/PB), o PDC nº 43/2015.

Mais recentemente, no processo de ascensão do atual presidente da República, em abril de 2016, a CNI (2016) também incluiu a alteração ou a sustação da NR-12 entre as “medidas fundamentais que devem ser implementadas pelo governo federal imediatamente”.

O discurso empresarial para sustar a NR-12, em linhas gerais, segue a mesma cantilena de sempre, ou seja, que seu cumprimento é impossível e que os custos advindos da aquisição ou adequação do maquinário são excessivos.

Rechaçando o discurso empresarial, Filgueiras informa que dados da fiscalização trabalhista revelam a falsidade do argumento da impossibilidade do cumprimento da NR-12, desvelando a real intenção das empresas, qual seja, continuar usando máquinas perigosas e não investir em segurança do trabalho:

[...] os dados da Fiscalização desmentem a hipótese de inviabilidade do cumprimento, já que a proporção entre itens interditados e liberados se mantém praticamente a mesma nas últimas duas décadas, inclusive depois das alterações na norma. Ou seja, as empresas regularizam as máquinas usadas ou as trocam quando inviáveis por concepção. Além de todas as tentativas de embaraço direto à norma, no final de 2013 a CNI fez proposta de nova redação da NR, na qual insere diversas alterações no texto justamente para evitar interdições e autuações, ou seja, para poder usar suas máquinas perigosas. Em Filgueiras (2014), há detalhada descrição da resistência empresarial frente à NR 12, a despeito das tecnologias acessíveis e do conhecimento difundido por anos dos requisitos ali constantes. (FILGUEIRAS et al, 2017, p. 59-60).

---

<sup>10</sup> Assim estabelece a Constituição de 1988:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

As tentativas de sustar a NR-12, via Congresso Nacional, revelam uma estratégia empresarial relacionada com a atuação dos grupos de pressão: a transferência do poder regulamentador do Ministério do Trabalho para o parlamento, contrariando, com isso, a Convenção nº 144 da OIT, pois qualquer processo normativo relacionado à saúde e à segurança do trabalho passaria a ser remetido ao Congresso Nacional, espaço bastante favorável à atuação dos grupos de pressão patronais.

Pela vontade patronal, o processo de pactuação tripartite adotado no Brasil seria posto de lado, em flagrante prejuízo às questões técnicas regulamentadas, que devem, frequentemente, ser atualizadas, a fim de que as normas de saúde e segurança do trabalho espelhem o estado atual da ciência e da técnica em prol da qualidade de vida e da segurança dos trabalhadores.

Nesse sentido, Vilela revela que:

[...] revogado o papel do poder executivo de regulamentar e atualizar as normas de saúde e segurança, conforme prevê a lei, cairia por terra todo processo de pactuação tripartite, todo processo normativo já consolidado, o que provocaria um estado de insegurança jurídica e retrocesso absoluto na área. Transferir ao parlamento o processo de regulamentação é também um artifício que pretende romper com a trajetória tripartite de construção social negociada que ao longo das últimas décadas tem caracterizado a busca de aprimoramento da legislação vigente.

A nova NR-12 tem sua história ancorada no processo negocial que resultou em convenções coletivas no estado de São Paulo, como foi a negociação coletiva de máquinas injetoras de plástico (VILELA, 2001; SILVA, 2003), a convenção de proteção de máquinas de panificação, o programa de prevenção em riscos de prensas e similares, dentre outras que impulsionaram iniciativas para a disseminação dos avanços obtidos para todo o país. Paralelamente, esse movimento também incluiu iniciativas da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas (ABIMAQ) que, a partir da década de 1990, via Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), busca harmonizar o mercado interno e preparar fabricantes para a disputa no mercado externo no tocante aos requisitos de projeto e de fabricação de máquinas e equipamentos. Na sua renovação, o grupo tripartite traduziu e reuniu em norma o que já se praticava nas indústrias e o que era de domínio da tecnologia. (VILELA et al, 2015, p. 114-115).

Portanto, as investidas contra a NR-12 são fruto da atuação de um grupo de pressão patronal dos mais fortes e influentes do Brasil, a CNI – entidade sindical patronal que representa, nacionalmente, as indústrias de todo o país. No caso, a atuação do referido grupo de pressão claramente atenta contra o direito humano e fundamental à saúde e à segurança do trabalhador.

O segundo case relaciona-se com o Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Indústria da Construção e a Nota Técnica nº 162, de

2012, que afastaram a aplicação da Instrução Normativa nº 90, de 2011, do Ministério do Trabalho.

O caso é o seguinte: visando à prevenção dos ilícitos e à facilitação da atividade fiscalizatória dos Auditores-Fiscais do Trabalho, foi editada a Instrução Normativa nº 90, de 2011, da Secretaria de Inspeção do Trabalho, do Ministério do Trabalho, que dispõe sobre o recrutamento de trabalhadores urbanos e o seu transporte para localidade diversa de sua origem.

A instrução normativa estabelece procedimentos que devem ser observados pelos empregadores contratantes, a exemplo da comunicação da contratação ao órgão local do Ministério do Trabalho por intermédio da Certidão Declaratória de Transporte de Trabalhadores (CDTT), exigindo-se, na origem, o cumprimento de normas trabalhistas básicas, como a realização de exames médicos admissionais, o registro dos empregados, a identificação do empregador e as condições contratuais pactuadas.

Com isso, o Ministério do Trabalho é informado, de antemão, do contingente de trabalhadores recrutados e pode monitorar as condições de saúde e segurança do trabalho aos quais são submetidos. Além disso, está prevista a mesma comunicação ao Sindicato dos Trabalhadores da categoria profissional respectiva, acompanhada da relação nominal dos trabalhadores recrutados, podendo ser dada ciência ao sindicato da localidade de destino (§ 2º do art. 4º).

É dizer: a Instrução Normativa nº 90, de 2011, representou grande avanço social e facilitou a atividade fiscalizatória pelo Estado, a par de trazer segurança jurídica e maior proteção aos trabalhadores recrutados.

No entanto, uma grande empresa que atua no ramo da construção civil e que recrutou trabalhadores no sertão sergipano sustentou, em sua defesa perante o Ministério Público do Trabalho em Sergipe, a inaplicabilidade da mencionada instrução pelo simples fato de ser subscriitora do Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Indústria da Construção.

A construtora apresentou a Nota Técnica nº 162, de 2012, também do Ministério do Trabalho, que, estranhamente, afastou a aplicação da Instrução Normativa nº 90, de 2011, às construtoras signatárias do Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Indústria da Construção.

Referido compromisso nacional foi firmado perante a Presidência da República (e não perante o Ministério do Trabalho) por grandes construtoras, muitas das quais

executoras de obras públicas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a exemplo das hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, em Rondônia.

À evidência, a Nota Técnica nº 162, de 2012, é de natureza estritamente política, resultante da atuação das grandes construtoras, que representam típicos grupos de pressão, e não jurídica, saltando aos olhos de qualquer cidadão sua total antijuridicidade, pois violadora de princípios e regras fundantes do Estado Democrático de Direito insculpido na Constituição de 1988.

Vários princípios jurídicos são violados pela Nota Técnica nº 162, de 2012, dentre os quais se destacam a segurança jurídica dos trabalhadores recrutados, que não serão protegidos pelos procedimentos da Instrução Normativa nº 90, de 2011; a isonomia entre empregadores e a livre concorrência, pois alguns poderão ser alvo dos rigores da instrução normativa, enquanto que os signatários do Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Indústria da Construção não precisam se preocupar, haja vista que a inspeção do trabalho não vai exigir o seu cumprimento.

Acrescente-se que o recrutamento de trabalhadores, se realizado informalmente, pode descambar (como, geralmente, ocorre) para o aliciamento de trabalhadores, tipo penal previsto no art. 207 do Código Penal, ou seja, um tipo penal que é, reconhecidamente, porta de entrada para outro crime de maior gravidade, o da redução de trabalhadores a condições análogas à de escravos (art. 149 do Código Penal).

No caso concreto, além do ajuizamento da ação civil pública contra a grande construtora, o Ministério Público do Trabalho em Sergipe processou a União<sup>11</sup>, objetivando sua condenação na obrigação de fazer e de não fazer, para que o Ministério do Trabalho passasse a aplicar a Instrução Normativa nº 90, de 2011, a todos os empregadores que recrutassem trabalhadores para laborar em localidade diversa da sua origem, abstendo-se de aplicar a Nota Técnica nº 162, de 2012 (MPT, 2012).

Este segundo case, igualmente, é uma típica atuação dos grupos de pressão patronais, no caso, das próprias grandes empresas, para dificultar ou inviabilizar a implementação das normas de saúde e segurança do trabalho.

---

<sup>11</sup> A ação civil pública é a de nº 0020298-98.2012.5.20.0005 e pode ser consultada no *site* do Tribunal Superior do Trabalho ([www.tst.jus.br](http://www.tst.jus.br)).

Pelo exposto nos dois *cases*, os grupos de pressão atuam perante os órgãos estatais para fazer valerem seus interesses, seja para alterar as políticas públicas num sentido favorável ao grupo ou mesmo para manter o *status quo*, caso já seja favorável ao interesse do grupo.

## **CAPÍTULO 5 – O CASO ANACRÔNICO DO TRANSPORTE NOS ESTRIBOS**

O presente capítulo versa sobre uma conduta empresarial antijurídica em diversos aspectos, praticada pela maioria das empresas que se dizem especializadas na coleta de lixo domiciliar e tolerada, há décadas, no Brasil e cuja modificação sofre fortes resistências patronais. Trata-se do transporte ilegal e inseguro dos garis nos estribos dos compactadores de lixo.

Para organizar a abordagem, o capítulo está dividido em três seções: 5.1. Inversão de responsabilidades na gestão da saúde e da segurança do trabalho dos garis; 5.2. Grave e iminente risco do transporte nos estribos; 5.3. Proposta de atuação judicial do Ministério Público do Trabalho.

### **5.1. Inversão de responsabilidades na gestão da saúde e da segurança do trabalho dos garis**

O conjunto de normas que compõem o Direito Ambiental do Trabalho (as convenções da OIT, a Constituição de 1988, a CLT, as normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho e a legislação esparsa) aponta para a centralidade do direito à saúde e à segurança laborais, assegurado por normas jurídicas de ordem pública absoluta.

A Norma Regulamentadora nº 1 do Ministério do Trabalho, que trata das disposições gerais, define que as normas regulamentadoras (NR's) são de observância obrigatória pelas empresas públicas e privadas, pelos órgãos públicos da administração direta e indireta, bem como pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, que possuam empregados regidos pela CLT.

As NR's devem ser analisadas e aplicadas em conjunto, pois algumas são gerais e outras específicas a certas atividades econômicas, embora todas formem um subsistema técnico-ambiental trabalhista que serve de fonte normativa para toda e qualquer atividade, além de fonte integrativa, admitindo-se a aplicação analógica dos seus preceitos, conforme art. 8º da CLT<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> 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.

Um ponto em comum a todas as NR's diz respeito à hierarquia das medidas de saúde e segurança do trabalho, estabelecendo uma nítida priorização pelas medidas de gestão da saúde e da segurança, bem como da instalação dos equipamentos de proteção coletiva em relação ao fornecimento dos equipamentos de proteção individual.

