

**Alguns comentários rápidos sobre a proposta de modificação da NR 1 -  
em consulta pública**

**Out/ 2014  
Maria Maeno**

**1. Sobre os objetivos e aplicação**

Embora não esteja explicitamente dito, a essência da proposta de alteração da NR 1 é de construção de um sistema de gestão em segurança e saúde do trabalhador.

Há um termo “integridade física e moral” que é citado duas vezes como patrimônio do trabalhador a ser preservado pela NR 1. Em nenhum momento, a proposta se atém ao que se entende por proteção à integridade moral, ao contrário de outros termos que aparecem no glossário.

A ausência de liberdade de organização dos trabalhadores no ambiente de trabalho pode ser considerada uma afronta à dignidade humana, um dos fundamentos do Estado de Direito. No entanto, a proposta de alteração da NR 1 não avança nesse sentido, embora destaque a participação dos trabalhadores. Participação sem liberdade de organização é uma afronta aos métodos de pesquisa e de intervenção que pressupõem integração de saberes de trabalhadores e técnicos.

A cláusula 1.1.3 é desnecessária, pois a observância de qualquer NR não desobriga as empresas a cumprirem as convenções da OIT ratificadas pelo Brasil e demais dispositivos legais.

No caso do item 1.1.1.1, a NR seria aplicável a casos de trabalho domiciliar “desde que estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego”. Isso abrangeria trabalho informal? Como seria a intervenção nas casas dos trabalhadores? Sem essa explicitação cai-se no vazio.

**2. Sobre o item prevenção em SST**

O quadro a seguir nada mais é do que um esquema de um sistema de gestão de riscos em SST, que deve ser elaborado pelas empresas.

## PREVENÇÃO EM SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

- Avaliação de riscos
  - o Identificação de fontes de riscos
  - o Análise de riscos
    - Definição da gravidade das consequências possíveis
    - Definição da probabilidade (chance) de ocorrência das consequências possíveis
    - estimativa do(s) nível(is) de risco
  - o Julgamento da importância dos riscos
- Planejamento das ações preventivas
- Ações para eliminação ou redução dos riscos
- Acompanhamento da efetividade do processo preventivo

O problema decorrente do quadro estar contido na NR 1 é o fato de que para efeitos previdenciários e no judiciário, a classificação de riscos definida pelas empresas seria assumida como verdadeira. Provavelmente o autodeclarado grau de risco seria assumido como real, como já ocorre com outros documentos elaborados pelas empresas, que descaracterizam benefícios acidentários, aposentadorias especiais, além de direitos trabalhistas.

A Constituição Federal determina, entre outras questões, que o trabalho é um direito social e que seus valores sociais devem ser resguardados. Estipula ainda a jornada máxima semanal permitida, protege o mercado de trabalho feminino e determina a redução de riscos do trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança. O Ministério do Trabalho e Emprego, para garantir o determinado na Constituição Federal, deve ter suas competências definidas em linhas gerais. Os procedimentos devem ser definidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, respeitada a legislação.

Os itens *a* e *b* da atual NR 1, sobre algumas das competências do Ministério do Trabalho e Emprego, definem a adoção de medidas necessárias para o cumprimento da legislação e para isso impor penalidades cabíveis. Inclui dentre as medidas do MTE o embargo de obras e a interdição de estabelecimentos, máquinas, etc.

A proposta de alteração da NR 1 **restringe a autonomia do MTE** no tocante à elaboração e revisão das NR, **subordinando-o** ao modelo tripartite, além de **excluir a competência explícita de embargo** de obras e interdição de estabelecimentos, setores de serviço, máquinas, etc. **Mantém medidas mais conciliatórias** de notificação de empresas, estipulando prazos para a eliminação e/ou neutralização de insalubridade e exclui o item *b* da redação da NR 1 atual, que se refere a embargo e à interdição de

processos de trabalho. Introduce a elaboração de estudos e pesquisas, execução de ações educativas e participação de ações interinstitucionais e parcerias para proteção e promoção da saúde do trabalhador. Está implícito o caráter “menos fiscalizador” do poder executivo privilegiando-se o aspecto mais educativo, com possibilidade de parcerias sem definição com quais setores. Em uma situação em que há nitidamente um desequilíbrio de poder entre o empregador e o empregado e conflito de interesses, as ações educativas, embora necessárias, são insuficientes para a proteção da saúde do trabalhador. É preciso que o Estado use, quando necessário, o seu poder coercitivo para diminuir o desequilíbrio existente na relação empregador-empregado. Destaque-se que não se trata de sermos contrários a ações interinstitucionais e parcerias, mas seria aconselhável, que houvesse a indicação de parcerias preferenciais com os órgãos públicos de forma geral, e com o SUS e Ministério da Previdência Social, em particular.

