



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MARCOS ALAN DA HORA BRITO

**LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA E TRABALHO: A INEFICÁCIA DAS
NORMAS REGULAMENTADORAS DO MEIO AMBIENTE LABORAL
NO BRASIL**

Salvador
2016

MARCOS ALAN DA HORA BRITO

**LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA E TRABALHO: A INEFICÁCIA DAS NORMAS
REGULAMENTADORAS DO MEIO AMBIENTE LABORAL NO BRASIL**

Monografia apresentada ao curso de graduação em
Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito
parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo M. Freire Soares

Salvador
2016

TERMO DE APROVAÇÃO**MARCOS ALAN DA HORA BRITO****LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA E TRABALHO: A INEFICÁCIA DAS NORMAS
REGULAMENTADORAS DO MEIO AMBIENTE LABORAL NO BRASIL**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito,
Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____ / ____ / 2016

A Rosa, pelas muitas horas subtraídas de sua convivência, pela paciência e apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é um ato de amor. É o reconhecimento de que muitos são os que nos auxiliam na longa jornada em busca de um sonho. É ratificar, humildemente, a necessidade de ajuda, coragem e força para superar obstáculos.

Toda produção acadêmica pressupõe renúncias e dedicação em prol de um objetivo superior. Mesmo que as palavras sejam insuficientes para expressar todo o sentimento, a gratidão não pode deixar de ser expressa, incontida e sincera.

Inicialmente, agradeço a Deus e a todos os iníquos que me fortaleceram nos momentos de angústia e equilibraram minhas energias para sucesso e êxito nas minhas aspirações. Ao Tanuri Junçara, por ser a pedra angular que sustenta meu corpo, mente e espírito. Em especial a Nzazi e Dandaluunda, *adupè!*

Obrigada a minha família, a Rosa, pelo apoio incondicional e, em especial, a minha mãe Elza Bispo da Hora, principal incentivadora de realizações, exemplo para toda a vida, e meu tio Everaldo Bispo da Hora, suporte para toda a existência.

Ao meu orientador, a quem tenho orgulho de chamar de mestre e amigo, Ricardo Maurício Freire Soares, pela incansável leitura do trabalho, com tantas sugestões valiosas, e pela disponibilidade de auxílio prestimoso e sempre paciente. Antes, espelhava-me em seu exemplo de conhecimento, erudição, inteligência e eloquência; hoje, espelho-me ainda mais no seu caráter e na sua conduta, como verdadeiro mestre.

Aos demais professores da Graduação em Direito da Faculdade Baiana de Direito, pelo empenho no brilhantismo e consagração do curso, buscando sempre sua excelência. A todos os colegas da Graduação, em especial a Carla Lima Dias, Marcelo Alves e Ivan Lira, pelas preciosas discussões e pelo apoio constante.

“Dizem que a vida é para quem sabe viver, mas ninguém nasce pronto. A vida é para quem é corajoso o suficiente para se arriscar e humilde o bastante para aprender.”

Clarice Lispector

RESUMO

A presente monografia tem como objeto de estudo a ineficácia das normas regulamentadoras editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em face da sua natureza jurídica de legislação simbólica, especificamente do subgênero legislação-álibi. O problema a ser elucidado, por conseguinte, é o da configuração das normas regulamentadoras como legislação simbólica, perpassando por um questionamento das suas causas e dos instrumentos eficazes para afastar o seu caráter ideológico. O tema escolhido possui ingente relevância social e influência no cotidiano de centenas de milhares de trabalhadores, pois o problema da legislação simbólica, em especial da legislação-álibi, reside no fato de que a sua função latente é muito maior e mais relevante que a sua função manifesta, ou seja, os efeitos almejados politicamente são muito mais fortes e veementes do que os efeitos jurídicos. No item 2, o estudo pretende perscrutar a função simbólica das normas de regulamentação do meio ambiente de trabalho no Brasil, o que enseja uma breve digressão acerca da teoria dos sistemas de Luhmann, no escopo de fincar as premissas conceituais sobre o tema, delimitando os seus contornos e estabelecendo as suas conexões teóricas, para construção do alicerce filosófico do presente trabalho. No item 3, são tecidas considerações acerca do conceito de meio ambiente do trabalho, seu histórico de regulamentação no mundo e, especificamente, no Brasil, destacando o papel normativo das normas regulamentadoras editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego. No derradeiro item, é ratificada a ideia de que as normas regulamentadoras do meio ambiente do trabalho são destituídas de eficácia social, porquanto adquirem, para o legislador, uma função simbólica de instrumento político de salvaguarda de sua credibilidade e de confiança entre os cidadãos, apenas. As metodologias utilizadas, precipuamente, foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

Palavras-chave: legislação simbólica, legislação-álibi, normas regulamentadoras, meio ambiente do trabalho, ineficácia social.

ABSTRACT

This monograph has as study object the ineffectiveness of regulatory rules issued by the Ministry of Labor and Employment, in view of its legal nature of symbolic legislation, specifically the subgenus law-alibi. The problem to be understood, therefore, is the setting of regulatory standards as symbolic legislation, the article provides a questioning of its causes and effective tools to remove its ideological character. The theme has enormous social relevance and influence the daily life of hundreds of thousands of workers, for the problem of symbolic legislation, especially the law-alibi, lies in the fact that their latent function is much larger and more relevant than its manifest function, the desired effects are much stronger politically and vehement than the legal effects. In item 2, the study aims to scrutinize the symbolic function of the working environment regulatory standards in Brazil, which entails a brief digression on the theory of Luhmann, the scope of nailing the conceptual premises on the topic, outlining the its contours and establishing their theoretical connections, for building the philosophical foundation of this work. In item 3, considerations are made about the concept of working environment, its regulatory history in the world, and specifically in Brazil, highlighting the normative role of regulatory rules issued by the Ministry of Labor and Employment. On the last item, ratified the idea that the appropriate standard of working environment are without social efficiency, because acquire for the legislature, a symbolic function of political instrument of safeguard its credibility and trust among citizens only . The methodologies used, primarily, were the literature search and information retrieval.

Keywords: symbolic legislation, law - alibi, regulatory standards, working environment , social inefficiency.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	artigo
CC	Código Civil
CF/88	Constituição Federal da República
CPC	Código de Processo Civil
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
Des.	Desembargador
MP	Ministério Público
ONU	Organização das Nações Unidas
STF	Supremo Tribunal Federal
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A FUNÇÃO SIMBÓLICA DO DIREITO	14
2.1 O Direito como sistema autopoietico	14
2.2 Conceito e tipologia da legislação simbólica	21
3 AS NORMAS REGULAMENTADORAS DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO	26
3.1 Conceito de meio ambiente do trabalho	26
3.2 Histórico da proteção ambiental do trabalho no mundo	29
3.3 Regulamentação do meio ambiente do trabalho no Brasil	35
4. LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA E A INEFICÁCIA DAS NORMAS REGULAMENTADORAS DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO NO BRASIL	47
4.1 Efetividade das leis e efeitos reais da legislação simbólica	47
4.2 A proteção à saúde do trabalhador como direito indisponível	49
4.3 Custos para implementação das normas regulamentadoras do meio ambiente do trabalho e ausência de fiscalização adequada do seu cumprimento	52
4.4 Instrumentos para concretização das normas regulamentadoras	58
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	72

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia tem como objeto de estudo a ineficácia das normas regulamentadoras editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em face da sua natureza jurídica de legislação simbólica, especificamente do subgênero legislação-álibi.

O problema a ser elucidado, por conseguinte, é o da configuração das normas regulamentadoras como legislação simbólica, perpassando por um questionamento das suas causas e dos instrumentos eficazes para afastar o seu caráter ideológico.

O tema escolhido possui ingente relevância social e influência no cotidiano de centenas de milhares de trabalhadores. Com efeito, é inegável a existência de funções manifestas e latentes em toda e qualquer legislação. Todo o problema da legislação simbólica, em especial da legislação-álibi, reside no fato de que a sua função latente é muito maior e mais relevante que a sua função manifesta, ou seja, os efeitos almejados politicamente são muito mais fortes e veementes do que os efeitos jurídicos.

Na legislação simbólica, o a relação “se-então” prevista abstratamente na norma não é realizada no âmbito da realidade fática, ou seja, a norma não é usada, observada, aplicada e executada. Na esfera das normas regulamentadoras do meio ambiente o trabalho, esta ineficácia deve-se a dois motivos primordiais: a) o alto custo de sua aplicação, o que faz com que o empregador entenda ser mais lucrativo o seu descumprimento, porquanto, se condenado por eventual acidente de trabalho, não será ultrapassado o custo com a implementação das normas de segurança e medicina do trabalho, e b) a falta de fiscalização pelos órgãos governamentais, destituídos de estrutura suficiente para cumprimento do mister.

Assim, o poder constituído edita um sem número de normas regulamentadoras que lhe servirão como salvo-conduto ou como álibi na hipótese de ocorrência de sinistro. Entrementes, não há vontade política em organizar e aparelhar adequadamente o Ministério do Trabalho e Emprego e até mesmo o Ministério Público do Trabalho para sua concretização.

Na legislação simbólica, há, pois, um problema de falta de vigência social da norma por hipertrofia de sua finalidade não jurídica. A legislação simbólica da subespécie legislação-álibi tem por efeito real tornar-se uma “explicação” a ser dada à mídia e à sociedade em geral, quando ocorrem acidentes de trabalho que causam fragor social, por exemplo.

Este caráter ideológico das normas regulamentadoras tem um impacto extremamente negativo no cotidiano dos trabalhadores, que diuturnamente têm os seus direitos

à vida e à integridade física violados, pela não observância das normas de segurança no ambiente do trabalho. Os dados estatísticos da Previdência Social brasileira e da Organização Internacional do Trabalho ratificam esta conclusão.

O direito ao meio ambiente de trabalho seguro e hígido é um direito fundamental dos trabalhadores, composto por normas cogentes e de caráter social, que visam garantir direitos indisponíveis, tais como o direito à vida, à integridade física e saúde mental. O interesse público sempre estará presente nas discussões e deliberações sobre meio ambiente do trabalho, vez que se trata de interesse de toda a coletividade.

É imperiosa, portanto, a mobilização de toda a sociedade civil, em especial a classe trabalhadora, os sindicatos, as CIPA's, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério Público do Trabalho, no escopo de conferir efetividade às normas regulamentadoras, rechaçando o seu caráter político e ideológico.

No item 2, o estudo pretende perscrutar a função simbólica das normas de regulamentação do meio ambiente de trabalho no Brasil, o que enseja uma breve digressão acerca da teoria dos sistemas de Luhmann, no escopo de fincar as premissas conceituais sobre o tema, delimitando os seus contornos e estabelecendo as suas conexões teóricas, para construção do alicerce filosófico do presente trabalho. Foi imperioso, destarte, estabelecer os conceitos de legislação simbólica e de Direito como sistema autopoietico, com o intuito de explanar todo o embasamento teórico que confere sustentáculo à tese ora defendida.

No item 3, são tecidas considerações acerca do conceito de meio ambiente do trabalho, seu histórico de regulamentação no mundo e, especificamente, no Brasil, destacando o papel normativo das normas regulamentadoras editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

No derradeiro item, é ratificada a ideia de que as normas regulamentadoras do meio ambiente do trabalho são destituídas de eficácia social, porquanto adquirem, para o legislador, uma função simbólica de instrumento político de salvaguarda de sua credibilidade e de confiança entre os cidadãos, apenas. Foi realizada uma breve explanação acerca da efetividade das leis e dos efeitos reais da legislação-álibi, perpassando pela ênfase na circunstância de que o direito a um meio ambiente do trabalho hígido e seguro é indisponível. Foi ainda estabelecido o fundamento de ser indiscutível a existência de custos para sua implementação e a falta de fiscalização dos órgãos governamentais, causas apontadas no presente estudo para a ineficácia das aludidas normas. Por derradeiro, tenciona-se, sem esgotar o tema, indicar possíveis atuações para rechaçar o caráter ideológico das normas

regulamentadoras do meio ambiente do trabalho, a exemplo da atuação da classe trabalhadora, dos sindicatos, do Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério Público do Trabalho.

As metodologias utilizadas, precipuamente, foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica envolveu a busca de livros, monografias, teses, dissertações, artigos publicados em revistas especializadas, jornais e revistas. A coleta de informações através de pesquisa documental ocorreu, especificamente, mediante a pesquisa de jurisprudência sobre a matéria e pesquisa, dentre os documentos fornecidos pelas Procuradorias Regionais do Trabalho, da atuação do Ministério Público do Trabalho quanto à defesa do meio ambiente do trabalho.

2 A FUNÇÃO SIMBÓLICA DO DIREITO

Perscrutar a função simbólica das normas de regulamentação do meio ambiente de trabalho no Brasil demanda uma breve digressão acerca da teoria dos sistemas de Luhmann, no escopo de fincar as premissas conceituais sobre o tema, delimitando os seus contornos e estabelecendo as suas conexões teóricas, para construção do alicerce filosófico do presente trabalho. Desta sorte, para melhor compreensão da função de legislação-álibi exercida pelas normas que disciplinam o meio ambiente do trabalho, torna-se imperioso estabelecer conceitos de legislação simbólica e de Direito como sistema autopoiético, com o intuito de explanar todo o embasamento teórico que confere sustentáculo à tese ora defendida.