Nessa linha, a NR-4, que cuida dos Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SESMT), reza que:

4.12. Compete aos profissionais integrantes dos Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho:

- a) aplicar os conhecimentos de engenharia de segurança e de medicina do trabalho ao ambiente de trabalho e a todos os seus componentes, inclusive máquinas e equipamentos, de modo a reduzir até eliminar os riscos ali existentes à saúde do trabalhador;
- b) determinar, quando esgotados todos os meios conhecidos para a eliminação do risco e este persistir, mesmo reduzido, a utilização, pelo trabalhador de Equipamentos de Proteção Individual - EPI, de acordo com o que determina a NR-6, desde que a concentração, a intensidade ou característica do agente assim o exija.

A mesma ordem de prioridades é fixada pela NR-6, que, apesar de regulamentar os equipamentos de proteção individual, deixa claro que estes são subsidiários em relação às medidas de gestão e de proteção coletiva:

6.3. A empresa é obrigada a fornecer aos empregados, gratuitamente, EPI adequado ao risco, em perfeito estado de conservação e funcionamento, nas seguintes circunstâncias:

- a) sempre que as medidas de ordem geral não ofereçam completa proteção contra os riscos de acidentes do trabalho ou de doenças profissionais e do trabalho;
- b) enquanto as medidas de proteção coletiva estiverem sendo implantadas;
- c) para atender a situações de emergência.

Idêntica técnica é adotada pela NR-9 (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais), pela NR-10 (Segurança em Instalações e Serviços em Eletricidade), e pela NR-12 (Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos), cujos comandos específicos restam assim escritos:

9.3.5.4. Quando comprovado pelo empregador ou instituição a inviabilidade técnica da adoção de medidas de proteção coletiva ou quando estas não forem suficientes ou encontrarem-se em fase de estudo, planejamento ou implantação, ou ainda em caráter complementar ou emergencial, deverão ser adotadas outras medidas, obedecendo-se à seguinte hierarquia:

- a) medidas de caráter administrativo ou de organização do trabalho;
- b) utilização de equipamento de proteção individual – EPI.

10.2.8.1. Em todos os serviços executados em instalações elétricas, devem ser previstas e adotadas, prioritariamente, medidas de proteção coletiva aplicáveis, mediante procedimentos, às atividades a serem desenvolvidas, de forma a garantir a segurança e a saúde dos trabalhadores.

10.2.9.1. Nos trabalhos em instalações elétricas, quando as medidas de proteção coletiva forem tecnicamente inviáveis ou insuficientes para controlar os riscos, devem ser adotados equipamentos de proteção individual específicos e adequados às atividades desenvolvidas, em atendimento ao disposto na NR-6.

12.4. São consideradas medidas de proteção, a serem adotadas nessa ordem de prioridade:

- a) medidas de proteção coletiva;
- b) medidas administrativas ou de organização do trabalho; e
- c) medidas de proteção individual.

Como se vê, a normatização técnica aponta que o empregador, que dirige e assalaria a mão de obra, define o local, a jornada e o ritmo de trabalho, a técnica empregada e/ou os insumos utilizados, é o responsável pela garantia das condições necessárias à preservação da saúde e da segurança do trabalhador.

Cabe ao empregado cumprir as ordens do empregador, porém a este é imputada, por lei, a responsabilidade pela gestão do meio ambiente laboral, que perpassa pela adoção de medidas de controle dos riscos de acidentes e de doenças do trabalho.

Entretanto, a execução do serviço da coleta de lixo é realizada de maneira altamente insegura, improvisada, tendo em vista que os trabalhadores são transportados no fundo dos compactadores de lixo, de forma perigosa, sem nenhum tipo de proteção, coletiva ou individual, pondo em risco não só sua integridade física, mas, também, sua vida.

O serviço, da maneira como está sendo realizado, com trabalhadores transportados (ou deslocados<sup>13</sup>, como se queira) dependurados nas áreas externas dos veículos, contraria toda a concepção de saúde e segurança do trabalho, inclusive prevista nas NR's. Ademais, transfere para o trabalhador, que já precisa se preocupar com a execução do serviço, exclusivamente, a gestão da sua segurança laboral – que,

---

<sup>13</sup> As expressões “transportados” ou “deslocados” foram apresentadas lado-a-lado, como sinônimas, porque as empresas comumente se defendem perante o Ministério Público do Trabalho e Justiça do Trabalho afirmando que “transportar” é diferente de “deslocar”, querendo convencer que o “deslocamento” nos trechos (leia-se, durante a coleta de lixo) não significa “transporte”. Claro que o apego à terminologia não convence, mesmo porque ambas as expressões possuem significado idêntico, ou seja, ato de locomover-se, movimentar-se, deslocar-se, pouco importando se tal ato se dá dentro do trecho ou não. À falta de argumentos técnicos e lógicos convincentes, o apego às miudezas terminológicas não passa de uma tentativa de criar um argumento qualquer para se defender nos inquéritos e ações civis públicas.

no caso, é feita pelo único mecanismo utilizado tanto para a coleta de lixo quanto para salvar sua vida: suas mãos agarradas numa barra de ferro ou numa corda na parte superior do compactador de lixo.

Tal prática viola, ainda, preceito expresso da NR-31, que, a despeito de regulamentar a saúde e a segurança do trabalho na agricultura, na pecuária, na silvicultura, na exploração florestal e na aquicultura, é aplicável, analogicamente, às atividades urbanas, estabelecendo que: “31.12.4. É vedado o transporte de pessoas em máquinas autopropelidas e nos seus implementos”.

Outrossim, a NR-18, sobre as condições e meio ambiente do trabalho na indústria da construção, disciplina que:

18.25.1. O transporte coletivo de trabalhadores em veículos automotores dentro do canteiro ou fora dele deve observar as normas de segurança vigentes.

18.25.2. O transporte coletivo dos trabalhadores deve ser feito através de meios de transportes normalizados pelas entidades competentes e adequados às características do percurso.

Se não bastasse a normatização técnica do Ministério do Trabalho, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) alterou a NBR 14599, de 24/10/2014, após recomendação do Ministério Público do Trabalho, tendo a ABNT, por meio da Comissão de Estudo de Equipamentos Veiculares (CE 039:000.005), do Comitê Brasileiro de Implementos Rodoviários (ABNT/CB-039), elaborado a Errata 1:2015 (anexo A), para o fim de adequar os itens 6.2.8 e 6.2.9 da NBR 14599 à recomendação ministerial, passando a assim definir:

6.2.8. Recomenda-se que a operação de marcha a ré seja feita com assistência de pessoal de operação fora do veículo, quando possível.

6.2.9. Garantir que nenhuma pessoa viaje no compartimento de carga do equipamento.

Portanto, do ponto de vista técnico-jurídico, não restam dúvidas acerca da antijuridicidade do transporte dos garis nos estribos dos compactadores de lixo, prática que engendra um quadro de insegurança, invalidez e mortandade no trabalho, haja vista o grave e iminente risco da atividade, em nítida inversão de responsabilidades.

Ao transferir ao trabalhador da coleta de lixo a gestão individual de sua segurança, que, no caso, limita-se à utilização da sua força braçal e do seu equilíbrio corporal (únicas medidas para se salvar da queda do estribo), o empregador, a um só tempo, deixa de investir em medidas de segurança do trabalho e tenta incutir na sociedade a visão de que o gari, ao cair, descuidou-se, correu demais, não pegou firme na barra de ferro presa no compactador de lixo. Com isso, individualiza-se algo que é, por lei e por natureza, coletivo: a gestão da saúde e da segurança do trabalho a cargo do empregador.

Nas capitais e nas grandes cidades, o risco de queda é agravado em virtude da desorganização que se tornou o tráfego, com muitos carros transitando, congestionamentos e vias de alta velocidade. O gari, nestas condições, já instrumentalizado pelo seu empregador, tornou-se um ser invisível pelas autoridades e – pior – pela sociedade.

Os acidentes de trabalho decorrentes de quedas de trabalhadores são inúmeros. Diversas notícias são encontradas na *internet*, informando a morte de garis durante a coleta de lixo. Referidos acidentes são tidos como fatalidades e, muitas vezes, não geram sequer punição administrativa ao empregador.

Entenda-se: o só transportar já é ilícito administrativo, além de pôr o trabalhador em situação de perigo (crime de perigo). Uma só conduta caracteriza infração administrativa e pode ser tipificada como crime de perigo e, ocorrendo a queda, como crime de lesão corporal ou mesmo homicídio. Mas a atividade, fartamente irregular e arriscada, é tolerada, embora coloque o trabalhador em situação de grave e iminente risco.

Se não bastassem as normas técnicas acima descritas, a Lei nº 9.503, de 1997, que dispõe sobre o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), é taxativo, em seu art. 235, ao proibir a condução de pessoas nas partes externas dos veículos, salvo nos casos devidamente autorizados.

O referido art. 235 vai além: proíbe a condução de pessoas, animais ou carga nas partes externas dos veículos. O dispositivo em comento está situado no capítulo atinente às infrações de trânsito, bem demonstrando o caráter proibitivo da norma. Eis a dicção legal em tela:

Art. 235. Conduzir pessoas, animais ou carga nas partes externas do veículo, salvo nos casos devidamente autorizados:  
Infração - grave;

Penalidade - multa;  
Medida administrativa - retenção do veículo para transbordo.

Mesmo diante da clareza da norma, o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), órgão máximo executivo de trânsito da União, respondeu à consulta do Ministério Público do Trabalho no sentido da inexistência de norma do CONTRAN/DENATRAN que excepcione o art. 235 do CTB (anexo B). Em outras palavras, não existe norma que autorize o transporte de trabalhadores na parte externa dos caminhões nos quais se realiza a coleta de lixo.

O que causa ainda mais espécie é o fato de o Código Penal tipificar como crime a conduta de exposição da vida alheia a perigo, inclusive com causa de aumento de pena quando a exposição da vida ou da saúde decorre do transporte de pessoas para a prestação de serviços em estabelecimentos de qualquer natureza, em desacordo com as normas legais, conforme art. 132, parágrafo único, do Código Penal, segundo o qual:

Art. 132. Expor a vida ou a saúde de outrem a perigo direto e iminente:  
Pena – detenção, de três meses a um ano, se o fato não constitui crime mais grave.  
Parágrafo único. A pena é aumentada de um sexto a um terço se a exposição da vida ou da saúde de outrem a perigo decorre do transporte de pessoas para a prestação de serviços em estabelecimentos de qualquer natureza, em desacordo com as normas legais.

Diante das vedações expressas estabelecidas em normas jurídicas de diferentes objetivos – desde as normas técnicas ambientais-trabalhistas, passando pelas normas administrativas de trânsito, até as normas penais (*ultima ratio*) –, pode-se afirmar que o transporte dos garis nos estribos dos compactadores de lixo é uma teratologia jurídica, pelo que é difícil entender como a sociedade, os órgãos públicos concedentes e as instituições de fiscalização do trânsito e de proteção trabalhista toleram, há décadas, essa prática ilícita.

A propósito, a prática ilícita em questão, pelo grave e iminente risco para o trabalhador, autoriza a interdição da atividade pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, tanto administrativamente, nos termos do art. 161 da CLT e da NR-3 do Ministério do Trabalho, quanto judicialmente, por meio de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho – tema a ser abordado na seção seguinte.

## 5.2. Grave e iminente risco do transporte nos estribos

Fosse qualquer cidadão que ousasse transportar pessoas em carrocerias ou áreas externas dos veículos, receberia a multa prevista no art. 235 do CTB. Por outro lado, as empresas que se dizem especializadas na coleta de lixo estão, há décadas, transportando garis nos estribos dos compactadores sem serem punidas, nem desestimuladas<sup>14</sup> a manterem a prática.