### **3. Sobre a organização para a prevenção de SST**

Legalmente é o corpo gestor o responsável pela empresa e assim é no que se refere à saúde do trabalhador. É inapropriado se detalhar como a empresa deve proceder para atender à legislação. Cabe a ela definir como se estruturará para tal. Por outro lado, ao não definir o direito à participação ativa dos trabalhadores, com acesso às informações sobre a produção e sobre a produtividade e poder decisório, mantém a situação atual, na qual os trabalhadores e suas entidades representativas sequer têm real acesso a documentos como o do PPRA ou o do PCMSO, tendo, por exemplo, restrições a cópias desses documentos. Também considerando que o FAP tem relação direta com a acidentalidade da empresa, seria direito dos trabalhadores conhecê-lo, como direito à informação sobre o seu processo de trabalho e riscos existentes. Nada se avança neste aspecto do direito do trabalhador à informação e da condição de expectador.

O item 3.8.3. da proposta de alteração da NR 1 coloca a possibilidade de se aceitar a inclusão de sistema de gestão de risco em outros sistemas de forma voluntária. Assim, será possível que a auditoria fiscal do MTE passe a formalmente aceitar as certificações de qualidade que incluam questões de SST. Várias certificações já incluem aspectos de SST. Recente tese de doutorado defendida na Poli pesquisou como as questões de SST são incluídas nessas certificações e, dentre outros resultados interessantes, aparecem com destaque os procedimentos utilizados pelas empresas com enfoque nas consequências de condições de trabalho. Nem se pensa em mudanças de processo de trabalho por causa de consequências negativas na saúde dos trabalhadores.

Lembre-mos do exemplo recente do Acordo Nacional para

Aperfeiçoamento das Condições de Trabalho dos Cortadores de Cana, que seguiu a linha das certificações. Acordo tripartite, visando selos de qualidade para aumentar a competitividade no mercado, incluiu, dentre outras medidas de SST, “conscientização” dos trabalhadores para que se hidratem, ginástica laboral, auditorias terceirizadas contratadas por comissão tripartite substituindo e enfraquecendo o papel precípua do Estado.

#### **4. Eliminação e redução de riscos**

A maior parte deste item se dedica a detalhamento de um sistema de gestão de risco. A observação que destacamos novamente é em relação à classificação dos riscos pela própria empresa, que num sistema de gestão é pertinente, mas no contexto colocado será incluído no Documento Síntese mencionado no item 4.2. da proposta, que terá a função de materialização de uma **certificação pré-concedida pela própria empresa** e, que se não contestada, seja pela falta de auditores fiscais, seja pela enfoque de auditoria em detrimento do enfoque fiscalizatório das condições reais de trabalho, será considerado como fidedigno e verdadeiro.

Em relação ao EPI, deveria se deixar claro que o uso do EPI, não se faz menção à percepção de conforto do trabalhador, tampouco à inviabilidade de uso prolongado e à não eliminação das condições de trabalho inadequadas ou da exposição ao (s) agente(s).

#### **5. Documentação**

A documentação (materialização) do sistema de gestão de risco em SST e o Documento Síntese (item 4.2) poderiam perfeitamente ser de uso interno para a empresa para a gestão de SST. No entanto, se de apresentação obrigatória constante em uma NR passará a ser um documento promovido pela empresa com o objetivo de ser base de “elaboração de quaisquer outros documentos para fins trabalhistas, previdenciários, judiciais e atuariais, de forma a não haver prejuízos ou ônus aos trabalhadores” (item 4.6. da proposta de alteração da NR 1). Essa documentação tenderá a obedecer à lógica de “blindagem” das empresas, com forte influência das assessorias jurídicas das empresas, e não à lógica da proteção real dos trabalhadores.