2.1 O Direito como sistema autopoiético

Em meados dos anos 1970, surge uma nova concepção, nas ciências biológicas, para explicação do fenômeno da vida. Esta tese, denominada de teoria dos sistemas, foi sustentada pelo neurobiólogo Humberto Maturana e pelo biólogo e filósofo Francisco Varela, ambos chilenos. Conquanto alguns autores se reportem a uma adaptação desta teoria para as ciências sociais, o fato é que houve uma verdadeira evolução da concepção inicial, com algumas rupturas metodológicas.

Com efeito, a sociologia jamais seria a mesma após o advento da complexa teoria dos sistemas idealizada por Luhmann, em face da sua envergadura teórica e genialidade para explicação da complexidade contemporânea. É mister gizar, inicialmente, que a teoria dos sistemas é caracterizada pela universalidade, ou seja, por pretender explicar todos os fenômenos sociais através de uma única tese, o que está na contramão do pensamento sociológico tradicional, que não acredita em uma única teoria que seja capaz, de modo idôneo e eficaz, de açambarcar todo o universo fenomenológico da sociedade. Com este desiderato, a teoria dos sistemas estará sempre calcada na abstração e complexidade, bem como na utilização de uma terminologia própria. Assim, o ideário sistêmico "buscou um aporte universal, que superasse a estreiteza da conexão entre micro e macro, e alcançasse maior precisão conceitual"¹.

1 NEVES, Clarissa Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Orgs.). **Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: EDUFRGS, 1997, p. 17.

A interdisciplinaridade é também uma característica muito forte da teoria dos sistemas, porquanto muitos dos seus paradigmas conceituais serão trazidos das ciências naturais, em especial a biologia, mas também da cibernética e da neurofisiologia.

Ao mesmo tempo, é preciso que o intérprete se desnude em relação a alguns preconceitos, oriundos da sociologia tradicional, para compreender a obra de Luhmann. Em primeiro lugar, a teoria dos sistemas afirma que o ser humano não é parte integrante da sociedade. Em verdade, a sociedade é um sistema composto apenas por comunicação, estruturado com base na diferenciação funcional:

Para a antiga tradição europeia da filosofia social e da filosofia do direito era evidente que o homem encontrava sua liberdade e sua virtude, sua sorte e seu direito enquanto parte viva da sociedade também viva. A sociedade era vista como associação de homens concretos, muitas vezes explicitamente chamada de corpo social. Era exatamente por consistir de homens que ela apresentava seu humanismo evidente e abrangente, e sua pretensão moral [...] os desenvolvimentos mais recentes da teoria sociológica de sistemas força o rompimento de tais concepções. O sistema social, enquanto sistema estruturado de ações relacionadas entre si através dos sentidos, não inclui, mas exclui o homem concreto. O homem vive como um organismo comandado por um sistema psíquico (personalidade). As possibilidades estruturalmente permitidas para esse sistema psíquico-orgânico não são idênticas às da sociedade enquanto sistema social².

O segundo preconceito a ser abandonado é a concepção de que as sociedades possuem delimitações espaciais rígidas. Na teoria dos sistemas, sendo a sociedade um sistema de comunicação, não existem mais fronteiras e toda a comunicação social mundial faz parte de um mesmo sistema.

Desenvolvendo em outro aspecto sua teoria, Luhmann afirma que existem quatro tipos de sistema: não vivo, vivo, social e psíquico. Estes sistemas, contudo, não produzem nada de concreto, material ou que ocupe espaço físico. Assim, os sistemas não vivos nada produzem, pois dependem do ambiente para sua criação e para sua manutenção. Já os sistemas vivos produzem reações vitais; os sistemas sociais produzem comunicação, e os sistemas psíquicos produzem consciência ou pensamento³. Destarte, a sociedade é um sistema social que produz apenas comunicação entre seus elementos e seus subsistemas. Essas comunicações, então, servem-se de um processo circular e interativo (abandona-se a ideia de hierarquia), onde cada elemento mantém uma relação com um outro, dotando este sistema de organização funcional.

2 LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito I**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983, p. 169.

3 São exemplos de sistemas vivos o corpo humano, um animal, um órgão vivo, uma célula, etc. São sistemas sociais a própria sociedade e seus subsistemas, tais como o Direito, a Política, a Economia, a Arte, etc.; sistema psíquico é a mente humana, com sua personalidade e idiosincrasias.

A autopoiese também é um conceito que precisa ser dominado por todo aquele que tencione absorver a estrutura da teoria sistêmica. Em apertada síntese, autopoiese significa a capacidade que um determinado sistema possui de elaborar, a partir de si mesmo, sua estrutura e os elementos de que se compõe. São sistemas que produzem e reproduzem seus próprios elementos. Segundo a teoria dos sistemas, apenas os sistemas não vivos não são autopoieticos; todos os demais possuem esta característica.

A autopoiese, por seu turno, deriva de um conceito mais amplo e mais sofisticado, que é o fechamento operacional dos sistemas. Será buscada uma explicação do fenômeno com esboço na biologia.

Na teoria dos sistemas, é possível construir a metáfora de que a sociedade se assemelha, em seu funcionamento, a uma célula animal. Assim como a célula possui uma membrana plasmática, que a distingue do ambiente em que se encontra, também a sociedade tem uma delimitação própria, que são os limites do sistema de comunicação produzidos pela própria sociedade. Do mesmo modo, assim como a membrana plasmática da célula não fecha o sistema em relação ao meio ambiente, também os limites do sistema social não são fechados, mas *operacionalmente* fechados, e este advérbio faz toda a diferença, pois é a garantia de sobrevivência do sistema.

O sistema social produzirá diversas comunicações, de modo autopoietico, e assim que estas comunicações atingirem um certo grau de complexidade, haverá uma auto-organização do sistema, que não admite uma complexidade tão grande, a fim de se subdividir, criando assim os denominados subsistemas sociais, que por sua vez permanecerão com algumas características do sistema originário: serão sistemas autopoieticos de comunicação. Segundo José Engracia Antunes:

A Sociedade aparece concebida como um sistema autopoietico de comunicação, ou seja, um sistema caracterizado pela organização auto-reprodutiva e circular de actos de comunicação. Ora, LUHMANN sustenta que a partir desse circuito comunicativo geral e no seio do sistema social, novos e específicos circuitos comunicativos se vão gerando e desenvolvendo: logo que estes circuitos emergentes atinjam um determinado grau de complexidade e perficiência na sua própria organização auto-reprodutiva - o que pressupõe a emergência de um **código binário** específico que guie as operações auto-reprodutivas sistêmicas -, eles autonomizam-se do sistema social geral, originando **subsistemas sociais autopoieticos de segundo grau**. Assim, por exemplo, o sistema jurídico tornou-se num subsistema social funcionalmente diferenciado graças ao desenvolvimento de um código binário próprio ("legal/ilegal"): é esse código que, operando como centro de gravidade de uma rede circular e fechada de operações sistêmicas, assegura justamente a originária auto-reprodução recursiva

de seus elementos básicos e a sua autonomia em face dos restantes subsistemas sociais⁴.

Destarte, o sistema social se subdivide, assim como a célula animal⁵, em unidades especializadas, denominadas de subsistemas sociais: o Direito, a Política, a Economia, dentre outros. Cada um destes subsistemas funcionará como ambiente para os demais, pela própria conceituação da diferenciação sistema/ ambiente.

Na dicção do próprio Luhmann, autopoiese e auto-organização são conceitos fundamentais derivados do axioma do encerramento operativo:

O axioma do encerramento operativo leva aos dois pontos mais discutidos na atual Teoria dos Sistemas: a) *auto-organização*; b) *autopoiesis*.

[...]

Auto-organização significa construção de estruturas próprias dentro do sistema. Como os sistemas estão enclausurados em sua operação, eles não podem conter estruturas. Eles mesmos devem construí-las; por exemplo, numa conversa, o que se disse por último é o ponto de apoio para dizer o que se deve continuar dizendo; assim como o que se percebe no último momento constitui o ponto de partida para o discernimento de outras percepções. A presença corporal em um espaço específico é o eixo fundamental para captar a normalidade da continuidade da percepção. Portanto, o conceito de auto-organização deverá ser entendido, primeiramente, como produção de estruturas próprias, mediante operações específicas.

Autopoiesis significa, ao contrário, determinação do estado posterior do sistema, a partir da limitação anterior à qual a operação chegou.

Somente por meio de uma estruturação limitante, um sistema adquire a suficiente *direção interna* que torna possível a autorreprodução⁶.

Retornando à metáfora, é possível afirmar que, da mesma maneira que a célula animal, a sociedade não pode funcionar fora dos limites do sistema, pois isto a tornaria parte do ambiente e, por conseguinte, perderia a sua autorreferencialidade, a sua percepção de que é algo distinto do próprio ambiente. Do mesmo modo, o ambiente não pode funcionar dentro do sistema, pois isto também acarretaria a desintegração deste último. Assim, a relação entre o sistema e o ambiente é de diferenciação e de irritação: o ambiente, que é sempre muito mais complexo do que o sistema, possui determinados elementos que, de acordo com a auto-organização do sistema (seu código binário), podem ou não provocar a irritação do sistema. Em verdade, esta forma de explicação é pouco precisa, porque rigorosamente não é o ambiente

4 ANTUNES, José Engracia. Prefácio. In: TEUBNER, Gunther. **O direito como sistema autopoietico**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993, p. XIII.

5 A célula animal também tem órgãos especializados em determinadas funções: mitocôndrias, complexo de Golgi, lisossomas, lipossomas, etc.

6 LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010, p. 112-113.

quem irrita o sistema, mas o sistema que se irrita, de acordo com as informações de sentido que ele mesmo produz (e auto-reproduz). Destarte, no exemplo de Kunzler⁷, uma receita de bolo não irritaria, como regra geral, o sistema jurídico, porquanto as comunicações que são desenvolvidas no interior do sistema e o sentido que é atribuído aos elementos externos pelo próprio sistema não a tornariam relevante para o sistema jurídico.

Outro detalhe de suma importância que aproxima o sistema social de uma célula é o fato de que o sistema não absorve o elemento externo de maneira direta, como um *input* automático e sem filtro: ao revés, o sistema o digere, metaboliza, adapta às suas necessidades e somente a partir deste ato, em muito semelhante ao ato de nutrição da célula animal, irá utilizar o elemento externo em seu proveito. Da mesma maneira, também não há *outputs* diretos do sistema para o ambiente, porquanto o sistema não pode operar/ funcionar fora dos seus limites, não pode trabalhar no ambiente. Por esta razão é possível afirmar que o sistema nem é aberto e nem é fechado, é operacionalmente fechado, assim como a membrana plasmática de uma célula é seletivamente fechada.

É o fechamento operacional do sistema que possibilita a sua abertura cognitiva porque, "sob a condição de fechamento operacional, um sistema desenvolve a própria complexidade e aumenta, nesse sentido, as realizações cognitivas"⁸.

Dentro destas concepções, deve-se concluir que a mutabilidade é uma condição de sobrevivência do próprio sistema. Explica-se: o ambiente é sempre muito mais complexo que o sistema. Todavia, o sistema se irrita com os elementos do ambiente, o que cria novas comunicações e novos paradoxos, o que obriga o sistema a também se tornar mais complexo - porém, destaque-se com gravidade, o sistema é sempre menos complexo que o seu ambiente. Se o sistema fica paralisado e não produz novas comunicações, ou seja, se não produz novos elementos, tende a se esfacelar e a se homogeneizar como um elemento do ambiente.

Alguns subsistemas sociais têm uma diferenciação funcional, outros não a possuem porque não atingiram um nível de complexidade que seja capaz de conceituá-los nesta categoria. A diferenciação funcional faz com que cada subsistema tenha uma tarefa dentro do sistema social, não podendo ser substituído por outro. Destarte, o Direito não pode exercer as funções da Política, a Política não pode exercer as funções da Economia e assim por diante.

7 KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Revista Estudos de Sociologia**, v. 9, n. 16, 2004, p. 123-136.

8 LUHMANN, Niklas. O conceito de sociedade. In: NEVES, Clarissa Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Orgs.). **Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: EDUFRGS, 1997, p. 107.

Cada subsistema, por conseguinte, é insubstituível no desempenho de suas funções e atribuições, por isso a diferenciação é denominada de funcional.

Segundo a teoria sistêmica, pois, o Direito é um subsistema social autopoietico de segundo grau, funcional, que trabalha com o binômio lícito/ ilícito e cujo núcleo institucional é formado pelos Tribunais.

É possível, destarte, trazer a teoria dos sistemas de Luhmann para o campo jurídico e traçar o seguinte conceito de Direito:

O Direito é, de acordo com Parsons, um dos subsistemas sociais a que se dá a função de integração social, assim como a tarefa de gerar e exercer os meios de controle social pelos quais se comunicam aos usuários do sistema as regras de comportamento que devem ser seguidas⁹.

Todos os sistemas, invariavelmente, na teoria de Luhmann, são constituídos por comunicação – e com o subsistema jurídico esta conclusão não poderia ser diversa, já que é a comunicação que torna a operação apropriada para produzir e para reproduzir o sistema jurídico. Como já explanado, os indivíduos e as instituições sociais não são elementos formadores do sistema social, mas apenas a comunicação, ou seja, o resultado das irritações que um sistema provoca no outro.