O trabalho na coleta de lixo envolve diversos riscos relacionados à saúde e à segurança do trabalho. Nesta seção, será destacado o risco mais flagrante e notório, conquanto amplamente tolerado. Trata-se daquele que decorre do transporte dos garis nas áreas externas dos veículos que coletam o lixo, especialmente nos estribos dos caminhões compactadores.

O transporte dos garis nas áreas externas dos veículos compactadores de lixo engendra riscos ocupacionais graves e iminentes (art. 161 da CLT e NR-3), pois esses trabalhadores precisam subir e descer dos caminhões em deslocamento (riscos de queda e ergonômicos), enquanto estão em contato direto com todo tipo de rejeito que ali se encontra depositado, desde os orgânicos até resíduos tóxicos da construção civil (riscos respiratórios), sem falar do ruído estridente que existe no fundo dos compactadores de lixo (riscos auditivos). Sem dúvida, são múltiplos os atentados à saúde e à segurança do trabalhador.

O gari que segue transportado nas áreas externas dos veículos, além de se preocupar com o seu mister, realizado às pressas por falta de gestão das empresas ou para atingimento de metas de produtividade (pois o lixo é pago, por muitos municípios, por peso), precisa se agarrar a uma barra de ferro ou a uma corda na parte superior do compactador de lixo, em evidente individualização das medidas de segurança do trabalho.

A seguir, as fotografias de flagrante de garis sendo transportados nos estribos – situação ilícita e de alto risco ocupacional:

---

<sup>14</sup> A punição certa e proporcional à lesão jurídica geraria o desestímulo à prática ilícita e o interesse das empresas de buscar alternativas seguras ao transporte nos estribos.



Os garis precisam averiguar, constantemente, a existência de lixo nas ruas e, ao mesmo tempo, agarrar-se na barra de sustentação do compactador. A segurança do trabalho totalmente individualizada.



Os garis precisam, a todo instante, visualizar as laterais das ruas para ver se há outros carros transitando, bem como para rastrear se há sacolas de lixo, colocando o pescoço na lateral do veículo.



**Dois sentidos: executar arriscadamente o serviço e preocupar-se em segurar firmemente a barra de sustentação.**



**Os trabalhadores ficam expostos ao compactador. Qualquer tombamento para dentro do cocho pode implicar esmagamento. Para fora, pode causar lesão e atropelamento na via pública.**

Além dos riscos de queda dos estribos e de esmagamento do corpo no cocho do compactador, que podem causar fratura, amputação e morte, existem outros riscos ocupacionais igualmente graves e iminentes, a seguir listados:

1 – Riscos ergonômicos: a postura de trabalho é prejudicial aos membros superiores, coluna e inferiores (sobe e desce constante, desgaste da coluna e joelhos, corrida, com risco de atropelamento pelos demais carros), sendo que os problemas de coluna, lombalgias, desgaste dos joelhos, tornozelos são certos e a curto prazo. Veja-se que a maioria dos garis é jovem, pois a sua atividade laboral requer bom preparo físico para aguentar correr pelas ruas subindo e descendo dos estribos, pegando peso e arremessando as sacolas de lixo;

2 – Riscos auditivos: o transporte nos fundos do compactador de lixo expõe os trabalhadores a muito ruído. Não há fornecimento de protetores auriculares e isso não é possível, pois os trabalhadores precisam estar atentos, também, ao trânsito e à buzina dos carros;

3 – Riscos respiratórios: os dejetos colocados no compactador de lixo são variados e desconhecidos no momento da coleta. Não há fornecimento de protetor respiratório; e

4 – Riscos biológicos: materiais orgânicos diversos e misturados. Fezes e outros excrementos humanos e animais. Restos de feiras livres, carniças e animais mortos.

As premissas comportamentais apontam que os empregadores insistem na prática ilegal porque não há paralisação das atividades (interdição) nem punição administrativa (multa) recorrentes. Se o art. 161 da CLT e a NR-3 do Ministério do Trabalho, além do art. 235 do CTB e do art. 132, parágrafo único, do Código Penal, passassem a ser aplicados, o número de acidentes envolvendo garis em razão de queda dos estribos tenderia a diminuir ou a acabar.

A par das consequências administrativas (multa de trânsito e interdição) e penais (ações penais em relação aos crimes de perigo e, eventualmente, de lesão corporal e de homicídio), propõe-se a responsabilização coletiva dos empregadores e do poder público concedente, por meio do pagamento de indenizações por danos morais coletivos. A atuação nas três esferas dará efetividade ao §3º do art. 225 da Constituição de 1988, que prescreve:

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais E administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

No tocante à caracterização do grave e iminente risco, pela dicção do art. 161 da CLT e do item 3.1.1 da NR-3 do Ministério do Trabalho, tem-se, respectivamente, que:

Art. 161. O Delegado Regional do Trabalho, à vista do laudo técnico do serviço competente que demonstre grave e iminente risco para o trabalhador, poderá interditar estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, ou embargar obra, indicando na decisão, tomada com a brevidade que a ocorrência exigir, as providências que deverão ser adotadas para prevenção de infortúnios de trabalho.

3.1.1. Considera-se grave e iminente risco toda condição ou situação de trabalho que possa causar acidente ou doença relacionada ao trabalho com lesão grave à integridade física do trabalhador.

Importante, então, uma breve exposição sobre o conceito de lesão de natureza grave. O Ministério da Saúde utiliza como conceito de lesão de natureza grave aquele citado no documento “Protocolo de notificação de acidentes do trabalho fatais, graves e com crianças e adolescentes” (BRASIL, 2006).

Segundo o referido documento, com o objetivo de “evitar interpretações subjetivas díspares” (p. 15), considera-se como lesão de natureza grave, a necessidade da presença de, pelo menos, um dos seguintes critérios objetivos:

- a) lesão que necessita de tratamento em regime de internação hospitalar;
- b) incapacidade para as ocupações habituais por mais de trinta dias;
- c) incapacidade permanente para o trabalho;
- d) enfermidade incurável;
- e) debilidade permanente de membro, sentido ou função;
- f) perda ou inutilização de membro, sentido ou função;
- g) deformidade permanente;
- h) aceleração de parto;
- i) aborto;
- j) fraturas, amputações de tecido ósseo, luxações ou queimaduras graves;
- k) desmaio (perda de consciência) provocado por asfixia, choque elétrico ou outra causa externa;
- l) qualquer outra lesão levando à hipotermia, doença induzida pelo calor ou inconsciência, requerendo ressuscitação ou requerendo hospitalização por mais de vinte e quatro horas;
- m) doenças agudas que requeiram tratamento médico em que exista razão para acreditar que sejam resultado de exposição ao agente biológico, suas toxinas ou material infectado.

No caso do transporte dos garis nas áreas externas dos veículos, os riscos ocupacionais inicialmente descritos (riscos de queda, ergonômicos, respiratórios e auditivos) podem causar, praticamente, todas as lesões apontadas no protocolo do Ministério da Saúde.

A interdição administrativa, formalizada pelos órgãos do Poder Executivo, em especial, pelo Ministério do Trabalho, ou a paralisação das atividades nocivas, pela via judicial, requerida nas ações civis públicas pelo Ministério Público do Trabalho (art. 11 da Lei nº 7.347, de 1985), são plenamente cabíveis e devem ser prestigiadas pela Justiça do Trabalho.

Ambas as interdições (administrativa e judicial), que possuem natureza nitidamente cautelar, são vinculantes, o que significa dizer que não há espaço para discricionariedade, pelos agentes estatais, quando se deparam com situação de grave e iminente risco.

No mesmo sentido, Pessoa e Souza sustentam que:

Em se tratando de medida de natureza cautelar, a interdição e o embargo têm que ser medidas vinculantes (e não discricionárias) se os riscos são graves e iminentes. Tendo em vista os altos índices de acidentalidade no Brasil, os embargos e interdições administrativos são medidas não apenas compatíveis, mas necessárias, e devem ser crescentemente utilizadas até que esse quadro de sofrimento seja alterado. É essencial que o Poder Judiciário tenha isso em mente quando tratar essa matéria, a fim de não se admitir o levantamento judicial da interdição ou do embargo sem o afastamento do grave e iminente risco que ensejou a medida. (FILGUEIRAS et al, 2017, p. 212-213).

Contudo, o maior obstáculo encontrado pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, nas interdições administrativas, é a judicialização, pelas empresas infratoras, que impetram mandados de segurança na Justiça do Trabalho, questionando os termos de interdição.

Inadvertidamente, em muitos casos, a Justiça do Trabalho tem suspenso, inclusive liminarmente, sem oitiva dos Auditores-Fiscais do Trabalho, interdições amparadas em termos de interdição técnicos, que caracterizam a situação como sendo de grave e iminente risco à saúde e à segurança do trabalhador.

Os principais argumentos utilizados nas decisões judiciais são a continuidade da atividade empresarial e a possibilidade de demissão dos trabalhadores. No entanto, durante a interdição, os empregados devem receber os salários como se

estivessem em efetivo exercício (causa interruptiva do contrato de trabalho), conforme item 3.5 da NR-3.

Aliás, em 2013, no estado de Sergipe, após a interdição, pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, de máquinas e equipamentos irregulares e perigosos de uma indústria que não implementou os mecanismos de segurança previstos na NR-12, a Justiça do Trabalho, nos autos do processo nº 0000426-75.2013.5.20.0001, suspendeu a medida da autoridade administrativa e permitiu o retorno da operação com o maquinário ainda perigoso (MPT, 2013).

Na mencionada decisão, sustentou-se que a interdição, que atingiu cerca de 80% do maquinário da empresa impetrante, gerou prejuízos irreparáveis à empresa e insegurança econômica aos empregados, como adiante se lê:

[...] acarreta a parada de toda a sua produção, gerando prejuízos irreparáveis para a empresa, mas também insegurança econômica para seus empregados, que totalizam em média 670, de modo que também refletirá no âmbito social como um todo pela geração de desemprego em massa.

Ocorre que, depois da suspensão da interdição e do retorno das operações com o maquinário perigoso, um acidente amputou o dedo de um trabalhador justamente em uma máquina que teve a interdição suspensa liminarmente.

Após o infortúnio (em verdade, não foi um infortúnio, foi uma tragédia anunciada), houve nova fiscalização na indústria, sendo constatado que as máquinas, cujas interdições haviam sido suspensas, continuavam sem atender aos requisitos de segurança previstos na NR-12, perpetuando-se os ilícitos.

Nas suspensões de interdições da coleta de lixo, as decisões liminares da Justiça do Trabalho utilizam, frequentemente, mais um argumento: o prejuízo que a paralisação dos serviços causa à saúde pública.

É muito comum as decisões judiciais reconhecerem a gravidade da insegurança do transporte nos estribos, mas, ao cabo, deferem as liminares às empresas ou ao poder público municipal por questões de ordem pública, como se a saúde e a segurança do trabalho não fossem, igualmente, matérias de ordem pública.

A título exemplificativo, em decisão liminar proferida nos autos do processo nº 0021000-78.2016.5.04.0351, que suspendeu a interdição administrativa da coleta de lixo na cidade de São Francisco de Paula, a Justiça do Trabalho no Rio Grande do Sul concluiu que “a paralisação dos serviços também possui implicações graves de

saúde pública”, considerando “excessiva a interdição sumária perpetrada” (TRT-4, 2016).