Atualmente já temos uma situação em que as empresas apresentam documentos como PPRA, PCMSO e PPP, elaborados sem qualquer participação dos trabalhadores e frequentemente de forma cartorial, apenas para apresentar em alguns momentos, tais como fiscalizações e auditorias em SST, para comprovar

conformidade com a legislação. Essa documentação têm servido para descaracterizar adoecimentos ocupacionais e situações de nexos técnico epidemiológico, aposentadorias especiais no âmbito da Previdência Social ou da Justiça.

A nova redação só tenderia a agravar essa situação.

#### **6. Sobre atribuições dos empregadores (item 5.1. da proposta de alteração da NR 1)**

Seria importante enfatizar o aspecto de fornecer formalmente as informações aos trabalhadores sobre os riscos e medidas tomadas pela empresa para eliminá-los ou minimizá-los, por escrito, em papel e por meio eletrônico.

Seria importante introduzir a atribuição de atender ao sindicato no que se refere à discussão sobre as informações acima citadas, o que contribuiria para o fortalecimento do lado mais fraco da relação empregador-empregado.

#### **7. Outros aspectos não menos importantes**

Em diversos momentos do texto da proposta de alteração da NR 1, explicita-se a autonomia total do empregador para definir, de maneira exclusiva, questões cruciais para a saúde do trabalhador. Neste momento, vou me ater ao glossário e tecer considerações sobre alguns dos aspectos nele contido:

- Na definição de acidente do trabalho, restringe-se à alteração da integridade física, quando se sabe que a integridade psíquica pode ser afetada nos casos de adoecimento por substâncias químicas, por aspectos da organização e gestão do trabalho, pela ausência de emprego e como desdobramentos de limitações impostas por acidentes ou adoecimentos. Mesmo o SUS e o Ministério da Previdência Social, por meio da Portaria 1339/99 e do Decreto 3.048/99 respectivamente, publicaram uma lista de aproximadamente 200 agravos relacionados ao trabalho, entre os quais doenças psíquicas, como depressão, estresse pós-traumático, ansiedade, *burnout* ou esgotamento profissional, etc.

- Na avaliação de risco, não se coloca no método, a consideração da organização do trabalho real e a participação dos trabalhadores, reforçando-se o conceito tradicional do olhar técnico sem integração com as questões organizacionais e de gestão, aliadas à percepção do trabalhador.

- O mesmo ocorre nos itens acompanhamento dos riscos e avaliação da exposição. Não se altera, portanto, a visão tradicional de se desconsiderar o saber do trabalhador, tão cantado, mas pouco valorizado na prática.

- Todas as classificações: de risco, de nível de risco são de competência exclusiva do empregador reforçando o desequilíbrio

de força entre empregador e empregado na questão da proteção à saúde de uma das partes (do empregado). Essa visão exclui ou dificulta a possibilidade de se considerar aspectos da organização e gestão do trabalho como determinantes a serem considerados na ocorrência de acidentes e adoecimentos. Exemplos: **a pressão, o stress e o medo como determinantes de quadros de adoecimento físico e psíquico; a definição unilateral de metas e as sanções no não cumprimento como determinantes para práticas de violência no trabalho e assédio moral.** Esses exemplos citados fazem parte da disputa atual entre a visão do movimento sindical e do setor patronal e a **redação proposta para a NR 1 reforça a visão patronal.** Argumentando que as metas fazem parte das competências exclusivas das empresas, elas não abrem qualquer negociação de metas. No entanto, como as metas são determinantes de organização do trabalho e sistema de gestão que têm resultado em adoecimentos graves com incapacidade prolongada, deveriam ser negociadas, considerando que a saúde do trabalhador é direito constitucional. A redação da NR 1 deveria abrir caminho para essa negociação, pois falar de saúde do trabalhador ignorando questões da organização do trabalho.

- No item 3.9.8.2, sobre os critérios para classificação dos níveis de risco, causa estranheza o item *b*, que determina que o nível de risco nas **“situações cujas conseqüências possíveis sejam fatalidade ou danos incapacitantes deve ser, no mínimo, moderado, ainda que adotadas as devidas medidas de prevenção.”** Exemplo que pode ser utilizado: **pela nova redação da NR 1, ambientes e condições de trabalho com alto controle de procedimentos e sistema de prevenção de acidentes aprimorado, como uma usina nuclear, poderiam ter declarado nível de risco moderado.**