O meio social possibilita a existência de uma variedade ingente e inexcedível de escolhas para o indivíduo, que a todo momento é posto a prova para decidir. São escolhas complexas e contingentes, ou seja, sempre existem mais escolhas do que a capacidade humana de realização e sempre é possível que a escolha realizada não seja a mais adequada para aquele meio social. Neste contexto, por conseguinte, origina-se o risco, presente e inafastável em todas as decisões jurídicas, vez que o ambiente da contemporaneidade é altamente complexo. Nesta ordem de ideias, o “risco é um evento generalizado da comunicação, sendo uma reflexão sobre as possibilidades de decisão¹⁰”. Por esta razão, o subsistema social jurídico criou uma maneira de reduzir esta infindável quantidade de possibilidades através das denominadas sínteses comportamentais, na dicção do próprio Luhmann. Estas sínteses permitem que o indivíduo

⁹ ARNAUD, André-Jean; DULCE, Maria José Fariñas. **Introdução à análise sociológica dos sistemas jurídicos**. Tradução de Eduardo Pellew Wilson. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 145.

¹⁰ ROCHA, Leonel Severo; SCHWARTZ, Germano; CLAM, Jean. **Introdução à teoria do sistema autopoietico do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 36.

possa seguir uma generalização de expectativas, o que simplifica sobremaneira o convívio social. Assim, as sínteses comportamentais

[...] funcionam como uma espécie de fórmula curta simbólica para a integração de expectativas concretas. A orientação a partir da regra dispensa a orientação a partir das expectativas. Ela absorve, além disso, o risco de erros da expectativa, ou pelo menos o reduz, isso porque graças à regra, pode ser suposto que aquele que diverge age erradamente, que a discrepância se origina, portanto, não da expectativa (própria) errada, mas da ação (alheia) errada¹¹.

As normas, portanto, criam uma proteção quanto à frustração de expectativas, protegendo quem espera um comportamento conforme as normas. O Direito de retroalimenta, ou seja, somente o Direito pode determinar quais elementos podem com o sistema – esta função de delimitação do código binário é feita, preponderantemente, pela doutrina e pelas normas jurídicas, que selecionam os fatos do meio social que devem ser considerados como integrantes do sistema.

A função exercida pelo Direito no sistema social facilita o processo de redução da complexidade do meio, porque promove a delimitação dos elementos estritamente jurídicos, excluindo todos os demais. É a autorreferencialidade dos elementos que compõem o sistema jurídico que permite ao Direito criar o direito, em um movimento de retroalimentação infinito. Assim,

Um sistema autopoietico constitui um sistema auto-referencial no sentido de que os respectivos elementos são produzidos e reproduzidos pelo próprio sistema graças a uma sequência de interação circular e fechada (uma vez que) a auto-referência sistêmica é o mecanismo gerador, não apenas da ordem sistêmica (estrutura), mas das próprias unidades sistêmicas básicas (elementos)¹².

Compreender o Direito como sistema autopoietico significa, primordialmente, estabelecer o paradigma de que o sistema *não* é composto por indivíduos ou instituições (tribunais, ministério público, polícia, defensoria pública, poder legislativo, poder executivo, etc), mas por *comunicação*. É preciso, destarte, que o intérprete se desnude da sua tradicional concepção acerca das normas jurídicas, no escopo de compreendê-las como

¹¹ LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983, p. 53.

¹² ANTUNES, José Engracia. Prefácio. In: TEUBNER, Gunther. **O direito como sistema autopoietico**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993, p. X-XI.

comunicação interna, dentro de um sistema binário lícito/ilícito que se retroalimenta e que pode vir a irritar outros sistemas, tais como a economia ou a política.

Portanto, considerando que Direito é comunicação, encontra-se esta comunicação carregada de símbolos, que podem significar, para a massa dos expectadores, tanto tranquilização quanto ameaça, mas predominantemente devem servir como instrumento de aquietação coletiva, reduzindo o fragor social. É possível a interconexão entre dois subsistemas sociais autopoieticos – o Direito e a Política – momento em que a comunicação produzida tem por finalidade apaniguar conflitos e produzir ideologicamente a sensação, para os indivíduos, de que a solução está sendo adotada, e com eficácia. A esta confluência de comunicação entre o sistema jurídico e o político, com finalidade primordialmente ideológica, denomina-se legislação simbólica.

2.2 Conceito e tipologia da legislação simbólica

De acordo com a teoria tradicional positivista, o Direito é um conjunto de normas hierarquicamente sistematizadas que têm por finalidade o controle social. Em outras palavras, são instrumentos eleitos pelo legislador para que sejam alcançados determinados fins socialmente relevantes, tais como a concretização de preceitos fundamentais, a garantia de exercício legítimo de direitos, etc. Até mesmo entre os autores pós-positivistas prevalece esta concepção, relativizada pela ideia de que os valores, insculpidos nos princípios de direito, especialmente os constitucionais, ensejariam uma ponderação e uma prevalência axiológica sobre as normas.

A tese da legislação simbólica subverte esta concepção. Segundo os seus adeptos, a complexidade social cria um paradoxo para o Estado, que não mais possui capacidade para atender a todas as demandas de controle social. Por esta razão, observa-se hodiernamente um fenômeno de criação de normas que não têm por escopo possuir uma eficácia jurídico-normativa propriamente dita, mas apenas uma eficácia simbólica, para produzir a sensação de que há o controle, quando efetivamente este não existe. Na lição de Marcelo Neves,

Considerando que a atividade legislativa constitui um momento de confluência concentrada entre sistemas político e jurídico, pode-se definir a legislação simbólica como produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica,

mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades policiais de caráter não especificamente normativo-jurídico¹³.

Em outras palavras, são leis criadas para não terem eficácia ou terem uma eficácia política de apaziguamento de conflitos sociais, não se solução de problemas ou de criação de expectativas de conduta. Não se trata apenas de falta de efetividade social de uma determinada norma que, no linguajar popular, “não pegou” e não é cumprida. Trata-se de uma norma em que o processo de criação e de promulgação é deliberadamente simbólico, ou seja, já em momento pretérito existe uma intenção de que a norma não possua eficácia social, porque não há força política para colocá-la em prática ou porque não há um aparato governamental que a fiscalize. Apesar de conhecer tais percalços, o legislador cria a norma e a anuncia com pompa e circunstância, para supostamente atender a uma demanda social, mesmo sabendo que a probabilidade de sua eficácia é mínima. Todavia, como destacado por Marcelo Neves¹⁴, não apenas a intenção de ineficácia do legislador está presente, mas todo um contexto de interesses sociais que possibilitam a existência da legislação simbólica, todo um conjunto de forças políticas e econômicas que sustentam a sua estrutura.

A legislação simbólica, na sociedade brasileira, é deveras comum, conquanto não existam estudos estatísticos mais aprofundados sobre o tema. São textos legais que se prestam a uma finalidade político-ideológica, em detrimento da função jurídico-normativa.

Baseado em estudo realizado por Harold Kindermann, que enfatizou a multiplicidade do fenômeno, Marcelo Neves propõe um modelo tricotômico para a tipologia da legislação simbólica¹⁵: a) confirmação de valores sociais; b) demonstração da capacidade de ação do Estado e c) adiamento de solução de conflitos por meio de compromissos dilatatórios.

Em inúmeras situações, determinados temas são trazidos à discussão social pela mídia e por grupos que defendem interesses divergentes, e que precisam ser apaziguados. São valores defendidos acirradamente por comunidades definidas, o que demanda um posicionamento do Estado em benefício de um destes segmentos, o que faz com que o grupo que tem a prevalência da sua ideia reconhecida sinta-se vitorioso. Em síntese, é como se a vitória no âmbito normativo representasse uma superioridade ou predominância dos valores defendidos, sendo absolutamente secundária a questão da eficácia social da norma. Estes grupos sociais, por seu turno, comumente fazem *lobby* perante os membros do Poder Legislativo, no escopo de tornar obrigatórias as condutas que ratificam estes valores, ao tempo em que devem

¹³ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 30.

¹⁴ **Ibidem**, p. 31.

¹⁵ **Ibidem**, p. 33-42.

ser rechaçadas ou proibidas as condutas sociais que os neguem. Trata-se, portanto, da denominada legislação simbólica do subgênero *legislação para confirmação de valores sociais*, tendo por exemplos clássicos a lei seca, nos Estados Unidos, e a legislação proibitiva do aborto, na Alemanha. Conforme Paulo César Santos Bezerra e Raquel Tiago Bezerra,

No Brasil, pode-se entrever essa manobra também na Lei Seca, na lei que obrigava o uso de cintos de segurança ou de estojos de primeiros socorros nos veículos, e mesmos nas teses defendidas e nas leis promulgadas contra ou a favor da homofobia, para manter prestígio da base de apoio aos parlamentares, como fazem, por exemplo, as bancadas ditas religiosas, na defesa intransigente de posturas radicais. Esconde-se a verdadeira intenção que viaja por trás dos discursos. A “vitória legislativa” funciona para os “vitoriosos” e de degradação para os “perdedores”, sendo irrelevantes os seus efeitos instrumentais. Estabelece-se um perde-ganha que passa ao largo da generalidade e da abstração característica da regra jurídica, para contemplar interesses individuais ou de pequenos grupos, muitas vezes escusos¹⁶.

A legislação simbólica, quando destinada à confirmação de valores sociais, é um instrumento de diferenciação de grupos e de respectivos valores e idiosincrasias. Trata-se de uma glorificação/ degradação de um grupo, em um mesmo contexto social.

Como *compromisso dilatatório*, a legislação simbólica tem por escopo adiar a solução de conflitos sociais, transferindo-a para um futuro indeterminado, pois não há força política suficiente, naquele momento histórico, para resolução da divergência. O ato normativo, pois, é aprovado simultaneamente por ambos os grupos em conflito, exatamente porque está implícita a perspectiva de ineficácia da referida lei. Passado o consenso momentâneo, em geral o tema não volta jamais à pauta de discussões. Em geral, são normas de conteúdo punitivo ou repressivo, cujas sanções são demasiadamente brandas, de sorte que dão a impressão, perante determinado grupo, de que os valores defendidos estão sendo protegidos, pois as sanções existem, porém o grupo contrário também se sente satisfeito com a redação do dispositivo, devido à complacência das penas a serem aplicadas. No Brasil, é possível identificar, no artigo 7º, inciso XIII, da Constituição Federal, um exemplo de norma, de patamar constitucional, em que foi oferecido à sociedade brasileira um compromisso dilatatório. No aludido dispositivo, é assegurada a duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, sendo facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho. Ora, para os trabalhadores, aparentemente, está sendo

¹⁶ BEZERRA, Paulo Cesar Santos; BEZERRA, Raquel Tiago. Legislação simbólica: sobre os riscos de manipulação ideológica do Direito. In: LEMOS, Geraldo Lavigne de (Org.). **Legislação simbólica: uma realidade constatada**. Salvador: Dois de Julho, 2012, p. 23.

assegurado o seu direito ao descanso e, a longo prazo, à manutenção de sua higidez física e mental; na medida, porém, em que é admissível, através de norma coletiva, a compensação de horários, estabelece-se a possibilidade de regimes de trabalho extremamente deletérios à saúde do trabalhador, como o banco de horas, regulamentado pelo artigo 59, §2º, da Consolidação das Leis do Trabalho, no qual a compensação de jornada pode ser feita no período de até um ano – prejudicando sobremaneira o lazer, a saúde e o convívio social dos trabalhadores. Ora, naquele momento histórico, em 1988, data de promulgação da Constituição Federal, como também hodiernamente, não existia uma força política dos sindicatos dos trabalhadores e suas entidades de classe suficiente para determinar, peremptoriamente, o fim do excesso de jornadas de trabalho, proibindo-as de modo eficaz ou sancionando-as com prestações pecuniárias exponenciais em relação ao preço da hora normal de trabalho. A classe patronal também ficou satisfeita com a redação do dispositivo, que não lhe vedou a apropriação da mais-valia. O legislador constituinte, destarte, estabeleceu um compromisso dilatório: assegurou a jornada de oito horas diárias e quarenta e quatro horas semanais, com a possibilidade de extrapolação mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho. O assunto, como sói acontecer com a legislação simbólica da subespécie compromisso dilatório, jamais retornou à pauta de discussões, permanecendo a massa de empregados sujeita às vicissitudes econômicas e aos interesses políticos de ocasião.

Quando o objetivo da legislação simbólica é fortalecer a confiança dos cidadãos no governo ou no Estado, denomina-se então legislação-álibi. Não se trata, destarte, de confirmar valores de determinado grupo, mas de produzir confiança nos sistemas político e jurídico. A legislação-álibi é muito comum no âmbito penal, quando o legislador, em face de determinada circunstância que origina fragor e insatisfação social, edita uma lei que aumenta as sanções punitivas ou ainda as torna mais severas, no intuito de demonstrar à sociedade que possui instrumentos de combate ao crime. Conquanto a norma promulgada não se mostre eficaz no combate à violência e muitas vezes recrudesça a criminalidade, como efeito indireto, o cidadão se sente protegido e a legislação se torna um álibi para o Estado.

Na aparência, o Estado está fazendo algo para solução do problema; na realidade fática, como o aparato policial é insuficiente, despreparado e mal remunerado, aquelas sanções apenas figurarão no papel, sem jamais adquirirem a eficácia social esperada. A regulamentação normativa em nada contribui para melhoria da situação, mas a atitude legiferante serve como álibi do legislador perante a população, que exige uma reação do

Estado¹⁷. A legislação-álibi tem o poder de introduzir um sentimento de bem-estar na sociedade, solucionando tensões e servindo à lealdade das massas¹⁸. A legislação-álibi é uma erva daninha nos ordenamentos jurídicos pois, com a intenção de dar aparência de solução dos conflitos e de demonstrar as boas intenções do legislador, termina por obstruir os conflitos sociais que terminariam por resolvê-los, ainda que de modo belicoso ou mediante confronto.