Assim restou assentada a conclusão da decisão liminar:

O pedido tem fundamento no art. 5º, inciso LXIX, da Constituição da República Federativa do Brasil.

O Impetrado cuida-se de autoridade pública sujeita à competência deste Juízo, diante da base territorial do Impetrante.

O direito em tablado é líquido e certo, pois a Impetrante mantém contrato com o Município de São Francisco de Paula para serviços de recolhimentos dos resíduos sólidos urbanos gerados no município, desde 13-09-2016, com prazo de vigência até 13-03-2017 (180 dias) ou até findar o processo licitatório em curso (ID f2bdad5).

A concessão de liminar em mandado de segurança pressupõe a relevância do fundamento do pedido e o perigo de ineficácia da medida, conforme art. 7º, III, da Lei nº 12.016/09.

Em que pese os riscos de acidente verificados no Relatório Técnico de Interdição, não há notícia de que tenha ocorrido qualquer acidente desde o início da vigência do contrato de prestação de serviços de coleta de lixo (um mês).

A paralisação dos serviços também possui implicações graves de saúde pública.

Assim, considero excessiva a interdição sumária perpetrada.

Com isso, as mesmas condições de insegurança do transporte nos estribos são mantidas eternamente, e as empresas que executam a coleta de lixo e o poder público municipal concedente do serviço não buscam uma solução segura para o problema.

Para mudar esse cenário e tornar efetiva a interdição administrativa, a Justiça do Trabalho precisa adotar outra postura. Primeiramente, deve ouvir os Auditores-Fiscais do Trabalho e jamais deferir liminarmente a suspensão de uma interdição ouvindo apenas a parte infratora.

Ainda, antes de apreciar o pedido liminar, fundamental a realização de inspeção judicial junto com profissionais de Engenharia de Segurança e de Medicina do Trabalho ou com os próprios Auditores-Fiscais do Trabalho, que são servidores públicos efetivos, cujos atos gozam dos atributos das presunções de legitimidade e de veracidade – assim como já fazem muitos Procuradores do Trabalho nas inspeções para instrução dos inquéritos civis.

Outra medida plenamente cabível é a paralisação da atividade nociva, em sede de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho, conforme art. 11 da Lei nº 7.347, de 1985, pois os riscos ocupacionais são graves e iminentes.

O pedido de indenização por danos morais coletivos também é fundamental para responsabilizar os infratores, cumprindo, assim, a Constituição de 1988 quanto

à matéria ambiental, na perspectiva da atuação estatal de reparação dos danos causados ao meio ambiente, incluído o do trabalho (art. 200, VIII), consoante §3º, do art. 225, constitucional.

### **5.3. Proposta de atuação judicial do Ministério Público do Trabalho**

A questão do transporte dos garis nos estribos dos compactadores de lixo tem despertado discussões e resistências no âmbito das comissões tripartites do Ministério do Trabalho. A bancada patronal tem insistido na tese da inviabilidade econômica de se retirarem os estribos.

Nas grandes cidades, devido ao grande volume de lixo domiciliar produzido, as empresas e o poder público concedente têm resistido, com mais veemência, à proposta do Ministério Público do Trabalho de solução extrajudicial do problema.

Para solucionar o problema, o Ministério Público do Trabalho precisa ajuizar, em todo o território nacional, ações civis públicas para civilizar a coleta de lixo. O transporte irregular dos garis representa um dos graves problemas, a ser atacado.

Outros problemas, igualmente, precisam da atuação do Ministério Público do Trabalho, como a falta de disponibilização de instalações sanitárias, de locais para refeição, de água potável, de fornecimento regular de equipamentos de proteção individual, a lavagem do fardamento infectado pelo empregador, o não pagamento do adicional de insalubridade no grau máximo e a ausência de controle efetivo da jornada de trabalho.

No tocante ao transporte irregular dos garis, foco do presente estudo, propõe-se que, nas ações civis públicas, o Ministério Público do Trabalho busque da Justiça do Trabalho, a par da paralisação das atividades e das reparações coletivas, a determinação de satisfação das obrigações de fazer e de não fazer voltadas para que o empregador e o ente público concedente do serviço adotem as seguintes medidas, sob pena do pagamento de multa diária (*astreintes*):

1 – Em relação ao empregador (empresa terceirizada de coleta de lixo):

a) Não transportar irregularmente trabalhadores e não permitir que sejam transportados, inclusive e especialmente, em caçambas de caminhões, nos estribos dos caminhões compactadores de lixo ou nas partes externas destes e de qualquer outro veículo utilizado na coleta de lixo, tanto no transporte de ida, como de volta, até

os locais dos roteiros e rotas, bem como durante a realização dos serviços de limpeza urbana e de coleta de resíduos sólidos;

b) Implementar transporte auxiliar (carro de apoio) para movimentação dos trabalhadores, em veículos de passageiros, tanto no transporte de ida, como de volta, até os locais dos roteiros e rotas, bem como durante a realização dos serviços de limpeza urbana e de coleta de resíduos sólidos.

2 – Em relação ao ente público concedente:

a) Que faça constar, nos editais de licitação e nos contratos administrativos referentes aos serviços de limpeza pública e de coleta de resíduos sólidos (quaisquer contratos, emergenciais ou não), que as empresas concorrentes e vencedoras do certame deverão cumprir as Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego (NR's), as quais gozam de força de lei (art. 200 da CLT), inclusive e especialmente, a previsão de proibição expressa do transporte de trabalhadores em caçambas de caminhões, nos estribos dos caminhões compactadores de lixo ou nas partes externas destes e de qualquer outro veículo utilizado na coleta de lixo, em obediência ao que determina o art. 235 do Código de Trânsito Brasileiro c/c o item 31.12.4 da NR-31 e os itens 18.25.1 e 18.25.2 da NR-18 do Ministério do Trabalho;

b) Que fiscalize o cumprimento das normas de higiene, saúde e segurança do trabalho por parte das empresas terceirizadas, contratadas para o serviço de limpeza pública e coleta de resíduos sólidos;

c) Que adote as providências cabíveis para o saneamento das irregularidades detectadas pelos profissionais responsáveis pela verificação do cumprimento das normas de higiene, saúde e segurança do trabalho, efetuando:

c.1) A remessa de notícias de irregularidades aos responsáveis pela verificação do cumprimento dos contratos de prestação de serviços;

c.2) Após apuração pelo setor competente, a aplicação de penalidades graduais (notificação ou advertência, multa, rescisão contratual e emissão de certidão de inidoneidade) às empresas recalcitrantes, de forma a inibir a reincidência das irregularidades.

d) Caso o ente público venha a explorar, diretamente, as atividades de limpeza urbana e de coleta de lixo, não transportar irregularmente trabalhadores e não permitir que sejam transportados, inclusive e especialmente, em caçambas de caminhões, nos estribos dos caminhões compactadores de lixo ou nas partes externas destes e de qualquer outro veículo utilizado na coleta de lixo, tanto no transporte de ida, como de

volta, até os locais dos roteiros e rotas, bem como durante a realização dos serviços de limpeza urbana e de coleta de resíduos sólidos;

e) Caso o ente público venha a explorar, diretamente, as atividades de limpeza urbana e de coleta de lixo, implementar transporte auxiliar (carro de apoio) para movimentação dos trabalhadores, em veículos de passageiros, tanto no transporte de ida, como de volta, até os locais dos roteiros e rotas, bem como durante a realização dos serviços de limpeza urbana e de coleta de resíduos sólidos.

Quanto ao pedido de paralisação da atividade, registre-se que o importante é que a atividade a ser interditada ou paralisada não é a coleta de lixo em si, mas o transporte realizado nas áreas externas dos veículos<sup>15</sup>. Eis o pedido possível na ação civil pública do Ministério Público do Trabalho:

a) A imediata interdição ou paralisação do transporte dos garis nas caçambas dos caminhões, nos estribos dos caminhões compactadores de lixo ou nas partes externas destes e de qualquer outro veículo utilizado na coleta de lixo, tanto no transporte de ida, como de volta, até os locais dos roteiros e rotas, bem como durante a realização dos serviços de limpeza urbana e de coleta de resíduos sólidos.

A propósito, digno de nota o precedente da Justiça do Trabalho no estado de Sergipe, em ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho (processo nº 0000377-17.2016.5.20.0005), cuja sentença, de 03 de julho de 2017, proibiu o transporte dos trabalhadores nas áreas externas dos veículos, inclusive nos estribos, assim concluindo (MPT, 2016):

b) Que as empresas TORRE EMPREENDIMENTOS RURAL E CONSTRUÇÃO LTDA e CAVO SERVIÇOS E SANEAMENTO S/A adotem as seguintes providências:

b.1) abstenham-se de transportar irregularmente trabalhadores e não permitam que sejam transportados, inclusive e especialmente em estribos dos caminhões compactadores de lixo ou nas partes externas dos mesmos veículos e de qualquer outro veículo utilizado na coleta de lixo, tanto no transporte de ida, como de volta, até o local dos roteiros e rotas, bem como durante a realização do serviço de limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos;

b.2) implementem transporte auxiliar (carro de apoio) para a movimentação dos trabalhadores, em veículos de passageiros, tanto no transporte de ida, como de volta, até o local dos roteiros e rotas.

Os Requeridos (TORRE EMPREENDIMENTOS RURAL E CONSTRUÇÃO LTDA e CAVO SERVIÇOS E SANEAMENTO S/A) deverão cumpram o acima determinado, sob pena de pagamento de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), que será revertida em favor do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador.

---

<sup>15</sup> Evidente que, se outros aspectos da coleta de lixo estiverem gerando grave e iminente risco, também devem ser objeto de interdição ou paralisação.

Diante das condutas ilícitas acima demonstradas, resta configurado o dano moral coletivo, pelo que condeno os demandados, solidariamente, aplicando-se o art. 927 do Código Civil, ao pagamento do valor R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), a título de danos morais coletivos, devendo a multa ser revertida em favor de instituições ou programas/projetos públicos ou privados, de fins não lucrativos, que tenham objetivos filantrópicos, culturais, educacionais, científicos, de assistência social ou de desenvolvimento e/ou de melhoria das condições de trabalho, escolhidos pelo MPT.

A sentença em destaque é a primeira da Justiça do Trabalho que proíbe, em qualquer circunstância, o transporte nos estribos dos compactadores de lixo, prestando um serviço excelente na linha da prevenção de acidentes de trabalho que podem ocasionar a invalidez e a morte dos garis.

Espera-se que a proibição do transporte nos estribos, fundamentada em múltiplas fontes normativas em vigor, concretize-se em todo o território nacional, independentemente da edição da norma regulamentadora que se encontra em fase de discussão no Grupo de Trabalho Tripartite (GTT) do Ministério do Trabalho e cuja minuta submetida à consulta pública (anexo C) estabelece a referida proibição no item 2.9, nos seguintes termos:

2.9 O transporte de trabalhadores deve ser feito por meio de veículos autorizados pelos órgãos competentes e conduzidos por motoristas habilitados para a sua categoria, observando-se as normas de segurança vigentes, sendo vedado o transporte de trabalhadores e de terceiros em veículos ou máquinas autopropelidas e implementos não projetados e autorizados para esse fim, mesmo em pequenas distâncias ou em baixa velocidade.

Portanto, com ou sem a norma em comento, constatado o transporte de trabalhadores nas áreas externas dos veículos utilizados na coleta de lixo, inclusive nos estribos, deve haver interdição ou paralisação da atividade, aplicação da multa de trânsito, incidência das sanções penais pertinentes (para o crime de perigo, no mínimo), além da reparação civil coletiva por meio do pagamento de indenização por danos morais coletivos.

## CONCLUSÃO

Esta dissertação apresentou possíveis respostas à falta de efetividade das normas de saúde e segurança do trabalho no Brasil, utilizando quatro abordagens distintas e inter-relacionadas: a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, os conceitos da Psicologia Social atinentes à invisibilidade pública de algumas categorias de seres humanos, a postura adotada pelo Estado capitalista em relação aos direitos da classe trabalhadora e a Teoria dos Grupos de Pressão.

No primeiro capítulo, apresentou-se o conjunto de normas de saúde e segurança do trabalho, integrantes do Direito Ambiental do Trabalho, com previsão em fontes jurídicas internacionais, constitucionais e infraconstitucionais, demonstrando a relevância e a centralidade jurídica e social do direito à saúde e à segurança do trabalhador.

Todavia, a relevância e a centralidade do direito em questão contrastam com a realidade acidentária do mercado de trabalho brasileiro, marcado por números elevados de acidentes e doenças laborais, sinalizando para a falta de efetividade das normas de saúde e segurança do trabalho.

Para encontrar respostas à falta de efetividade das referidas normas, discutiu-se, no segundo capítulo, a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, que apresenta fundada reflexão sobre a impotência das declarações de direitos frente à realidade de milhões de seres humanos que tentam apenas sobreviver, muitas vezes sem acesso ao mínimo de direitos necessários à existência digna.

A citada teoria crítica identifica que o maior problema dos direitos humanos não diz respeito ao seu reconhecimento estatal, e sim a sua falta de efetividade. Por sua vez, a concepção abstrata dos Direitos Humanos, que traz consigo a ideia de universalidade dos direitos humanos, não responde às necessidades reais do homem como ser econômico, social e histórico, alçando ditos direitos ao nível da transcendentalidade e do misticismo.

Para os teóricos críticos, interessa questionar o real motivo pelo qual – paradoxalmente, em pleno século XXI, ao lado de um aumento cada vez mais expressivo de direitos humanos – cresce seu descumprimento, quando a tecnologia avançada e a reprodução vertiginosa do capital deveriam se aliar ao combate efetivo à desigualdade social e às mazelas desta decorrentes, como a fome, a pobreza, a

miséria, a discriminação, enfim, a degradância humana, que contrasta com a tão proclamada “universal” dignidade humana.

Complementando a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, os conceitos da Psicologia Social relativos à invisibilidade pública, humilhação social e reificação foram utilizados para reforçar a ideia de que os direitos humanos reconhecidos nas leis necessitam da modificação do substrato social (leia-se, redução substancial das desigualdades sociais) para se tornarem efetivos.

Os conceitos em referência são bastante realistas e explicam as causas da inefetividade dos direitos humanos, especialmente quando seus destinatários são a parcela da sociedade excluída do progresso da “civilização”, como ocorre com os garis, cuja origem social (pobreza) e natureza do seu trabalho (manual) são fatores de discriminação na sociedade brasileira, conquanto a Constituição de 1988 proíba a “distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos” (art. 7º, XXXII).

Nesse contexto, a dignidade humana, que se pretende universal pela concepção abstrata dos Direitos Humanos, apresenta-se, na prática, relativizada, pois algumas categorias de seres humanos, expostas à humilhação social e à reificação do seu trabalho, não usufruem os direitos humanos consagrados, razão pela qual se utilizou no presente estudo a expressão “em busca da dignidade prometida” para as referidas categorias.

Em especial, a reificação do trabalho dos garis é manifestada pela alta rotatividade da mão de obra no setor da coleta de lixo (trabalho descartável, facilmente substituído), sem falar que os vínculos empregatícios são precários, geralmente terceirizados, com poucos ou nenhum direito além daqueles mínimos previstos na legislação, os quais, mesmo assim, são frequentemente descumpridos (subemprego).

No terceiro capítulo, a postura do Estado capitalista em relação aos direitos da classe trabalhadora foi apontada como outro óbice à efetividade das normas trabalhistas em geral e das normas de saúde e segurança do trabalho, em particular.

Cada máscara utilizada pelo Estado capitalista no decorrer dos tempos (desde a fisiocracia, passando pelo liberalismo, *welfare state*, corporativismo, até o neoliberalismo) desempenhou um papel na negação, na afirmação e na efetivação dos direitos sociais da classe trabalhadora.

O traço uniforme de cada máscara estatal foi a manutenção do capitalismo assentado no direito de propriedade privada dos meios de produção, por vezes, com concessões à classe trabalhadora, para manter sua hegemonia.

As concessões à classe trabalhadora se deram muito mais por receio das ideias revolucionárias marxistas, questionadoras da sufocante desigualdade social e das condições deletérias de trabalho dos operários, levando o Estado capitalista a regular alguns direitos trabalhistas mínimos, do que por questões humanitárias.

Em suma, sustentou-se que não interessa ao Estado capitalista – principalmente diante da inexistência atual de disputa pela hegemonia com o socialismo – a garantia efetiva dos direitos da classe trabalhadora. Ao Estado capitalista interessa, na essência, a proteção do direito de propriedade e a reprodução do capital, não os direitos dos não proprietários.

A Teoria dos Grupos de Pressão foi objeto do quarto capítulo, que também apresentou o processo de criação e de implementação das normas de saúde e segurança do trabalho, finalizando com dois *cases* que evidenciam a atuação dos grupos de pressão patronais para afastar a implementação das normas em comento.

Demonstrou-se que os grupos de pressão atuam perante as instâncias do poder político, influenciando decisões e políticas públicas elaboradas e executadas pelos organismos estatais, inclusive durante o processo legislativo.

Quanto à atuação dos grupos de pressão nos sistemas democráticos, especialmente na elaboração das leis, defendeu-se que, em governos efetivamente democráticos e em sociedades igualitárias, referida atuação pode ser considerada positiva, pois existem grupos altamente especializados e competentes que podem ser úteis à coletividade na construção das normas jurídicas.

Nos mencionados governos e sociedades, mais próximos da utopia do que da realidade, os grupos de pressão não conseguiriam influenciar negativamente as decisões políticas, pois estas seriam tomadas com base na racionalidade e poderiam ser revistas, caso o governo concluísse que seus efeitos tenham sido nocivos à comunidade.

Por inexistirem efetivas democracias igualitárias, especialmente na periferia desigual do capitalismo, verificou-se que existe, ao redor dos grupos de pressão, uma atmosfera de desconfiança e de ameaça à já frágil democracia representativa e que os citados grupos, nesse contexto, sacrificam o interesse público, patrocinando

interesses privados, geralmente imediatistas e egoísticos, fazendo triunfarem os interesses de poucos em detrimento dos interesses gerais da população.

Confirmando a atuação dos grupos de pressão patronais para afastar a implementação das normas de saúde e segurança do trabalho, foram destacados dois cases: a tentativa da CNI de sustar, por meio de Decreto Legislativo do Congresso Nacional, a NR-12; e o Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Indústria da Construção que, reforçado pela Nota Técnica nº 162, de 2012, visou afastar a aplicação da Instrução Normativa nº 90, de 2011, do Ministério do Trabalho.

No quinto capítulo, focou-se na conduta empresarial antijurídica relativa ao transporte ilegal e inseguro dos garis nos estribos dos compactadores de lixo, tolerada, há décadas, no Brasil e cuja modificação sofre fortes resistências patronais.

Apontou-se que o transporte nos estribos representa inversão de responsabilidades na gestão da saúde e da segurança do trabalho, na medida em que o gari segue transportado nas áreas externas dos veículos, preocupando-se com o seu mister, realizado às pressas por falta de gestão das empresas ou para atingimento de metas de produtividade (pois o lixo é pago, por muitos municípios, por peso), além de precisar se agarrar a uma barra de ferro ou a uma corda na parte superior do compactador de lixo para salvar sua própria vida, em evidente individualização das medidas de segurança do trabalho.

Destacou-se que, além do risco de queda dos estribos, que pode causar fratura, amputação e morte, sem falar do esmagamento do corpo do trabalhador, caso este caia no cocho do compactador de lixo, existem outros riscos ocupacionais, quais sejam, ergonômicos, auditivos, respiratórios e biológicos.

Finalmente, ratifique-se que a proibição do transporte nos estribos já se encontra fundamentada em múltiplas fontes normativas em vigor, devendo o Ministério Público do Trabalho exigir, independentemente da norma regulamentadora que se encontra em discussão tripartite no Ministério do Trabalho (anexo C desta dissertação), o fim do transporte dos garis nos estribos e nas áreas externas dos veículos.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Murilo de. **Grupos de pressão no congresso nacional**: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**; tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARRETO, Amaro. **Tutela geral do trabalho**. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1964. V. I.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial; tradução de Humberto Laport de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**; tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário estatístico da previdência social**. Brasília: MF/DATAPREV, 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Notificação de acidentes do trabalho fatais, graves e com crianças e adolescentes**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2006.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Trabalho decente**: análise jurídica da exploração, trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno. São Paulo: LTr, 2010.

BUEN, Nestor de. **O Estado do mal-estar**. Revista LTr. São Paulo, ano 62, n. 5, 1998.

CAMPIGLIA, Nestor. **Los grupos de presión y el proceso político: la experiencia uruguaya**. Montevideo: ARCA Editorial, 1969.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

CNI (2016). **Agenda para o Brasil sair da crise 2016-2018**. Disponível em: [http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo\\_18/2016/04/29/10989/AgendaparaoBrasilsairdaCrise20162018final-28abril.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2016/04/29/10989/AgendaparaoBrasilsairdaCrise20162018final-28abril.pdf). Acesso em: 23 ago. 2017.

COSTA, Fernando Braga da. **Homens Invisíveis: relato de uma humilhação social**. 1. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2004.

DELGADO, Maurício Godinho. **Princípios de direito individual e coletivo do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2010.

DUPAS, Gilberto. **Ética e poder na sociedade da informação**. São Paulo: UNESP, 2000.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado; tradução de Ruth M. Klaus**. 4. ed. São Paulo: Centauro Editora, 2012.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo [et al]. **Saúde e segurança do trabalho na construção civil brasileira**. Aracaju: J. Andrade, 2015.

\_\_\_\_\_. **Saúde e segurança do trabalho no Brasil**. Brasília: Movimento, 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000.

FLORES, Joaquín Herrera. **Teoria crítica dos direitos humanos**: os direitos humanos como produtos culturais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

GONÇALVES FILHO, Anastácio Pinto; RAMOS, Magna Fernandes. **Trabalho decente e segurança do trabalhador**: análise dos acidentes de trabalho na Bahia no período de 2005 a 2009. Bahia Análise & Dados, Salvador, SEI, v. 2/3, jul./set., 2010.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**; tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1991.

HOBBSAWM, Eric. **Como mudar o mundo**: Marx e o marxismo, 1840-2011; tradução de Donaldson M. Garschagen. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

\_\_\_\_\_. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991; tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

LASSALLE, Ferdinand. **Que é uma constituição?**; tradução de Walter Stöner. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933.

LEÃO XIII, Papa. **Carta Encíclica Rerum Novarum** (Sobre a condição dos operários). São Paulo: Loyola, 1991.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

MAGANO, Octavio Bueno. **Manual de direito do trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1992. v. 4.