Impende gizar, porque oportuno, que o uso abusivo da legislação-álibi termina por produzir um efeito contrário ao almejado, pois o público se torna descrente do famigerado efeito solucionador da norma e passa a vislumbrar o poder político como um conjunto de atores cínicos.

Como é cediço, a solução dos problemas sociais é um tortuoso caminho que possui inúmeras variáveis, precipuamente políticas e econômicas; a regulamentação normativa, certamente, não possui eficácia. Entrementes, não apenas no âmbito penal, mas também na seara trabalhista, verifica-se a existência de legislação-álibi.

Neste contexto, é mister destacar que as normas regulamentadoras do meio ambiente do trabalho, no Brasil, são espécie de legislação simbólica que funciona como álibi para o legislador, embora o custo para sua implementação e sua fiscalização tornem pouco verossímil a sua concretização. Com a edição das denominadas normas regulamentadoras, que pormenorizam as condutas que impedem a proliferação dos riscos no ambiente laboral, o trabalhador possui a ilusória sensação de que a sua vida e saúde estão sendo protegidos e garantidos pelo legislador – na verdade, a promulgação das normas é apenas uma manipulação que imuniza o poder político, vez que despida de efetividade. Esta é, por conseguinte, a tese defendida no presente trabalho: a de que as normas regulamentadoras do meio ambiente do trabalho, no Brasil, são espécie de legislação-álibi, pois não existe vontade, força ou mesmo disposição política para implementá-las e fiscalizá-las.

¹⁷ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 37.

¹⁸ LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 76.

3 AS NORMAS REGULAMENTADORAS DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

A tutela do trabalhador no meio ambiente laboral nem sempre foi presente no contexto histórico global, passando a surgir de forma gradativa após a Primeira Guerra Mundial, a partir da criação da Organização Internacional do Trabalho. No Brasil, a criação da Consolidação das Leis do Trabalho significou o primeiro passo para uma maior conscientização social e evolução na segurança e medicina laboral do país. O presente item tem por escopo delimitar o conceito de meio ambiente do trabalho, estabelecer o seu histórico e fincar as premissas acerca da sua regulamentação no Brasil.

3.1 Conceito de meio ambiente do trabalho

A expressão *meio ambiente* tem sido utilizada corriqueiramente de modo muito restrito, limitando-se à ideia de natureza e recursos naturais. Combatendo esse pensamento, o artigo 3º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981) define meio ambiente de forma ampla:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta lei entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora¹⁹.

¹⁹ BRASIL. Lei n. 6.931, de 31 de agosto de 1981. São Paulo: Rideel, 2014, p. 1770.

A norma infraconstitucional transcrita conceitua meio ambiente de maneira extensa, podendo ser definido como uma vasta interação dos elementos naturais, culturais e artificiais, os quais devem proporcionar condições de vida saudáveis, sendo, desta forma, um todo interativo e integrativo.

A definição legislativa tencionou ser abrangente e flexível, perpassando não somente a ideia superficial de natureza ou recursos naturais – como alguns ainda insistem pensar – mas de um conjunto interativo que se subdivide em diversas áreas interligadas e interdependentes, incluindo elementos naturais, culturais, artificiais e do trabalho, com vistas a proporcionar um desenvolvimento sustentável e equilibrado para a vida, em todas as suas formas. A garantia de um meio ambiente equilibrado abrange as diversas áreas, sejam elas naturais, artificiais, culturais ou do trabalho. Destarte, onde houver vida, em qualquer de suas formas, deve haver proteção do ambiente em que estiver inserida, com vistas à promoção de um ecossistema equilibrado.

Diante da primeira leitura do inciso I do artigo 3º da Lei n. 6.938/1981, é possível extrair, *prima facie*, o conceito de meio ambiente natural ou físico, que se compõe do conjunto dos elementos naturais, a exemplo do solo, água, ar, fauna e flora. Também se encontra regulamentado pelo artigo o meio ambiente artificial, que pode ser definido como aquele ambiente que já sofreu modificações pela ação do homem, seja no âmbito urbano ou rural.

O meio ambiente cultural, também mencionado linhas acima, é composto, segundo José Afonso da Silva²⁰, pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico, seja ele material ou imaterial. Diferencia-se do meio ambiente artificial em razão do valor que adquiriu. O meio ambiente do trabalho é, na dicção de Arion Sayão Romita:

O conjunto de condições, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida dos trabalhadores em seu labor, qualquer que seja a sua forma²¹.

Na mesma linha, Celso Antonio Pacheco Fiorillo define o meio ambiente de trabalho como o local onde os indivíduos executam suas atividades laborais e cujo equilíbrio,

²⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 13.

²¹ ROMITA, Arion Sayão. **Direitos fundamentais na relação de trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 409.

“está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físicopsíquica dos trabalhadores”²².

É importante salientar que o conceito de meio ambiente é unitário mas, para fins exclusivamente didáticos, a doutrina divide o meio ambiente em natural, artificial, cultural e meio ambiente do trabalho. Ensina Alice Monteiro de Barros que:

O meio ambiente natural é constituído de recursos naturais, como a água, o ar, o solo, a fauna e a flora. O meio ambiente artificial é o espaço físico transformado pela ação do homem de forma contínua, tendo em mira a vida em sociedade. Ele se subdivide em meio ambiente urbano, periférico e rural. Já o meio ambiente cultural é constituído por bens, valores e tradições, que fazem parte da identidade e formação de uma sociedade. Finalmente, ao meio ambiente do trabalho estende-se o local onde o homem obtém os meios para prover a sua subsistência, podendo ser o estabelecimento empresarial, o ambiente urbano, no caso dos que executam atividades externas e até o domicílio do trabalhador, no caso de empregado a domicílio, por exemplo²³.

A respeito da unidade do meio ambiente, Raimundo Simão de Melo esclarece que “não se pode perder de vista que o Direito Ambiental tem como objeto tutelar a vida saudável, de modo que a sua classificação visa apenas identificar o aspecto do meio ambiente em que valores maiores foram ou estão sendo aviltados”²⁴.

O meio ambiente, como acima abordado, tem vasta abrangência, comportando algumas subdivisões para fins meramente didáticos. Todavia, o foco da pesquisa a ser desenvolvida é o meio ambiente de trabalho e a eficácia das normas gerais regulamentadoras.

Perfaz-se a conclusão, nesta ordem de ideias, de que o meio ambiente de trabalho é uma das espécies do meio ambiente que se encontra disciplinada na Constituição Federal de 1988, sendo aquele meio ambiente onde se deve ser assegurado o trabalho digno e em plenas condições de saúde e higidez física e mental, garantindo assim o equilíbrio entre todos os seus elementos.

Outrossim, o meio ambiente do trabalho não se restringe ao espaço interno da fábrica ou da empresa, pois estende-se ao próprio local de moradia ou ao ambiente urbano, açambarcando ainda todos os elementos, inter-relações e condições que influenciam o trabalhador em sua saúde física e mental, comportamento e valores reunidos no *locus* do

²² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 66.

²³ BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 26.

²⁴ MELO, Raimundo Simão de. **Ação coletiva de tutela do meio ambiente do trabalho**. São Paulo: LTr, 2010, p. 64.

trabalho²⁵. Também no que se refere à extensão do meio ambiente laboral, preceitua Raimundo Simão de Melo:

O meio ambiente de trabalho abrange o local de trabalho, os instrumentos de trabalho, o modo de 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 no trabalho, nós estamos nos referindo ao meio ambiente do trabalho, pois em 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 cerca²⁶.

Nesta ordem de ideias, depreende-se que o meio ambiente do trabalho não é sinônimo de fábrica ou empresa, sendo apenas dois aspectos desse ambiente, que são complementados por quaisquer outros aspectos artificiais (urbanos, periféricos ou rurais) ou naturais (preservados ou não) em que se desenvolvem atividades laborais.

O meio ambiente do trabalho, portanto, consubstancia-se em qualquer local em que o homem exerce uma atividade laboral, na qual a sua força de trabalho é convertida em fator de produção. Em razão disso, até mesmo a residência do trabalhador (em atividades modernas, como o teletrabalho, ou em tarefas consideradas inferiores, como serviços terceirizados de costura de roupas, por exemplo) deverá ser considerada no estudo do meio ambiente laboral.

3.2 Histórico da proteção ambiental do trabalho no mundo

O trabalho existe e evolui quase que simultaneamente ao desenvolvimento social, econômico e cultural das civilizações. Segundo Hannah Arendt, a vida humana pode ser ativa ou contemplativa, ou seja, pode ser tomada como ocupação, desassossego ou atividade humana fundamental, que englobaria o labor, o trabalho e a ação, ou pode ser tomada como

²⁵ MORAES, Monica Maria Lauzid de. **O direito à saúde e segurança no meio ambiente do trabalho: proteção, fiscalização e efetividade normativa**. São Paulo: LTr, 2010, p. 65.

²⁶ MELO, Raimundo Simão de. **Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador**. São Paulo: LTr, 2013, p. 29.

absoluta quietude e contemplação, o não fazer²⁷. O sentido do labor, na conceituação de Arendt, aproxima-se da conotação bíblica do trabalho, pois o homem deve se relacionar com a natureza para sobreviver, assim como os outros animais. Sua atividade laborativa, por conseguinte, é cíclica, pois alterna indefinidamente produção e consumo, e possui a característica da futilidade, pois os bens são perecíveis, produzidos praticamente para consumo imediato, não se destinando para a posteridade. O homem, na condição de *animal laborans*, cuida da manutenção da vida e da procriação da espécie, sendo esta a sua condição mais primitiva.

Além da atividade laborativa, o homem também atua no mundo através do trabalho que, segundo o conceito de Arendt, significa a fabricação de objetos destinados a um fim específico, dotados de certa durabilidade. Nesta atividade de *homo faber*, o ser humano, pelo processo de reificação, transforma a natureza em coisas e objetos, distinguindo o uso do consumo. Na lição de João Maurício Adeodato:

A reificação implica não só um rompimento mas também numa necessária violência contra a natureza e os materiais que dela retira o *homo faber*, a fim de colocar-lhes sua marca; o *animal laborans* precisa respeitar os processos naturais, interfere na natureza como parte e em comunhão com ela. Por isso mesmo, a produção de objetos não é cíclica, mas tem um começo e um fim definidos, a partir do momento em que o *homo faber* tem a ideia do objeto até quando este se materializa; daí que a fabricação não pode ser uma atividade gregária como o trabalho, é necessariamente solitária, afastada não só da cooperação mas até da companhia dos demais. A obra de arte é tida por Arendt como o produto por excelência da atividade do *homo faber*, mas aqui também se incluem, por exemplo, estas linhas, um código de leis ou um parafuso²⁸.

A atividade denominada de ação por Arendt envolve a interação entre os homens, sem a mediação de coisas ou objetos, que eleva a condição humana para além da necessidade da subsistência ou da fabricação de objetos. É a atividade eminentemente política, em que os atores sociais irão definir as regras do bem governar pelo discurso. Na Grécia clássica, esta era a única atividade que dignificava o homem, mas era privilégio apenas dos cidadãos, ou seja, dos homens gregos maiores de idade e proprietários de terras. Nesta atividade, o homem se torna o denominado *politikon zoon*, o animal político, com uma ação plural, interativa, irreversível e imprevisível, vez que as consequências de sua argumentação não

27 ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 16 e ss.

28 ADEODATO, João Maurício. **O problema da legitimidade: no rastro do pensamento de Hannah Arendt**. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 119-120.

podem ser previstas. É a atividade instável por natureza, somente adquirindo certa segurança quando exercida sob a égide da prudência.

As atividades laborais e do trabalho eram realizadas no âmbito familiar ou privado, enquanto a ação era inerente à esfera pública, havendo nítida separação entre as duas órbitas de atuação dos cidadãos gregos. O surgimento da esfera social, que não é rigorosamente nem pública e nem privada, é um fenômeno da era moderna, que coincidiu com o surgimento do Estado Nacional:

A distinção entre uma esfera de vida privada e uma esfera de vida política corresponde à existência das esferas das famílias e da política como entidades diferentes e separadas, pelo menos desde o surgimento da antiga cidade-estado; mas a ascensão da esfera social, que não era nem privada nem pública no sentido restrito do termo, é um fenômeno relativamente novo, cuja origem coincidiu com o surgimento da era moderna e que encontrou sua forma política no estado nacional²⁹.

Segundo Adeodato, gradativa e historicamente ocorrerão modificações nestas três dimensões filosóficas. Assim, surge uma nova esfera de atuação do homem: a esfera social, que é privada quanto ao seu conteúdo, porém pública quanto a aparecer abertamente para todos. Perde-se, portanto, a possibilidade de poder de ação, pois o valor maior, tornado público, é a dependência mútua em prol da subsistência. A ação política, nesta ordem de acontecimentos, deixa de ser imprevisível e insegura, tornando-se pautada por normas que têm por finalidade atingir determinados fins, tais como a paz, a segurança e o bem comum. Observa-se ainda a prevalência do *homo faber* sobre todos os demais aspectos da condição humana, absorvendo, inclusive, o labor, com o advento do capitalismo. A produção em massa é contínua e infinita, e o operário jamais vivencia a finalização do seu trabalho – tudo fica reduzido à condição de mercadoria para consumo rápido e efêmero, inclusive o próprio trabalho.