MANUS, Pedro Paulo Teixeira. **Direito do trabalho**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARX, Karl. **O Capital** (Livro I); tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MELO, Luiz Eduardo Alcântara de. **A previdência social e a luta contra os acidentes e doenças do trabalho no Brasil**. Informe de Previdência Social, Brasília, v. 23. n. 7, p. 03-07, 2011. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_110728-104424-440.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_110728-104424-440.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2017.

MELO, Raimundo Simão de. **Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador**: responsabilidades legais, dano material, dano moral, dano estético, indenização pela perda de uma chance, prescrição. 4. ed. São Paulo: LTr, 2010.

MORSE, David A. **ILO and the Social Infrastructure of Peace**, palestra de aceitação do Prêmio Nobel da Paz de 1969. 11 de dezembro de 1969 no auditório do Instituto Nobel, em Oslo, Noruega. Disponível em: <[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/1969/labour-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1969/labour-lecture.html)> Acesso em: 31 mai. 2017.

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Ação civil pública, 2012** (processo nº 0020298-98.2012.5.20.0005).

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Ação civil pública, 2013** (processo nº 0000426-75.2013.5.20.0001).

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Ação civil pública, 2016** (processo nº 0000377-17.2016.5.20.0005).

NUNES, António José Avelãs. **O estado capitalista e as suas máscaras**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Constituição da OIT**. Disponível em: [http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent\\_work/doc/constituicao\\_oit\\_538.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf). Acesso em: 19 set. 2017.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Convenções da OIT**. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/convencoes/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017.

OIT – Secretaria Internacional do Trabalho no Brasil. **Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015**. Informe do Diretor Geral. Brasília: OIT, 2006.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional**. 5. ed. rev. ampl. e atual. – São Paulo: LTr, 2009.

PEDUZZI, Maria Cristina Irigoyen. **O princípio da dignidade da pessoa humana na perspectiva do direito como integridade**. São Paulo: LTr, 2009.

PEREIRA, Paulo Trigo. **Governabilidade, grupos de pressão e o papel do estado**. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, 1999.

POCHMAN, Márcio. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

RÁO, Vicente. **O direito e a vida dos direitos**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. v. 1.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social**. In: Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, v. 2, n. 2, 2001.

RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de direito do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2000.

SANTOS, Tereza Luiza Ferreira dos. **Coletores de lixo: a ambiguidade do trabalho na rua**. São Paulo: FUNDACENTRO, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

**Segurança e Medicina do Trabalho** – Normas Regulamentadoras n. 1 a 36. 78. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. **A saúde do trabalhador como um direito humano**: conteúdo essencial da dignidade humana. São Paulo: LTr, 2008.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. II.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito internacional do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2000.

SÜSSEKIND, Arnaldo [et al]. **Instituições de direito do trabalho**. 21. ed. atual. por Arnaldo Süssekind e João de Lima Teixeira Filho. – São Paulo: LTr, 2003.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional**. In: Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, v. 2, n. 2, 2001.

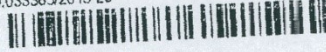
TRT-4 – TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO, **Mandado de segurança, 2016** (processo nº 0021000-78.2016.5.04.0351).

VILELA, Rodolfo Andrade Gouveia [et al]. **Ameaças à proteção do trabalho**: o caso da segurança em máquinas e equipamentos. In: Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, 2015.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

## ANEXO A – Errata da ABNT

MPT / PROC. REGIONAL TRABALHO 02ª REGIÃO - SP 27/11/2015 14:44:22  
2.02.000.033365/2015-20



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS  
FORO NACIONAL DE NORMALIZAÇÃO  
CERTIFICADORA DE PRODUTOS E SISTEMAS

Diretor Geral  
Rua Conselheiro Nebias, 1131-Campos Eliseos  
01203-002 - São Paulo - SP  
Telefone: (0xx) (11) - 3017.3679  
Fax: (0xx) (11) - 3017.3633  
e-mail: [vanessa.moreira@abnt.org.br](mailto:vanessa.moreira@abnt.org.br)

DG – 219 / 2015

São Paulo, 25 de novembro de 2015.

Exmos. Srs. Drs. Leonardo Osório Mendonça e Raymundo Lima Ribeiro Júnior  
Procuradores do Trabalho  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**  
**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO**  
COORDENADORIA NACIONAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO – CODEMAT  
Rua Cubatão, nº 322 - Bairro Paraíso  
04013-001 - São Paulo - SP

**Ref.: Notificação Recomendatória**

Exmos. Srs. Drs. Procuradores do Trabalho,

Em resposta a correspondência recebida, temos a informar que a Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, através da Comissão de Estudo de Equipamentos Veiculares (CE 039:000.005) do Comitê Brasileiro de Implementos Rodoviários (ABNT/CB-039), elaborou Errata 1:2015 (**segue anexo arquivo com a Errata**), onde excluem da ABNT NBR 14599:2014, Implementos rodoviários — Requisitos de segurança para coletores-compactadores de resíduos sólidos, as Subseções 6.2.8 e 6.2.9 desta Norma.

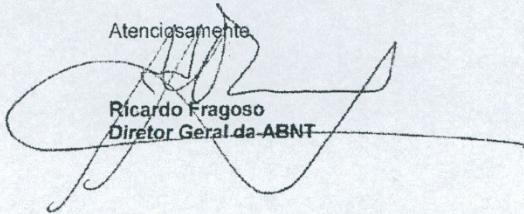
Sendo assim, esta Norma fica em harmonia com o Art. 235 do Código de Trânsito Brasileiro.

No que diz respeito a elaboração de uma Norma Brasileira que estabeleça um modelo de caminhão específico para o coletor-compactador de lixo, contendo estrutura acoplada com assentos, barras de segurança e/ou outros dispositivos de proteção para os trabalhadores da coleta de lixo, é importante salientar que não cabe à ABNT normalizar sobre este tema, devendo ser tratado junto ao DENATRAN.

Tão logo seja publicada a Errata e incorporada a ABNT NBR 14599, encaminharemos a Vossas Excelências.

Sendo o que nos competia para o momento, colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos complementares, se for o caso.

Atenciosamente,

  
Ricardo Fragoso  
Diretor Geral da ABNT

/isto, etc...  
JUNTAR NA PASTA  
DE OFÍCIOS DA CODEMAT.  
ENCAMINHAR COPIA PARA  
OS DRS. RAYMUNDO, DJALSON  
E VALDIR, BEM COMO PARA  
→



ASSOCIAÇÃO  
BRASILEIRA  
DE NORMAS  
TÉCNICAS

NORMA BRASILEIRA ABNT NBR 14599:2014

ERRATA 1

Publicada em XX.XX.2015

## Implementos rodoviários — Requisitos de segurança para coletores-compactadores de resíduos sólidos

### ERRATA 1

Esta Errata 1 da ABNT NBR 14599:2014 foi elaborada no Comitê Brasileiro de Implementos Rodoviários (ABNT/CB-39), pela Comissão de Estudo de Equipamentos Veiculares (CE-39:000.05).

#### *Página 04, subseção 6.2.8*

Excluir

#### *Página 04, subseção 6.2.9*

Excluir

#### *Página 04, subseção 6.2.9, NOTA*

Substituir a NOTA por subseção:

**6.2.8** Recomenda-se que a operação de marcha a ré seja feita com assistência de pessoal de operação fora do veículo, quando possível.

#### *Página 04, subseção 6.2.10*

Substituir por:

**6.2.9** Garantir que nenhuma pessoa viaje no compartimento de carga do equipamento.

## ANEXO B – Resposta do DENATRAN



**MINISTÉRIO DAS CIDADES  
CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO**

Setor de Autarquia Sul – SAUS, Quadra 01, Lote 1/6, Edifício Telemundi II, 5º Andar, Sala 503  
CEP: 70.070-010 – Brasília – DF  
Telefones: (61) 2108-1811 – FAX: (61) 2108-1845 – [contran@cidades.gov.br](mailto:contran@cidades.gov.br)

Ofício nº 1437 /2013/GAB/DENATRAN

Brasília-DF, 03 de Setembro de 2013.

Ao Senhor Doutor  
Francisco Carlos da Silva Araújo  
**PROCURADOR DO TRABALHO**  
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO  
Rua Dr. Ernesto Brasília, nº 30 – Coferatura, Centro  
Nova Friburgo/RJ - CEP 28.610-120

Assunto: IC – 2302/2006 – Requisição de Informação a respeito de norma regulamentar do art. 235 do Código de Trânsito Brasileiro

Senhor Procurador,

1. Na data de 28 de agosto do corrente ano, recebemos via fax solicitação de informação dessa Procuradoria Regional do Trabalho acerca de eventual existência de normativo federal que excepcione o art. 235 do CTB, de forma a autorizar o trânsito de trabalhadores na parte externa de caminhões que realizam coleta de lixo.
2. Em atenção ao pedido de informações ora solicitado, informamos que não há nenhuma norma do CONTRAN/DENATRAN autorizando tal conduta.
3. Isto posto, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Cordialmente,

Ministério Público do Trabalho	
Procuradoria do Trabalho Nova Friburgo/RJ	
<b>PROTOCOLADO</b>	
Recebido em: 06.09.13	ANTÔNIO C. ALAIMO Diretor
Chefe de Secretaria PTM NOVA FRIBURGO	
SERVIDOR	MATRÍCULA

## ANEXO C – Texto básico da NR da limpeza pública e da coleta de resíduos sólidos

TEXTO PARA CONSULTA PÚBLICA  
Portaria SIT n.º 588, de 30/01/2017

### Norma Regulamentadora referente às atividades de Limpeza Urbana

#### Sumário:

- 1) Objetivo e campo de aplicação
  - 2) Organização de atividades
  - 3) Programa de Prevenção de Riscos Ambientais e Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional
  - 4) Análise Ergonômica do Trabalho
  - 5) Veículos, máquinas e equipamentos
  - 6) Treinamento
  - 7) Equipamentos de proteção individual e vestimentas de trabalho
  - 8) Coleta de resíduos sólidos
  - 9) Varrição
- Anexo I - Glossário

#### 1. Objetivo e campo de aplicação

1.1 Esta Norma Regulamentadora dispõe sobre os requisitos mínimos para a gestão da segurança, saúde e conforto nas atividades de limpeza urbana, sem prejuízo da observância das demais Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho.

1.2 Para fins de aplicação desta Norma Regulamentadora, considera-se limpeza urbana as atividades que envolvem a coleta de resíduos sólidos, varrição, transbordo, manutenção de áreas verdes, tratamento de resíduos, ponto de recolhimento de resíduos (ecoponto), triagem de recicláveis e destinação final, a partir da sua produção e disposição para recolhimento ao ponto de destino.

1.3 Também estão incluídas, dentre outras, as atividades de raspagem e pintura de meio-fio, capina e roçagem de terrenos, lavagem e conservação de monumentos, lavagem e conservação de túneis, varrição e lavagem de feiras, vias e praças.

1.4 Esta Norma abrange todos os trabalhadores das atividades de limpeza urbana, independente da forma de contratação.

#### 2. Organização de atividades

2.1 A organização das tarefas deve ser efetuada com base em estudos e procedimentos de forma a atender os seguintes objetivos:

- a) a cadência na realização de movimentos de membros superiores e inferiores, o levantamento e transporte de cargas e a distância percorrida não devem comprometer a segurança e a saúde dos trabalhadores;
- b) as exigências de desempenho devem ser compatíveis com as capacidades dos trabalhadores, de maneira a minimizar os esforços físicos estáticos e dinâmicos que possam comprometer a sua segurança e saúde;
- c) adoção de medidas para reduzir esforços e aumentar o conforto dos trabalhadores.

TEXTO PARA CONSULTA PÚBLICA  
Portaria SIT n.º 588, de 30/01/2017

2.2 O empregador deve manter inventário de todos os logradouros em que desenvolve suas atividades, por rota, frente de serviço ou pontos de coleta, com identificação dos locais onde estão instaladas as áreas de vivência ou pontos de apoio.

2.2.1 O inventário conterá informações relativas à extensão da área de coleta ou varrição, às distâncias percorridas pelos trabalhadores, ao roteiro dos veículos de coleta, às condições do tráfego das vias nos horários de coleta, ao tipo de calçamento, aclives e declives e a outras peculiaridades pertinentes à atividade.

2.2.2 O inventário ficará à disposição da fiscalização, dos trabalhadores e dos seus representantes sindicais, podendo ser utilizado sistema informatizado.

2.3 É assegurado ao trabalhador interromper suas atividades exercendo o direito de recusa, sempre que constatar evicência de risco grave e iminente para sua segurança e saúde ou a de terceiros, comunicando imediatamente o fato a seu superior hierárquico.

2.4 Deverá ser elaborado Plano de Emergência, contendo, no mínimo:

- a) nome e função do(s) responsável(eis) técnico(s) pela elaboração, implementação e revisão do Plano;
- b) estabelecimento dos possíveis cenários de emergências;
- c) procedimentos de resposta à emergência para cada cenário contemplado;
- d) relação de locais que podem prestar assistência aos trabalhadores em cada cenário contemplado no Plano.

2.5 O empregador deve disponibilizar sistema de pontos de apoio, observando-se a Norma Regulamentadora n.º 24 (NR-24), em locais estratégicos para higienização, hidratação, necessidades fisiológicas e tomada de refeições para os trabalhadores que realizam atividades externas.

2.6 Onde não for possível determinar pontos de apoio, poderão ser utilizadas instalações móveis em boas condições de uso e higienização, devendo possuir:

- a) área de ventilação e conforto térmico;
- b) lavatório com água corrente, sabonete líquido e toalha descartável para enxugo das mãos;
- c) sistema de descarga ou similar que garanta o isolamento da caixa de detritos.

2.7 O empregador deve garantir, nos postos de trabalho situados em rotas/frente de serviço, suprimento de água potável, filtrada, fresca e fornecida em recipientes portáteis hermeticamente fechados, armazenados em locais higienizados, sendo proibido o uso de copos coletivos.

2.8 Nas atividades em locais a céu aberto, devem ser fornecidos aos trabalhadores meios de proteção contra radiações não ionizantes.

TEXTO PARA CONSULTA PÚBLICA  
Portaria SIT n.º 588, de 30/01/2017

2.9 O transporte de trabalhadores deve ser feito por meio de veículos autorizados pelos órgãos competentes e conduzidos por motoristas habilitados para a sua categoria, observando-se as normas de segurança vigentes, sendo vedado o transporte de trabalhadores e de terceiros em veículos ou máquinas autopropelidas e implementos não projetados e autorizados para esse fim, mesmo em pequenas distâncias ou em baixa velocidade.

2.10 O material de apoio à realização das tarefas, como ferramentas, equipamentos e outros, devem ser acondicionados em compartimentos resistentes e isolados.

2.11 O empregador deverá buscar soluções para que os odores provenientes dos resíduos sejam eliminados ou neutralizados, de forma a diminuir o impacto causado aos trabalhadores e a terceiros.

**3. Programa de Prevenção de Riscos Ambientais e Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional**

3.1 O Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA e o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional - PCMSO devem estar articulados entre si e com as demais normas, em particular com a Norma Regulamentadora n.º 17 (NR-17).

3.2 O PPRA, além do previsto na Norma Regulamentadora n.º 09 (NR-09), deve conter:

- a) medidas de controle para a exposição aos riscos de natureza ergonômica e outros gerados pela organização do trabalho;
- b) medidas de controle para exposição aos riscos de acidentes;
- c) identificação dos riscos biológicos mais prováveis, em função das características das atividades realizadas, considerando fontes de exposição, vias de transmissão e de entrada e transmissibilidade, patogenicidade e virulência do agente;
- d) análise por amostragem de resíduos recolhidos dos locais de coleta, transbordo ou destinação final, por rota e/ou origem, em periodicidade mínima anual, com o objetivo de subsidiar medidas de controle e prevenção a serem adotadas.

3.3 O PCMSO deverá conter o estudo de informações coletivas e individuais, incluindo, no mínimo:

- a) vigilância passiva, através do estudo causal em trabalhadores que procurem o serviço médico;
- b) vigilância ativa, por meio da utilização de questionários, análise de séries históricas dos exames médicos, avaliações clínicas e resultados dos exames complementares; e
- c) exame clínico semestral para os trabalhadores expostos a risco biológico, incluindo a realização de exames parasitológicos e microbiológicos de fezes, além de outros necessários a critério do médico coordenador.

3.3.1 Os resultados dos estudos clínico-epidemiológicos devem ser considerados para orientar as medidas a serem implementadas no PPRA e nos programas de melhorias ergonômicas e de condições gerais do trabalho.

**TEXTO PARA CONSULTA PÚBLICA**  
**Portaria SIT n.º 588, de 30/01/2017**

3.4 O PCMSO, além do previsto na Norma Regulamentadora n.º 07 (NR-07), deve contemplar também:

- a) as medidas técnico-administrativas a serem adotadas para a constatação de ocorrência ou agravamento de doenças ocupacionais, decorrente denexo entre as alterações detectadas nos exames e a atividade exercida;
- b) programa de vacinação, com prévia avaliação sorológica dos trabalhadores, prevendo a possibilidade de exposição aos vírus da hepatite, tétano, difteria, tuberculose e influenza, entre outros.

3.5 Deverá ser instituído programa permanente de prevenção e tratamento ao alcoolismo e ao uso de substâncias psicoativas, contemplando, no mínimo:

- a) ações educativas e de conscientização;
- b) apoio médico e psicossocial aos trabalhadores.

3.6 Em toda ocorrência de acidente ou adoecimento, com ou sem afastamento do trabalhador, deve ser emitida a Comunicação de Acidente de Trabalho - CAT, sem prejuízo das demais providências previstas na NR-07.

3.6.1 Em caso de acidente envolvendo perfurocortantes, com ou sem afastamento do trabalhador, deverão ser adotadas medidas para:

- a) emissão da Comunicação de Acidente de Trabalho - CAT;
- b) realização de avaliação e acompanhamento médico;
- c) realização de exames complementares a critério médico.

3.7 O relatório anual do PCMSO, além do previsto na NR-07, deve conter:

- a) registro das situações geradoras de riscos aos trabalhadores, especialmente quando observar, no controle médico ocupacional, relação entre as queixas e agravos à saúde dos trabalhadores e as situações de trabalho a que ficam expostos;
- b) dados e estatísticas da evolução clínico-epidemiológica dos trabalhadores, com demonstração dos instrumentos epidemiológicos utilizados e comparativo com os últimos 03 (três) anos;
- c) discriminação do número e duração de afastamentos do trabalho, estatísticas de queixas dos trabalhadores, estatísticas de acidentes com perfurocortantes, estatísticas de alterações encontradas em avaliações clínicas e exames complementares, com a indicação dos setores e postos de trabalho respectivos;
- d) informação da quantidade de trabalhadores cujos exames médicos revelem qualquer tipo de disfunção de órgão ou sistema biológico, mesmo sem sintomatologia, por setor, com informação da adoção do disposto na NR-07, itens 7.4.7 e 7.4.8.

3.7.1 O relatório anual deverá ser utilizado como base para a adoção de medidas preventivas e de controle, além do planejamento das ações do PCMSO e do PPRA, previstas para o período seguinte.

#### **4. Análise Ergonômica do Trabalho**

**TEXTO PARA CONSULTA PÚBLICA**  
**Portaria SIT n.º 588, de 30/01/2017**

4.1 A Análise Ergonômica do Trabalho - AET deve ser realizada para avaliar a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores e subsidiar a implementação das medidas e adequações necessárias, conforme previsto na NR-17.

4.2 A AET deve incluir as seguintes etapas:

- a) avaliação sobre as condições ambientais, características dos postos de trabalho, condições gerais de máquinas e equipamentos utilizados, riscos envolvidos, tempo de realização da tarefa, distância percorrida, aclives, declives e condições das vias, dentre outros achados;
- b) aspectos relacionados à sobrecarga estática e/ou dinâmica de segmentos corporais, tais como esforço físico exigido, levantamento de carga, movimentos corporais envolvidos, posturas assumidas no desenvolvimento das tarefas, desvios articulares, grupos musculares e regiões corporais utilizadas e possíveis repercussões sobre a saúde dos trabalhadores;
- c) questões relacionadas com a organização do trabalho, envolvendo a análise do trabalho prescrito e o real, exigência de tempo, conteúdo das tarefas, ritmo de trabalho, horas extras, trabalho em turnos e incidência de queixas dos trabalhadores em relação ao acometimento de regiões corporais exigidas no desempenho das tarefas;
- d) discussão e divulgação dos resultados com os trabalhadores e instâncias hierárquicas envolvidas, assim como apresentação e discussão do documento na CIPA, com registro em ata;
- e) recomendações ergonômicas específicas para os postos e atividades avaliadas, bem como previsão de pausas e alternância de tarefas, quando cabíveis, indicando a metodologia utilizada;
- f) avaliação e validação da eficácia das recomendações implementadas nos postos de trabalho e atividades.

#### **5. Veículos, máquinas e equipamentos**

5.1 Além do previsto na Norma Regulamentadora n.º 12, os veículos, máquinas e equipamentos devem possuir programa de manutenção, sob supervisão de profissional legalmente habilitado, e ser higienizados antes de qualquer serviço de manutenção.

5.2 Os trabalhadores envolvidos na operação, manutenção, inspeção e demais intervenções em máquinas e equipamentos devem receber capacitação providenciada pelo empregador e compatível com suas funções, que aborde os riscos a que estão expostos e as medidas de proteção existentes e necessárias.

5.3 O veículo coletor-compactador de resíduos sólidos deve possuir, no mínimo:

- a) controles do ciclo de compactação, devendo estar localizados em sua lateral, de modo que o operador tenha uma visão clara tanto do ponto de operação quanto da abertura de carga;
- b) sinalizador rotativo ou intermitente na parte traseira e dianteira, instalado de forma a não ofuscar a visão dos trabalhadores;
- c) câmera acoplada ao sistema de marcha a ré, de forma que seja possível ao motorista do veículo a visualização da sua parte traseira, sem prejuízo de outras medidas de visualização dos trabalhadores;
- d) sinal sonoro de ré;

**TEXTO PARA CONSULTA PÚBLICA**  
Portaria SIT n.º 588, de 30/01/2017

e) iluminação na área de carregamento.

5.3.1 A operação de marcha a ré somente poderá ser realizada quando o motorista tiver a visão de todos os coletores, preferencialmente assistida pelos mesmos, sendo proibida a presença de trabalhadores na parte traseira do veículo.

## **6. Treinamento**

6.1 Todos os trabalhadores devem receber treinamentos admissional, periódico e de mudança de função, realizados durante o expediente normal da empresa e com ônus para o empregador.