Nas sociedades capitalistas, a produção fetichiza o trabalho humano, que se transforma em mera atividade de uso e instrumento de dominação, estando subordinado aos interesses do capital.

No pensamento religioso, pode-se verificar uma verdadeira evolução do vetor axiológico do trabalho, historicamente compreendido. Indubitavelmente, no século XVI, ocorreu uma profunda mudança quanto à percepção do trabalho e à sua valorização no contexto

²⁹ ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 38.

social. Com a Reforma Protestante de Martinho Lutero, em 1517, surgiu algo absolutamente novo em relação à tradição do cristianismo, na lição de Max Weber:

A valorização do cumprimento do dever no seio das profissões mundanas como o mais excelso conteúdo que a auto-realização moral é capaz de assumir. Isso teve por consequência inevitável a representação de uma significação religiosa do trabalho mundano de todo dia³⁰.

Assim, Lutero contrapôs a vida contemplativa monástica, afastada da realidade social, com o cumprimento dos deveres mundanos, que decorrem da posição do indivíduo na vida, conferindo a este último o papel de “vocação profissional”, cuja proeminência seria o único meio de viver na graça de Deus³¹.

Constata-se, assim, uma verdadeira evolução hierárquica do trabalho no pensamento religioso, pois o cristianismo reputava o trabalho mundano como atividade moralmente indiferente (equivalente aos atos de comer e beber). A noção de vocação profissional possibilitou o aumento da significação do trabalho como expressão exterior de amor ao próximo, identificando a conduta monástica cristã com uma atitude relativamente esquiva para com os deveres do mundo³².

Em momento posterior, já no final do século XIX, o pensamento da Igreja Católica quanto à valorização ou despreço pelo trabalho foi profundamente modificado pela denominada questão social, resultante da Revolução Industrial, que explicitou as mazelas sociais e a pobreza extrema a que estava submetida a classe trabalhadora. Eram comuns, naquele momento histórico, o trabalho de mulheres e crianças em jornadas excedentes de 16 (dezesesseis) horas diárias, o grande número de acidentes de trabalho, além do esfacelamento das famílias e das relações sociais.

Em 1891, o Papa Leão XIII publicou a Encíclica *Rerum Novarum*, na qual foi abordada a questão social e exortada a classe burguesa para o respeito à dignidade do trabalhador. No documento, a Igreja Católica assevera que nem mesmo por ato de livre e espontânea vontade poderia o ser humano abdicar de sua condição de ser criado à imagem e semelhança de Deus, digno de respeito e de apreço pelos seus semelhantes. A igualdade fundamental entre os homens, destarte, derivaria de sua condição originária divina. Foi criticada

30 WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 72.

31 LUTERO, Martinho. À nobreza cristã da nação alemã – acerca do melhoramento do Estado cristão. In: **Pelo Evangelho de Cristo – obras selecionadas de momentos decisivos da Reforma**. Porto Alegre/ São Leopoldo: Concórdia Editora Ltda./ Editora Sinodal, 1984, p. 75-152.

32 WEBER, Max. **Op. cit.**, p. 73.

a ideologia burguesa de acumulação de capital e proclamado o direito a um salário justo, ao repouso, a condições de trabalho salubres e à associação dos operários nos sindicatos, além de ser repudiado o trabalho abusivo de mulheres e crianças³³. Os Papas Pio XI, Pio XII, João XXIII, Paulo VI e João Paulo II, todos sucessores de Leão XIII, continuaram a expressar a preocupação da Igreja Católica com a questão social na Encíclicas que se sucederam: *Divini Redemptoris*, *Quadragesimo Anno*, *Mater et Magistra*, *Pacem in Terris*, *Populorum Progressio*, *Octagesima Adveniens*, *Redemptor Hominis* e *Centesimus Annus*. O pensamento religioso hodierno, destarte, é de valorização do trabalho humano como instrumento da dignidade da pessoa, sendo também instrumento para subsistência dos que alienam a sua força de trabalho e suas famílias, devendo haver um respeito por um padrão de vida que assegure a cada um viver e se autorrealizar.

A valorização do trabalho como vetor propulsor da economia não ocorreu com a mesma velocidade no Brasil e nos demais países de economia central, quiçá devido à colonização portuguesa, que exaltava a cordialidade do homem nobre e considerava o trabalho como uma atividade típica de escravos³⁴. Na época da abolição da escravidão, havia muitos interesses econômicos em disputa, em especial da Inglaterra, para conquista de novos mercados consumidores, e parte do empresariado brasileiro defendeu a exaltação do vetor axiológico do trabalho, em oposição ao pensamento tradicional. A tradição brasileira, destarte, é de frustração dos direitos sociais e de desvalorização cultural do trabalho. A Constituição Federal de 1988, entretentes, tencionou romper com este entendimento.

É possível dividir a evolução da tutela do trabalhador no meio ambiente laboral em três períodos históricos básicos, sendo que para todos estes a Revolução Industrial funciona como um marco referencial: o período que antecede a Revolução, o período concomitante a ela e aquele que ocorre posteriormente.

No período antecedente à Revolução Industrial, o homem tomou conhecimento de que existia uma correlação entre algumas atividades laborais e o surgimento de determinadas enfermidades, mas isso ocorreu de forma bastante lenta. Hipócrates, considerado o pai da Medicina, em seus escritos datados de quatro séculos antes de Cristo, fez menção a uma enfermidade relacionada com a profissão dos mineiros e metalúrgicos. No tocante à saúde pública, não havia uma preocupação das coletividades com a higiene sanitária,

33 ALVES, Cleber Francisco. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: o enfoque da doutrina social da Igreja**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 63-65.

34 HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 146-151.

apesar dos romanos terem demonstrando alguma preocupação com o assunto. Nessa época, o conhecimento acerca da importância da higiene coletiva era muito precário ou quase que ignorado. José A. Ribeiro de Oliveira Silva³⁵ afirma que “ainda que houvesse doenças ocupacionais, a ênfase da saúde, especialmente da higiene como método de prevenção, era destinada à aristocracia, não aos trabalhadores e escravos”. George Rosen³⁶ acrescenta que:

Não há menção à saúde do trabalhador antes do período romano. Foram os romanos os primeiros a estabelecer certa relação entre o trabalho e as doenças, havendo referência a relatos de *Plínio, Marcial, Juvenal, Lucrécio, Lucano, Estácio e Galeno de Pérgamo*.

Na Idade Média, predominou a atividade dos artesãos, muitas vezes reunidos nas chamadas corporações de ofício, mas pouquíssimo se sabe acerca das condições ambientais de trabalho desta época. As corporações de ofício, que regulavam o funcionamento das oficinas, possuíam suas regras de conduta, inclusive quanto à divisão e organização do trabalho entre mestres e aprendizes. Nesse período, pouco se documentou acerca de doenças especificamente relacionadas ao trabalho. Considerando que o saneamento básico neste período histórico era precário, houve registro de grandes epidemias, como as de cólera, peste bubônica, dentre outras, que conseqüentemente acabavam atingindo os trabalhadores em geral. Para José A. Ribeiro de Oliveira Silva³⁷

[...] o marco de maior evidência histórica na afirmação clássica do tratamento à saúde do trabalhador foi a publicação, em 1700, do livro intitulado *De Morbis Artificum Diatriba* (Discurso sobre as doenças dos artífices), traduzido para o vernáculo com o título *As Doenças dos Trabalhadores*, do médico italiano Bernardino Ramazzini, que estudou inicialmente 42 grupos de trabalhadores (na edição de 1713 incluiu mais 12 grupos).

Trata-se de uma obra que foi extremamente relevante para o período, já que nela é possível obter conhecimento acerca de doenças ocupacionais existentes em tempos passados, em uma coletânea sem precedentes na época.

O período Moderno é aquele em que fica mais evidente à sociedade a relação entre algumas profissões e determinadas enfermidades, pois os novos processos de produção que advieram com a hegemonia capitalista e com a revolução industrial trouxeram consigo

35 SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. **A saúde do trabalhador como direito humano: conteúdo essencial da dignidade humana**. São Paulo: LTr, 2008, p. 103.

36 ROSEN, George. **Uma história da saúde pública**. São Paulo: UNESP, 1994, p. 35 e 48.

37 SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. **Op. cit.**, p. 103.

graves consequências à saúde dos trabalhadores, que contavam com péssimas condições de trabalho. Como já asseverado, não existia jornada diária nem mesmo faixa etária máxima para o desempenho da maioria das profissões, e homens, mulheres, crianças e idosos eram tratados de forma “igual”, com as mesmas atribuições e sem cuidados específicos para a condição de cada um. Nesse período, o acidente e a doença do trabalho passam a ser entendidos como um fenômeno coletivo que necessita de ações sociais e políticas para ser superado. Também foi nesta fase que as lutas sindicais dos trabalhadores eclodiram e tomaram espaço nos debates públicos da época, para futuramente culminarem com melhorias nas condições laborais.

Após a Primeira Guerra Mundial, foi criada a OIT (Organização Internacional do Trabalho), um órgão cuja principal função é a luta pela melhoria das condições de trabalho no mundo e que se baseou nos princípios defendidos no Congresso de Bruxelas. No Brasil, o advento da Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943, significou um avanço sem precedentes no direito trabalhista, mas foi apenas em 1977, com a edição da Lei n.º 6.514/1977, que modificou o Capítulo V da CLT (que versa sobre Medicina e Segurança do Trabalho), que a questão ambiental laboral foi mais efetiva no país. Em 1988, a promulgação da atual Constituição Federal significou uma modificação na visão jurídica relacionada ao tema, pois trouxe a proteção à saúde do trabalhador como um direito social.

3.3 Regulamentação do meio ambiente do trabalho no Brasil

O Brasil presenciou, desde a sua colonização, diversas relações de trabalho, tendo início com o regime escravocrata, sustentáculo da ascensão dos comerciantes nos centros urbanos e dos senhores de engenho na zona rural. Não havia qualquer garantia de um meio ambiente sadio, muito menos uma preocupação acerca desta matéria. Com o evoluir dos séculos, as relações trabalhistas foram modificadas e especializadas, a mão-de-obra migrou para os centros urbanos, que se desenvolveram e originaram as grandes fábricas e indústrias. Maquinários foram adquiridos do exterior e, assim como ocorreu no cenário mundial, os trabalhadores passaram a atuar em locais fechados, expostos, na grande maioria dos casos, a condições de trabalhos insalubres, penosas e perigosas.

Conforme afirma Cláudio Brandão, a legislação trabalhista brasileira de cunho protetivo não se desenvolveu de modo linear. Para o autor:

Os sistemas de proteção da saúde do trabalhador, adotadas pelo legislador brasileiro, sofreram um processo de marchas e contramarchas, refletindo o conflito entre as forças sociais ao longo da história. A legislação infraconstitucional brasileira, mesmo hoje, ainda não revela os efeitos oriundos dos novos conceitos firmados no âmbito do Direito Internacional para a proteção à saúde, na perspectiva de um direito fundamental da pessoa humana, ainda que haja referência, como visto, no texto constitucional³⁸.

O primeiro movimento legislativo que visava tutelar os interesses dos trabalhadores ocorreu no ano de 1911, com uma proposta de projeto de lei que tinha por objetivo regulamentar a jornada de trabalho, fixando o limite de oito horas diárias, ao argumento de, quanto maior a carga horária, maior o risco de ocorrência de acidentes do trabalho. No entanto, a proposta foi considerada imoral para os padrões da época. Assim, até o ano de 1919, não existia no ordenamento jurídico brasileiro qualquer lei que regulamentasse os riscos de acidentes, estando o trabalhador totalmente desprotegido dos riscos que o ambiente do trabalho lhe impunha.

Em 1923, surgiu o Decreto Legislativo n. 4.682, também conhecido como Lei Elói Chaves, considerado ponto de partida da previdência social brasileira e da proteção social, eis que instituiu as caixas de aposentadorias e as pensões para os ferroviários, embriões dos atuais sistemas previdenciários. Necessário destacar que tal Decreto Legislativo fora instituído como uma tentativa de conter os ânimos dos ferroviários, que à época vivenciavam condições de trabalho altamente insalubres, precárias e perigosas. Saliente-se que a economia da época girava em torno das ferrovias, de sorte que a paralisação do setor ferroviário seria uma ameaça para o país. Em seguida, no ano de 1926, a caixa de aposentadoria se estendeu às empresas portuárias e de navegação, o que levou, conseqüentemente, à criação do instituto de aposentadorias e pensões. Merece destaque, portanto, o contexto histórico da Lei Elói Chaves (Decreto 4.682 de 24 de janeiro de 1923):

Em 1921, o advogado, que viajava de trem, na antiga Estrada de Ferro Sorocabana, "ouviu de dois ferroviários informações de que os trabalhadores da ferrovia, principalmente aqueles que exerciam atividades mais desgastantes, como foguistas e maquinistas, mesmo quando atingiam uma idade avançada precisavam continuar trabalhando em razão da necessidade premente de sustentar a família. As locomotivas movidas a lenha exigiam a presença constante de um foguista, que alimentava continuamente a caldeira, sujeitando-se a temperaturas extremamente altas". Elói Chaves procurou os ferroviários Francisco de Monlevade, Alfredo

³⁸ BRANDÃO, Cláudio. **Acidente do trabalho e responsabilidade civil do empregador**. São Paulo: LTr, 2007, p. 126.