6.2 O treinamento admissional deve ter carga horária mínima de 12 (doze) horas, ministrado antes de o trabalhador iniciar suas atividades, divididas em partes teórica e prática.

6.2.1 O treinamento admissional teórico, com carga horária mínima de 08 (oito) horas, constará de:

- a) informações sobre condições e meio ambiente de trabalho, incluindo situações de grave e iminente risco e o exercício do direito de recusa;
- b) riscos inerentes à sua função e medidas preventivas, com ênfase em exposição a risco biológico e acidentes com objetos perfurocortantes;
- c) uso e conservação da vestimenta de trabalho e dos Equipamentos de Proteção Individual - EPI;
- d) técnicas de transporte de carga, acondicionamento de resíduos, sinalização e noções de ergonomia;
- e) conscientização ambiental e relacionamento com a comunidade, incluindo, dentre outros temas, a violência urbana;
- f) procedimentos a serem adotados em caso de incidentes, acidentes e em situações de emergência, conforme Plano de Emergência previsto no item 2.4 desta Norma.

6.2.2 O treinamento admissional prático, com carga horária mínima de 04 (quatro) horas, deve ser ministrado por trabalhador qualificado que deverá acompanhar e orientar todas as tarefas.

6.3 O treinamento periódico deve ser realizado a cada 06 (seis) meses, com carga horária mínima de 04 (quatro) horas.

6.4 Em caso de mudança de função do trabalhador ou incorporação de novas tecnologias ou ferramentas de trabalho, deve ser realizado treinamento com carga horária compatível com as exigências da nova função.

6.5 O material didático utilizado nos treinamentos deve ser disponibilizado à fiscalização, sempre que requisitado, podendo ser utilizado recurso audiovisual.

6.6 Durante os primeiros 30 (trinta) dias de trabalho, deverão ser designadas tarefas com menor exigência física e complexidade para adaptação do trabalhador, devendo ser acompanhado por trabalhador capacitado, com experiência na função.

TEXTO PARA CONSULTA PÚBLICA  
Portaria SIT n.º 588, de 30/01/2017

6.7 Os treinamentos devem ser coordenados e organizados por profissionais legalmente habilitados na área de segurança e saúde do trabalho.

**7. Equipamentos de Proteção Individual e Vestimentas de Trabalho**

7.1 Os Equipamentos de Proteção Individual - EPI devem ser selecionados de forma a oferecer eficácia necessária para o controle da exposição aos riscos e para o conforto do trabalhador, considerando a natureza das tarefas e condições ambientais, respeitando a Norma Regulamentadora n.º 06 e a Norma Regulamentadora n.º 09.

7.1.1 A avaliação do conforto dos EPIs deverá ser realizada pelos trabalhadores e deverá ser considerada no momento da aquisição e distribuição dos equipamentos.

7.2 O empregador é responsável pelo fornecimento gratuito, lavagem e higienização dos EPIs.

7.3 A capa de chuva deve proporcionar conforto térmico e permitir a amplitude de todos os segmentos corporais dos trabalhadores em suas atividades.

7.4 A luva utilizada pelo trabalhador deve proporcionar conforto, aderência, destreza e resistência aos riscos compatíveis com cada atividade desenvolvida.

7.5 Especificamente em relação à atividade de coleta de resíduos sólidos, devem ser fornecidos ao trabalhador:

- a) calçado de segurança do tipo tênis, apropriado ao deslocamento nas vias de coleta e à distância a ser percorrida diariamente, devendo apresentar, entre outras características, resistência à penetração e absorção de água (resistente à umidade) e resistência à penetração por perfuração (resistente a agentes perfurantes);
- b) luva de segurança com nível de desempenho mínimo de “3” para o ensaio de resistência a corte por lâmina e “3” para o ensaio de resistência à perfuração, conforme informado no Certificado de Aprovação - CA, emitido pelo Ministério do Trabalho.

7.6 É obrigatório o fornecimento gratuito de vestimentas de trabalho para todos os trabalhadores em atividade de limpeza urbana.

7.6.1 As vestimentas de trabalho devem:

- a) ser submetidas à higienização diária sob responsabilidade do empregador;
- b) possuir sinalização refletiva de forma a permitir a visualização do trabalhador na realização de trabalhos externos;
- c) ser restritas ao ambiente laboral, sendo vedado aos trabalhadores deixar o local de trabalho utilizando tais vestimentas.

**8. Coleta de resíduos sólidos**

TEXTO PARA CONSULTA PÚBLICA  
Portaria SIT n.º 588, de 30/01/2017

8.1 É assegurado ao trabalhador o direito de recusa, conforme definido no item 2.3 desta Norma, quando os resíduos estiverem acondicionados de forma irregular, ou quando oferecerem risco à sua saúde ou segurança, inclusive em relação ao local de depósito ou quando o peso presumido estiver superior ao definido na AET.

8.1.1 Considera-se inadequadamente acondicionados os resíduos que possibilitem cortes, perfurações, esforço excessivo, acidentes, vazamentos, derramamentos, espalhamentos e surgimento de animais peçonhentos ou vetores de doenças.

8.2 É proibido o deslocamento de trabalhadores, mesmo em pequenos percursos, em estribos, plataformas, paraquiques, assim como em carrocerias de caminhões, carretas, apoiados em tratores e/ou em outras situações que podem favorecer acidentes ou adoecimentos.

8.3 Os pontos de descarga da combustão dos veículos de coleta de resíduos devem estar situados em altura superior a 2,0 (dois) metros, voltados para cima, devendo possuir catalisador e silencioso, sendo objeto de manutenção periódica.

8.4 O veículo deverá dispor de um recipiente para o armazenamento de água potável e fresca em quantidade suficiente para uma jornada inteira da equipe de trabalho, em local adequado e protegido de sujeiras, sendo proibido o uso de copos coletivos.

8.4.1 O recipiente de armazenamento deverá ser abastecido diariamente e higienizado pelo empregador ao final de cada jornada.

8.5 O veículo deverá dispor de água, sabão e material para enxugo com a finalidade de higienização das mãos do trabalhador.

8.6 Os equipamentos utilizados na coleta de lixo devem ser submetidos a processo de higienização periódico, a fim de evitar acúmulo de sujeira e emissão de odores.

8.7 O empregador deverá buscar soluções junto ao Poder Público, associação de moradores, condomínios e outros a fim de promover a conteneurização da coleta.

8.8 Os contêineres devem estar situados em locais de fácil acesso, com pisos nivelados e adequados, que permita a sua operacionalização de forma a não gerar risco à segurança e saúde do trabalhador.

8.9 Os contêineres utilizados no serviço de limpeza urbana deverão seguir as Normas Técnicas oficiais vigentes e, em sua falta, as normas internacionais, observando ainda as seguintes características:

- a) não devem possuir bordas ou arestas cortantes;
- b) deverão ser estanques, não permitindo o vazamento de lixo ou qualquer líquido de seu interior;
- c) devem ser fabricados em dimensão apropriada, em material resistente e que permita fácil deslocamento, possuindo rodízios situados nos quatro cantos inferiores, sendo que seu raio de giro não poderá exceder os limites externos do quadro estrutural superior.

## 9. Varrição

**TEXTO PARA CONSULTA PÚBLICA**  
**Portaria SIT n.º 588, de 30/01/2017**

9.1 O empregador deverá elaborar o inventário mencionado no item 2.2 desta Norma por frente de trabalho, com a indicação dos roteiros e locais a serem utilizados para a realização de refeições e necessidade fisiológicas.

9.2 A AET deverá indicar a adequação das ferramentas e instrumentos de trabalho às características antropométricas dos trabalhadores.

9.3 O carrinho para coleta e transporte do resíduo sólido de varrição (lutocar) deve possuir as seguintes características:

- a) ser constituído de materiais leves e de fácil higienização;
- b) possuir altura que não dificulte a colocação do resíduo;
- c) possuir suporte para o transporte de ferramentas; e
- d) possuir pneus ou rodas que evitem emissão de ruídos.

9.3.1 O lutocar deve ser mantido em boas condições de uso, cabendo ao empregador realizar manutenções periódicas.

9.4 É vedado o acondicionamento de alimentos, bebidas e bens pessoais no lutocar, junto aos resíduos coletados.

9.5 O empregador deve garantir o suprimento de água potável, filtrada e fresca em recipientes portáteis hermeticamente fechados.

**ANEXO I**  
**GLOSSÁRIO**

1. Atividades externas: atividades exercidas fora da sede da empresa; atividades exercidas nos pontos de coleta, varrição, poda, manutenção de áreas verdes e em todos os demais locais a céu aberto.
2. Catalisador: dispositivo do sistema de escapamento de um veículo automotor que tem o objetivo de melhorar a queima dos gases de combustão, reduzindo a liberação de gases poluentes na atmosfera.
3. Deslocamento: para efeito da norma, é qualquer tipo de movimentação de trabalhadores, seja por carona ou em pequenos trechos, de forma precária ou não prevista em legislação de trânsito, tais como em cima de estribos de caminhões coletores-compactadores ou de carrocerias de caminhões e/ou em outros veículos ou máquinas utilizadas no serviço de limpeza urbana.
4. Direito de recusa: é o direito que o trabalhador pode exercer em não realizar tarefas que, a seu juízo e conforme sua experiência e conhecimento, podem ocasionar ameaça à sua integridade física.
5. Inventário: descrição pormenorizada de todas as características dos locais onde são realizados os serviços de limpeza pública.

TEXTO PARA CONSULTA PÚBLICA  
Portaria SIT n.º 588, de 30/01/2017

6. Lutocar: carrinho coletor com duas rodas, cujo corpo central apresenta características para acomodar saco descartável.
7. Meios de transporte autorizado: são aqueles autorizados pela legislação vigente, consistentes em veículos aprovados pelo Código de Trânsito ou por autoridade competente, uma vez observadas as condições de segurança.
8. Perfurocortantes: que têm ponta ou gume, objetos que podem perfurar ou cortar.
9. Ponto de apoio: local em que os trabalhadores podem efetuar as necessidades fisiológicas, tomadas de refeição, hidratação, higienização e descanso, contendo todas as exigências de conforto e limpeza descritas na NR-24 do Ministério do Trabalho.
10. Profissional legalmente habilitado: aquele que comprovar conclusão de curso específico na área de atuação, compatível com o curso a ser ministrado, com registro no competente conselho de classe.
11. Resíduos sólidos: resíduos nos estados sólido e semi-sólido, que resultam de atividade de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e varrição. Compreende, ainda, os lodos provenientes de sistema de tratamento de água, os gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou que exijam para isso soluções técnica e econômica inviáveis em face à melhor tecnologia disponível.
12. Silencioso: dispositivo do sistema de escapamento de um veículo automotor, constituído por um conjunto de tubos e câmaras com o objetivo de reduzir o índice de ruído das explosões do combustível.
13. Trabalhador capacitado: aquele que recebeu capacitação sob orientação e responsabilidade de profissional habilitado.
14. Trabalhador qualificado: aquele que comprovar conclusão de curso específico na área de atuação, reconhecido pelo sistema oficial de ensino, compatível com o curso a ser ministrado.
15. Calçado de segurança: calçado que incorpora características para proteger o trabalhador dos danos que poderiam advir de acidentes. Esses calçados são montados com biqueiras destinadas a oferecer proteção contra impacto de pelo menos 200 J, e contra compressão de pelo menos 15 kN.