William e Edmundo Navarro de Andrade, inspetor-geral, chefe de locomoção e chefe do serviço florestal da Companhia Paulista, discutiu com eles o assunto, "socorreu-se dos conselhos de Francisco Monlevade e Adolpho Pinto", foi para sua fazenda Ermida, em Jundiaí, onde também tinha uma fábrica de porcelana, e lá concebeu e escreveu o projeto de lei que apresentou à Câmara dos Deputados naquele mesmo ano de 1921, criando "em cada uma das empresas de Estradas de Ferro existentes no País uma Caixa de Aposentadoria e Pensões (a primeira CAP do Brasil) para os respectivos empregados", foi aprovado e virou lei em 24 de janeiro de 1923³⁹.

Seguindo a mesma linha, mas sob outra perspectiva, foi instituído no Brasil, no ano de 1923, o CNT – Conselho Nacional do Trabalho – que seria o pontapé inicial para que a Justiça do Trabalho constituísse uma estrutura formal de funcionamento. Vinculado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, o órgão era constituído por 12 (doze) membros, sendo consultivo para assuntos trabalhistas e previdenciários, mas sem poder de decisão sobre divergências nas relações de trabalho.

O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que tinha por objetivo, dentre outros, a instituição de medidas regulamentadoras da jornada de trabalho nas indústrias e comércio e do trabalho das mulheres e menores, foi criado em 1930. Cerca de quatro anos depois, entrou em vigor a Constituição Federal de 1934, trazendo em seu texto legal, pela primeira vez, noções de direitos sociais, bem como a denominação Justiça do Trabalho – a qual apenas foi instalada oficialmente em 1941, no dia 1º de maio.

No ano de 1940 foi editado ainda o Decreto-Lei n. 2.162, que instituiu os adicionais de periculosidade e insalubridade como uma tentativa de preservar a saúde do trabalhador, oferecendo, por um lado, uma compensação financeira para os trabalhadores submetidos a condições perigosas e insalubres de trabalho e, por outro lado, funcionando como uma forma de inibir o trabalho em tais condições, tendo em vista que o pagamento dos referidos adicionais onerariam os cofres das empresas.

Em 1943 foi publicado um compêndio de leis que tinha por objetivo regulamentar as relações laborais e tutelar os interesses dos trabalhadores, sob os mais diversos prismas: a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Pela primeira vez houve, na história do Brasil, uma preocupação ampla, pelo menos do ponto de vista teórico, com a saúde do trabalhador e a com a segurança no ambiente laboral.

A CLT, após as suas diversas alterações, estabeleceu uma jornada de trabalho de 08 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) horas semanais, a concessão de férias pelo

³⁹ BRASIL. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm>. Acesso em: 16 nov. 2015.

período de 30 (trinta) dias, após um período de 12 (doze) meses de trabalho, além de descanso semanal remunerado e tratamento diferenciado para as mulheres e menores. Todos os direitos aqui elencados contribuem para a higiene mental do trabalhador, proporcionando um descanso adequado à realização do seu labor. A CLT destinou ainda um capítulo para a disciplina da medicina e segurança do trabalho, determinando que estas normas só podem ser efetivadas com a cooperação dos três agentes propulsores da economia: empregadores, poder público e empregados.

Art. 155. Incumbe ao órgão de âmbito nacional competente em matéria de segurança e medicina do trabalho:

I - estabelecer, nos limites de sua competência, normas sobre a aplicação dos preceitos deste Capítulo, especialmente os referidos no art. 200;

II - coordenar, orientar, controlar e supervisionar a fiscalização e as demais atividades relacionadas com a segurança e a medicina do trabalho em todo o território nacional, inclusive a Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho; [...]⁴⁰

Art. 156. Compete especialmente às Delegacias Regionais do Trabalho, nos limites de sua jurisdição:

I - promover a fiscalização do cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho;

II - adotar as medidas que se tornem exigíveis, em virtude das disposições deste Capítulo, determinando as obras e reparos que, em qualquer local de trabalho, se façam necessárias;

III - impor as penalidades cabíveis por descumprimento das normas constantes deste Capítulo, nos termos do art. 201.⁴¹

Art. 157. Cabe às empresas:

I - cumprir e fazer cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho;

II - instruir os empregados, através de ordens de serviço, quanto às precauções a tomar no sentido de evitar acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais;

III - adotar as medidas que lhes sejam determinadas pelo órgão regional competente;

IV - facilitar o exercício da fiscalização pela autoridade competente.⁴²

Art. 158. Cabe aos empregados:

I - observar as normas de segurança e medicina do trabalho, inclusive as instruções de que trata o item II do artigo anterior;

II - colaborar com a empresa na aplicação dos dispositivos deste Capítulo.

Parágrafo único - Constitui ato faltoso do empregado a recusa injustificada:

a) à observância das instruções expedidas pelo empregador na forma do item II do artigo anterior;

b) ao uso dos equipamentos de proteção individual fornecidos pela empresa⁴³.

⁴⁰ BRASIL. **Consolidações das Leis do Trabalho**: São Paulo: Saraiva, 2015, p. 891.

⁴¹ **Ibidem**, p. 892.

⁴² **Ibidem**, p. 892.

⁴³ **Ibidem**, p. 180.

No contexto histórico brasileiro, destaca-se ainda a Constituição Federal de 1988, que representou um verdadeiro avanço para o instituto da segurança do trabalho e originou a necessidade de tratar a questão com base na efetivação dos direitos fundamentais. A Carta Magna garante a todos os cidadãos inúmeros direitos, dentre os quais se destacam o direito à vida, à saúde e à dignidade da pessoa humana, dos quais se desdobra a necessidade de garantir um meio ambiente de trabalho seguro e equilibrado, sobretudo porque é no ambiente laboral que o indivíduo dispense, diariamente, grande parte do seu tempo.

Previsto no *caput* do artigo 5º da Carta Política, o direito à vida é inerente a todos os indivíduos, independente de credo, cor, sexo ou idade. Tal direito é, nos dizeres de Dirley da Cunha Júnior:

O direito legítimo de defender a própria existência e de existir com dignidade, a salvo de qualquer violação, tortura ou tratamento desumano ou degradante. Envolve o direito à preservação dos atributos *físico-psíquicos* (elementos materiais) e *espirituais-morais* (elementos imateriais) da pessoa humana, sendo, por isso mesmo, o mais fundamental de todos os direitos, condição *sine qua non* para o exercício dos demais⁴⁴.

Princípio fundamental e basilar do ordenamento jurídico, o direito à vida deve reger todas as relações humanas, incluindo, obviamente, as relações de trabalho: deve-se garantir ao indivíduo uma vida profissional digna, que garanta o seu bem estar e o sustento próprio e de seus dependentes. Desta sorte, deve ser garantida a todo trabalhador a segurança necessária em seu ambiente laboral, com vistas a tutelar o seu bem mais precioso: a vida. A lógica do descarte encontra-se totalmente ultrapassada e, ao banalizar a vida do trabalhador, obrigando-o a se submeter a condições degradantes e perigosas, ocorre a violação expressa do texto constitucional. Destaca-se, neste sentido, o entendimento de Irani Ferrari:

A vida, como se sabe, não subsiste sem os bens necessários à existência do homem, se não por meio do trabalho, que há de ser honesto e digno, para que não atente contra os interesses maiores não só de sua sobrevivência como a de todos os que fazem parte de sua comunidade. Esse é o direito ao trabalho que todo o cidadão deve ter, eis que, em resumo, desse direito decorre o próprio direito à vida⁴⁵.

Intimamente ligado ao direito à vida, há a necessidade de observância ao direito à saúde – direito social característico do Estado do Bem Estar Social, o qual pode ser verificado em diversos momentos do texto constitucional, bem como o direito à dignidade da

⁴⁴ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2010, p. 659-660.

⁴⁵ FERRARI, Irany; NASCIMENTO, Amauri Mascaro; MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **História do trabalho, do direito do trabalho e da Justiça do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2011, p. 54.

pessoa humana. Não é demais ressaltar que a Constituição traz, expressamente, o direito a um meio ambiente equilibrado, incluindo neste conceito o meio ambiente do trabalho.

Não é razoável o entendimento de que o trabalhador deve se submeter a todo e qualquer risco em função da atividade de trabalho que desempenha pois, nesse caso, estar-se-ia minimizando os seus direitos existenciais básicos em benefício da atividade econômica laboral. Ao tratar do desenvolvimento da medicina e segurança do trabalho, Amauri Mascaro Nascimento⁴⁶ oportunamente pontua que

Nas reações filosófico-políticas que seguiram, surgiram as ideias que fundamentariam o desenvolvimento da proteção legal da vida e integridade física do trabalhador, entre as quais a certeza de que a técnica está a serviço do homem e não o homem a serviço da técnica. Passou-se a admitir que aqueles que, pela sua condição de operários, exercem o trabalho preponderantemente braçal e nos ambientes de fábrica não podem ser vistos senão como seres humanos integrantes do grupo social, merecedores de todos os cuidados da comunidade, para que as árduas tarefas, que estão a seu cargo não os entorpecam nem comprometam seu bem-estar físico e mental.

Não se pode olvidar ainda que, reforçando a ideia de tutela do trabalhador contra os riscos envolvendo o meio ambiente de trabalho, a Constituição Federal Brasileira de 1988 estabelece, em seu artigo 7º, que:

São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem a melhoria de sua condição social: [...] XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

De todas as formas, a proteção e prevenção da saúde do trabalhador é tema de extrema relevância para a ciência jurídica e sociedade como um todo, uma vez que, reduzindo e prevenindo os riscos no meio ambiente de trabalho, colabora-se com diversos outros ramos de relevância social: onera-se menos o sistema público previdenciário e o sistema único de saúde, em benefício da sociedade economicamente ativa, contribuindo assim para a administração, saúde e economia pública.

Como já explanado, a Consolidação das Leis do Trabalho traz um capítulo próprio para tratar dos temas afetos à medicina e segurança do trabalho. Importante transcrever o artigo 200 da CLT, que estabelece a competência complementar do Ministério do Trabalho e Emprego para editar as chamadas Normas Regulamentadoras, que tratam de forma mais específica acerca das recomendações de segurança em determinadas atividades laborais:

⁴⁶ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 846.

Art. 200 - Cabe ao Ministério do Trabalho estabelecer disposições complementares às normas de que trata este Capítulo, tendo em vista as peculiaridades de cada atividade ou setor de trabalho, especialmente sobre:

I - medidas de prevenção de acidentes e os equipamentos de proteção individual em obras de construção, demolição ou reparos;

II - depósitos, armazenagem e manuseio de combustíveis, inflamáveis e explosivos, bem como trânsito e permanência nas áreas respectivas;

III - trabalho em escavações, túneis, galerias, minas e pedreiras, sobretudo quanto à prevenção de explosões, incêndios, desmoronamentos e soterramentos, eliminação de poeiras, gases, etc. e facilidades de rápida saída dos empregados;

IV - proteção contra incêndio em geral e as medidas preventivas adequadas, com exigências ao especial revestimento de portas e paredes, construção de paredes contra-fogo, diques e outros anteparos, assim como garantia geral de fácil circulação, corredores de acesso e saídas amplas e protegidas, com suficiente sinalização;

V - proteção contra insolação, calor, frio, umidade e ventos, sobretudo no trabalho a céu aberto, com provisão, quanto a este, de água potável, alojamento profilaxia de endemias;

VI - proteção do trabalhador exposto a substâncias químicas nocivas, radiações ionizantes e não ionizantes, ruídos, vibrações e trepidações ou pressões anormais ao ambiente de trabalho, com especificação das medidas cabíveis para eliminação ou atenuação desses efeitos limites máximos quanto ao tempo de exposição, à intensidade da ação ou de seus efeitos sobre o organismo do trabalhador, exames médicos obrigatórios, limites de idade controle permanente dos locais de trabalho e das demais exigências que se façam necessárias;

VII - higiene nos locais de trabalho, com discriminação das exigências, instalações sanitárias, com separação de sexos, chuveiros, lavatórios, vestiários e armários individuais, refeitórios ou condições de conforto por ocasião das refeições, fornecimento de água potável, condições de limpeza dos locais de trabalho e modo de sua execução, tratamento de resíduos industriais;

VIII - emprego das cores nos locais de trabalho, inclusive nas sinalizações de perigo.

Parágrafo único - Tratando-se de radiações ionizantes e explosivos, as normas a que se referem este artigo serão expedidas de acordo com as resoluções a respeito adotadas pelo órgão técnico⁴⁷.

Atualmente, o ordenamento jurídico brasileiro conta com 36 (trinta e seis) Normas Regulamentadoras editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que regulam diversas atividades laborais com potencial de causar os mais variados danos aos trabalhadores, a exemplo de atividades envolvendo contato com energia elétrica de alta tensão, atividades em fornos e em altura, manuseio de explosivos, trabalhos realizados a céu aberto, etc.

A Norma Regulamentadora nº 06 traz em seu texto aquilo que considera como equipamento de proteção individual, considerado como todo dispositivo ou produto, de uso

⁴⁷ BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 48-49.

individual utilizado pelo trabalhador, e que se presta a protegê-lo de riscos suscetíveis de ameaçar a sua segurança e saúde no trabalho. O fornecimento deste equipamento deve ser feito de forma gratuita pelo empregador (trata-se de uma aplicação do princípio da alteridade ou do chamado “risco empresarial”), e o dispositivo deve estar em perfeito estado de conservação, apto a efetivamente evitar possíveis danos.

São três as circunstâncias em que a empresa deverá disponibilizar ao trabalhador o EPI: quando as medidas em vigência não oferecerem completa proteção ao empregado contra riscos de danos ou acidentes de trabalho; durante a implantação das medidas de segurança (antes que esteja definitivamente concluída) e em situações de emergência. Infelizmente, nem sempre o uso de EPI's é suficiente para neutralizar completamente os riscos capazes de acometer o trabalhador em seu meio ambiente laboral e, na grande maioria das vezes, o dispositivo apenas tem o condão de diminuir os riscos causados pela condição insalubre ou perigosa.

Ressalte-se também que não basta que o empregador forneça os equipamentos; é necessário que ensine aos trabalhadores a forma correta de utilizá-los, além da maneira de manipulá-los que ajude na sua conservação. Se estiver em mau estado de conservação, deve ser imediatamente trocado pelo empregador. É dever e direito do empregado informar ao seu superior acerca da impossibilidade de utilização de equipamento de proteção individual. Por mais simples que essas medidas possam parecer, elas significam muito para a segurança dos trabalhadores. O uso incorreto de um dispositivo de proteção pode diminuir a sua eficiência, ou mesmo torná-lo sem eficácia, e o mesmo aplica-se no caso de um equipamento mal conservado.

Interessante o entendimento de que o simples fornecimento do equipamento de proteção não exime o empregador da obrigação de pagar o adicional de risco respectivo, e esta ideia encontra-se expressa na súmula nº 289 do Tribunal Superior do Trabalho⁴⁸.

Existem ainda as chamadas medidas coletivas de proteção. Estas têm um maior potencial de segurança do que os equipamentos de proteção individual. Enquanto o EPI ampara apenas aquele trabalhador que esteja utilizando-o, a implementação de uma medida coletiva pode garantir a integridade física de um grupo de pessoas, incluindo trabalhadores e terceiros que por ventura estejam expostos no meio ambiente laboral. A respeito do tema,

48 BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 458. Súmula 289. Fornecimento do Aparelho de Proteção do Trabalho. Adicional de Insalubridade. O simples fornecimento do aparelho de proteção pelo empregador não o exime do pagamento do adicional de insalubridade, cabendo-lhe tomar as medidas que conduzam à diminuição ou eliminação da nocividade, dentre as quais as relativas ao uso efetivo do equipamento pelo empregado.

Raimundo Simão de Melo esclarece que

Em primeiro lugar, e de forma prioritária, a empresa deverá adotar medidas coletivas de prevenção dos riscos ambientais. Somente excepcionalmente, enquanto estas estiverem sendo implantadas ou para complementá-las, fornecerá os EPI's, cabendo-lhe adquirir os mais adequados ao risco que cada atividade exigir. [...] As medidas coletivas previnem riscos para a saúde dos trabalhadores, enquanto as individuais, como os EPI's, servem para protegê-los dos danos que possam advir da falta de prevenção. Em outras palavras, quero dizer que os EPI's não constituem medidas adequadas de prevenção dos riscos ambientais. As medidas coletivas previnem os acidentes de trabalho; as medidas individuais podem atenuar os efeitos dos acidentes, mas, preveni-los somente em situações raras. Exemplificamos com o caso do capacete em relação a objetos que possam cair dos pavimentos superiores de um prédio em construção, que não prevenirá acidentes, mas, dependendo do peso do objeto que venha a atingir o trabalhador, poderá diminuir o impacto ou não. Se se tratar de um objeto de um quilograma, caído de uma pequena altura, poderá causar dano de pequena monta no trabalhador. Todavia, se se tratar de uma barra de ferro de dez quilogramas, caída de cinco metros de altura, atingindo a cabeça do trabalhador, dificilmente o deixará com vida. Por isso, são obrigatórios bandejas e outros revestimentos nas construções civis, para evitar que objetos caídos dos andares superiores atinjam trabalhadores e outras pessoas que transitem nas partes inferiores das obras⁴⁹. (grifos nossos).

Tradicionalmente, as medidas de prevenção coletivas são implementadas através do uso dos chamados equipamentos de proteção coletivos ou EPC's. Não existe nenhuma norma regulamentadora do Ministério do Trabalho que verse exclusivamente acerca destes aparatos coletivos, mas no glossário da NR nº 10 encontra-se a sua definição. São considerados equipamentos de proteção coletivos toda medida ou conjunto de medidas destinadas à proteção da integridade física e da saúde de um ou mais trabalhadores.

A norma regulamentadora nº 15 do MTe conta com 14 anexos, sendo que 13 deles estão em vigor. A NR 15 traz de forma específica as atividades ou operações consideradas insalubres, para fins do pagamento do adicional respectivo. São consideradas insalubres, de acordo com a exposição mínima prevista na norma em comento, atividades realizadas em meio a ruídos comuns e de impacto (contínuos ou intermitentes), exposição ao calor, radiações ionizantes e não ionizantes, trabalho sob condições hiperbáricas (alta pressão), com vibrações, frio ou umidade, agentes químicos e biológicos, poeiras minerais e aqueles que envolvem benzeno. Na forma da legislação em vigor:

Art. 189 - Serão consideradas atividades ou operações insalubres aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes

⁴⁹ MELO, Raimundo Simão de. **Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador**. São Paulo: LTr, 2013, p. 129.

nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos⁵⁰.

A CLT enuncia quais as atividades e operações seriam consideradas insalubres pelo ordenamento, e apesar da definição genérica e ampla, o simples enquadramento de uma atividade laboral no conceito descrito não gera, automaticamente, o pagamento do adicional de insalubridade. Afora a adequação da atividade com o conceito previsto no artigo anteriormente citado, para que o trabalhador tenha direito à percepção do respectivo adicional (que pode ter graus máximo, médio e mínimo, de acordo com o grau de intensidade da exposição ao fator de risco à saúde), é imprescindível que a atividade laboral desenvolvida esteja expressamente prevista na norma regulamentadora nº 15, editada pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Assim dispõe o artigo 190 da CLT:

Art. 190 - O Ministério do Trabalho aprovará o quadro das atividades e operações insalubres e adotará normas sobre os critérios de caracterização da insalubridade, os limites de tolerância aos agentes agressivos, meios de proteção e o tempo máximo de exposição do empregado a esses agentes⁵¹.

Exige-se ainda a realização de perícia, sempre que for possível fazê-la e que assim determinar a norma.

O adicional devido em razão da atividade desempenhada em local ou condições insalubres pode ser de 10% (grau mínimo), 20% (grau médio) ou 40% (grau máximo), devendo o cálculo do adicional ser realizado sobre o valor do salário mínimo vigente à época do pagamento.

A Norma Regulamentadora nº 16 do MTE conta com 3 anexos, e traz um rol detalhado das atividades ou operações consideradas perigosas. Em regra, as atividades laborais realizadas com o manuseio de substâncias inflamáveis ou explosivas (ou mesmo com uma proximidade mínima destas), são consideradas perigosas e ensejam o pagamento do respectivo adicional, desde que a CLT passou a vigor em 1943.

O Ministério do Trabalho e Emprego, através da portaria nº 518, editada em abril de 2013, determinou ainda que os trabalhadores expostos a radiações ionizantes também fariam jus ao adicional em comento, tendo em vista que, na realidade brasileira, “o presente estado da tecnologia nuclear não permite evitar ou eliminar o risco em potencial oriundo de tais

⁵⁰ BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 46.

⁵¹ **Ibidem**.

atividades [...]”⁵². Por motivações políticas, determinou-se a concessão do adicional de periculosidade para este caso, mas o adicional de insalubridade também seria viável, já que a exposição a radiações ionizantes traz grandes riscos à saúde dos trabalhadores.

Além destas atividades, duas alterações na CLT ocorreram e aumentaram o rol de trabalhos dessa natureza: no ano de 2012, a Lei nº 12.740 alterou a Consolidação para a inclusão de atividades e operações que lidam com energia elétrica (a depender do potencial energético envolvido) e com segurança pessoal ou patrimonial também como perigosas.

Recentemente, no ano de 2014, a Lei nº 12.997 também modificou o artigo 193 da CLT⁵³, para inserir um parágrafo afirmando que são também consideradas perigosas as atividades de trabalhador em motocicleta.

O trabalho em condições perigosas é aquele que tem o condão de expor o homem a risco potencial ou iminente de vida no desempenho de suas funções laborais. O artigo 193 da Consolidação das Leis do Trabalho brasileira traz a definição de atividades ou operações perigosas:

Art. 193. São consideradas atividades ou operações perigosas, na forma da regulamentação aprovada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, aquelas que, por sua natureza ou métodos de trabalho, impliquem risco acentuado em virtude de exposição permanente do trabalhador a: I - inflamáveis, explosivos ou energia elétrica; II - roubos ou outras espécies de violência física nas atividades profissionais de segurança pessoal ou patrimonial⁵⁴.

Pelo desempenho de uma atividade perigosa é devido um adicional no valor de 30% (trinta por cento) aos empregados, a ser calculado sobre o salário básico do operário, conforme determina do artigo 193, §1º, da CLT.

Na forma das Súmulas nº 361 e nº 364 do TST⁵⁵, a exposição intermitente ao fator de risco enseja o pagamento do adicional. A exposição eventual (aquela que ocorre de

⁵² BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria n.º 518, de 04 de abril de 2013**. Disponível em: <www.mte.gov.br>. Acesso em: 16 nov. 2015.

⁵³ BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 47. Art. 193, §4º. São também consideradas perigosas as atividades de trabalhador em motocicleta.

⁵⁴ **Ibidem**, p. 47.

⁵⁵ **Ibidem**, p. 467. Súmula 361. ADICIONAL DE PERICULOSIDADE. ELETRICITÁRIOS. EXPOSIÇÃO INTERMITENTE. O trabalho exercido em condições perigosas, embora de forma intermitente, dá direito ao empregado a receber o adicional de periculosidade de forma integral, porque a Lei nº 7.369, de 20.09.1985, não estabeleceu nenhuma proporcionalidade em relação ao seu pagamento. Súmula 364. ADICIONAL DE PERICULOSIDADE. EXPOSIÇÃO EVENTUAL, PERMANENTE E INTERMITENTE. Tem direito ao adicional de periculosidade o empregado exposto permanentemente ou que, de forma intermitente, sujeita-se a condições de risco. Indevido, apenas, quando o contato dá-se de forma eventual, assim considerado o fortuito, ou o que, sendo habitual, dá-se por tempo extremamente reduzido.

forma esporádica, ou em tempo reduzido), por sua vez, não gera a percepção do salário condição em epígrafe.

Este é, por conseguinte, o quadro geral de regulamentação do meio ambiente do trabalho no Brasil, destacando-se que todas as normas editadas até o presente momento se encontram sob égide do paradigma da monetização do risco, ou seja, da compensação financeira diferenciada para o trabalhador em condições anódinas.

Esta regulamentação, todavia, configura-se como legislação-álibi, na tipologia da legislação simbólica, como já explanado, e é destituída de efetividade, como se demonstrará no item seguinte.

4 LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA E A INEFICÁCIA DAS NORMAS REGULAMENTADORAS DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO NO BRASIL

A ideia sustentada no presente trabalho é a de que as normas regulamentadoras do meio ambiente do trabalho são destituídas de eficácia social, porquanto adquirem, para o legislador, uma função simbólica de instrumento político de salvaguarda de sua credibilidade e de confiança entre os cidadãos, apenas. Trata-se, pois, de uma intromissão sistêmica – utilizando-se conceitos da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann – entre o sistema político e o sistema jurídico, com prevalência do primeiro, que provoca distorções no segundo e ausência de efetividade normativa. É imperioso, neste ínterim, uma breve explanação acerca da efetividade das leis e dos efeitos reais da legislação-álibi, perpassando pela ênfase na circunstância de que o direito a um meio ambiente do trabalho hígido e seguro é indisponível. Indiscutível também a existência de custos para sua implementação e a falta de fiscalização dos órgãos governamentais, causas apontadas no presente estudo para a ineficácia das aludidas normas. Por derradeiro, tenciona-se, sem esgotar o tema, indicar possíveis atuações para rechaçar o caráter ideológico das normas regulamentadoras do meio ambiente do trabalho.

4.1 Efetividade das leis e efeitos reais da legislação simbólica

Existem funções manifestas e latentes em toda e qualquer legislação, inegavelmente. Todo o problema da legislação simbólica, em especial da legislação-álibi, reside no fato de que a sua função latente é muito maior e mais relevante que a sua função manifesta, ou seja, os efeitos almejados politicamente são muito mais fortes e veementes do que os efeitos jurídicos.

Como destacado por Marcelo Neves, os efeitos colaterais da legislação desempenham um papel relevante em todas as relações intersistêmicas, especialmente entre o sistema jurídico e o sistema político⁵⁶.

Na legislação simbólica, o a relação “se-então” prevista abstratamente na norma não é realizada no âmbito da realidade fática, ou seja, a norma não é usada, observada,

⁵⁶ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 49.

aplicada e executada. Na esfera das normas regulamentadoras do meio ambiente o trabalho, esta ineficácia deve-se a dois motivos primordiais: a) o alto custo de sua aplicação, o que faz com que o empregador entenda ser mais lucrativo o seu descumprimento, porquanto, se condenado por eventual acidente de trabalho, não será ultrapassado o custo com a implementação das normas de segurança e medicina do trabalho, e b) a falta de fiscalização pelos órgãos governamentais, destituídos de estrutura suficiente para cumprimento do mister.

Assim, o poder constituído edita um sem número de normas regulamentadoras que lhe servirão como salvo-conduto ou como álibi na hipótese de ocorrência de sinistro. Entrementes, não há vontade política em organizar e aparelhar adequadamente o Ministério do Trabalho e Emprego e até mesmo o Ministério Público do Trabalho para sua concretização.

Na legislação simbólica, há, pois, um problema de falta de vigência social da norma por hipertrofia de sua finalidade não jurídica. A legislação simbólica da subespécie legislação-álibi tem por efeito real tornar-se uma “explicação” a ser dada à mídia e à sociedade em geral, quando ocorrem acidentes de trabalho que causam fragor social, por exemplo. Desta sorte, não é o legislador o culpado pelo infortúnio, mas o empresário, que deixou de cumprir a norma, mal sabendo a classe trabalhadora que há toda uma confluência de circunstâncias que promovem este descumprimento, adotadas pelo poder público. Na lição de Marcelo Neves,

A legislação-álibi é um mecanismo com amplos efeitos político-ideológicos. Como já enfatizei acima, descarrega o sistema político de pressões sociais concretas, constitui respaldo eleitoral para os respectivos político-legisladores, ou serve à exposição simbólica das instituições estatais como merecedoras da confiança pública⁵⁷.

Desta sorte, defende-se no presente trabalho a tese de que as normas regulamentadoras editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que têm natureza jurídica de ato administrativo normativo, são em verdade uma legislação-álibi para o Poder Executivo e Legislativo constituídos, a fim de se esquivarem da responsabilidade pela ocorrência de catástrofes na órbita dos acidentes de trabalho, não existindo ímpeto político para sua fiscalização ou concretização.

⁵⁷ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 54.

4.2 A proteção à saúde do trabalhador como direito indisponível

A proteção à vida e à integridade física das pessoas é um direito fundamental, difuso e indivisível, que pertence a toda a sociedade, que não possui um titular determinado, que se estende para as presentes e futuras gerações, previsto no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988⁵⁸. Como ressalta Raimundo Simão de Melo,

O Direito Ambiental do Trabalho constitui direito difuso fundamental inerente às normas sanitárias e de saúde do trabalhador (CF, art. 196), que, por isso, merece a proteção dos Poderes Públicos e da sociedade organizada, conforme estabelece o art. 225 da Constituição Federal. É difusa a sua natureza, ainda, porque as consequências decorrentes da sua degradação, como, por exemplo, os acidentes de trabalho, embora com repercussão imediata no campo individual, atingem, finalmente, toda a sociedade, que paga a conta final⁵⁹.

Para que o trabalhador desempenhe suas funções com produtividade, é preciso que seu corpo esteja em total equilíbrio, gozando de boa saúde física, mental, psíquica e emocional. A saúde e a qualidade de vida, por seu turno, são promovidas quando o indivíduo tem asseguradas uma alimentação qualitativa e quantitativamente adequada, atividade física moderada e sono reparador para o alívio das tensões e cargas suportadas na vida cotidiana. Quando ocorre excesso ou carência de um destes elementos, o sistema físico e/ou psicoemocional se desequilibra e, por consequência, tem reduzida a sua capacidade de realização de trabalho, além das demais atividades rotineiras.

Na sociedade contemporânea, mais de um terço da vida das pessoas é utilizado em atividades laborais e no deslocamento de casa para o trabalho e vice-versa. Por conseguinte, as condições de trabalho e de trajeto têm efeitos devastadores sobre a saúde o bem-estar de todos, ainda mais se for considerada a necessidade de produção de resultados e de consecução de metas, o que origina ainda mais estresse.

Incumbe ao legislador determinar as condições mínimas a serem observadas pelos empregadores para redução ou eliminação dos riscos inerentes à atividade produtiva. Na

⁵⁸ BRASIL. **Constituição Federal**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 136. Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁵⁹ MELO, Raimundo Simão de. **Direito ambiental do trabalho e saúde do trabalhador**. São Paulo: LTr, 2004, p. 32.

síntese de Sebastião Vieira, boas condições de trabalho significam: a) meios de produção adequados às pessoas, o que significa o respeito à ergonomia dos equipamentos e utensílios de trabalho; b) objetos de trabalho, materiais e insumos inócuos às pessoas ou ser evitado o contato com materiais tóxicos; c) postos de trabalho ergonomicamente projetados; d) controle de fatores ambientais adversos, como iluminação, temperatura, ruído, partículas tóxicas, poeira, gases, etc.; e) organização do trabalho que garanta a cada pessoa uma tarefa com conteúdo adequado às suas capacidades físicas, psicoemocionais e mentais, que sejam interessantes e motivadoras; f) organização temporal do trabalho que comprometa no menor grau possível a saúde do trabalhador, além de pausas para recuperação das funções fisiológicas, psíquicas e mentais; g) sistema de remuneração adequado e de acordo com as tarefas desempenhadas; h) tratamento cordial e bom relacionamento com colegas, superiores e subalternos; i) supervisão do trabalho que zele pelo cumprimento de normas e regulamentos de segurança, promova treinamentos na área e avalie o desempenho do trabalho em termos qualitativos e quantitativos⁶⁰.

Para o Ministério do Trabalho e Emprego, são riscos ambientais todos os agentes existentes no ambiente de trabalho que, por sua natureza, concentração, intensidade e tempo de exposição possam causar danos à saúde ou à incolumidade física do trabalhador. São definidas cinco categorias de riscos ambientais: físicos, químicos, biológicos, ergonômicos e de acidentes.

Em síntese, o direito ao meio ambiente de trabalho seguro e hígido é um direito fundamental dos trabalhadores, composto por normas cogentes e de caráter social, que visam garantir direitos indisponíveis, tais como o direito à vida, à integridade física e saúde mental. O interesse público sempre estará presente nas discussões e deliberações sobre meio ambiente do trabalho, vez que se trata de interesse de toda a coletividade.

Importante comentar acerca da atuação da Organização Internacional do Trabalho, no tocante às políticas que visam salvaguardar a saúde da classe operária no contexto internacional. O surgimento do referido órgão, que ocorreu após os conflitos envolvendo a Primeira Guerra Mundial, significou uma uniformização nos padrões mínimos a serem seguidos na seara trabalhista como um todo, sobretudo para os países signatários das convenções editadas pela organização e para aqueles que, de alguma forma, observam as recomendações emanadas do órgão. Além disso, a atuação normativa da OIT significa a emergência de um plexo de garantias internacionais mínimas a serem consideradas por ordenamentos jurídicos diversos, juristas e empregadores em geral.

⁶⁰ VIEIRA, Sebastião Ivone. **Manual de saúde e segurança do trabalho: segurança, higiene e medicina do trabalho**. São Paulo: LTr, 2005, p. 86.

A Organização Internacional do Trabalho é parte integrante da Organização das Nações Unidas e opera como uma agência especializada, emitindo recomendações, notificações e editando convenções sobre as relações de trabalho. Atualmente, a OIT conta com 149 países-membros, incluindo o Brasil.

Dentre as convenções editadas pela OIT, ressalte-se que a n° 42, ratificada pelo Brasil em 08 de junho de 1936, foi a norma internacional que pela primeira vez indicou a necessidade de se indenizar os trabalhadores pela ocorrência de doenças laborais. Como era bastante árduo estabelecer um nexo de causalidade entre a doença e a atividade de trabalho desempenhada por aquele que era acometido pela moléstia, sempre foi mais fácil o pagamento de indenizações para as pessoas que eram vítimas de acidentes do trabalho.

Destaque-se ainda a convenção n° 155 do referido órgão, que traz aos países signatários o compromisso de formularem e reverem periodicamente os preceitos envolvendo a sua política nacional de saúde e segurança do trabalhador, inclusive enviando à OIT relatórios periódicos. Até 1999, a Convenção n.º 155 havia sido ratificada por 31 países, elevando-as para 47 países em 2006⁶¹.

A convenção n° 161, editada também pela OIT, versa sobre os princípios de uma política nacional de proteção à saúde do trabalhador. Até 1999, a Convenção n. 161 da OIT havia sido ratificada por 18 países: Alemanha, Benin, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Burkina Fasso, Chile, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Finlândia, Guatemala, Hungria, Ex-República Iugoslava da Macedônia, México, República Checa, San Marino, Suécia e Uruguai (1998). Em 2006, esse número passou para 25 países, com ratificação, nesse lapso de tempo, pela Colômbia, Polônia, Sérvia, Seychelles, Turquia e Zimbábue⁶².

Conclui-se, nesta ordem de ideias, que o direito à saúde e à segurança no trabalho são indisponíveis, estando regulamentados na Constituição Federal de 1988, erigidos a patamar de princípios constitucionais norteadores de todo o sistema laboral, bem como na legislação infraconstitucional, precipuamente nas normas regulamentadoras do meio ambiente do trabalho.

Na qualidade de normas regulamentadoras de direitos indisponíveis, por conseguinte, é preciso conferir efetividade às NR's editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, no escopo de afastar a simbologia e a carga ideológica e política destes diplomas normativos. Sustenta-se no presente trabalho, destarte, que embora em sua gênese a norma

61 FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 82.

62 **Ibidem**.

regulamentadora esteja eivada pela ideologia de se tornar um álibi ou um salvo-conduto aos poderes constituídos, é possível e rechaçar esta característica e tornar a norma eficaz no âmbito social, garantindo a sua concretização para a classe trabalhadora.

4.3 Custos para implementação das normas regulamentadoras e ausência de fiscalização adequada de seu cumprimento

O homem necessita do trabalho na mesma proporção em que as engrenagens laborais necessitam dele. Muitos ramos da psicologia, a exemplo da psicologia social e organizacional, já entendem que a atividade laboral é de grande relevância para a sanidade psíquica e autoestima dos seres humanos. Através do trabalho, o homem é capaz de prover o seu próprio sustento e o de sua família, e obtém ganhos consideráveis para a sua vida pessoal e social. Da mesma forma, relaciona-se ao fato de que o trabalho detém – na mesma proporção em que é benéfico – o poder de desestímulo, quando se torna uma atividade lesiva à saúde física ou mental do homem.

Mauricio Godinho Delgado, em julgado sob a sua relatoria no Tribunal Superior do Trabalho, aduz que

EMENTA. [...] A conquista e a afirmação da dignidade da pessoa humana não mais podem se restringir a sua liberdade e intangibilidade física e psíquica, envolvendo, naturalmente, também a conquista e afirmação de sua individualidade no meio econômico e social, com repercussões positivas conexas no plano cultural - o que se faz, de maneira geral, considerado o conjunto mais amplo e diversificado das pessoas, mediante o trabalho e, particularmente, o emprego⁶³.

O princípio da dignidade da pessoa humana é um dos valores máximos do Estado Democrático de Direito, e constitui-se como um direito de natureza fundamental. Trazido no artigo 1º da Carta Brasileira de 1988, este princípio enuncia um valor já aventado pelo filósofo Immanuel Kant, que acreditava que as pessoas deveriam ser tratadas como um fim em si mesmo, jamais como objetos desprovidos de valor espiritual. Para Kant, o homem tinha um potencial maior do que aquele que se pode considerar pela simples avaliação de seus

63 BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo de Instrumento em Recurso de Revista n.º 0002302-97.2011.5.02.0466**. Relator Ministro Mauricio Godinho Delgado; Órgão julgador: Terceira Turma; Agravante: Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores do Brasil Ltda; Recorrido: Alcides Alves dos Reis; Data de publicação: 21.03.2014.

atributos físicos e capacidade para o trabalho braçal, devendo ser valorizada a sua personalidade e individualidade. Ele acreditava que o ser humano, na qualidade de ser pensante, merecia respeito. Isto seria o valor espiritual do homem.

Importante ainda transcrever o artigo 170 da Constituição Federal de 1988, que complementa a axiologia dos preceitos contidos no artigo 1º, a saber:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (grifos nossos).

A Constituição Federal vigente assegura a existência da livre iniciativa no Brasil, mas assevera que esta deve desenvolver-se em consonância com a defesa do meio ambiente e trabalho humano digno e valorizado. Com isso, é possível perceber que o legislador optou por priorizar os valores sociais do trabalho e meio ambiente saudável em prejuízo dos princípios que regem o sistema capitalista. Trata-se de uma visão acertada, que valoriza a concepção humana antes das demais. Para Raimundo Simão de Melo,

É certo que a proteção e defesa da dignidade da pessoa humana e dos direitos da personalidade alcançam importância ímpar nesse novo século, principalmente em virtude dos avanços tecnológicos e científicos experimentados pela humanidade, que potencializam cada vez mais os riscos nos ambientes de trabalho⁶⁴.

O Estado do Bem-Estar Social possibilita que os aparatos governamentais se responsabilizem pela promoção e defesa dos direitos sociais. Nessa qualidade, cabe ao Estado Brasileiro, por sua vez, através de programas políticos e planos de governo, viabilizar o acesso à saúde da população em geral, inclusive aquela que é economicamente ativa e movimenta os aparatos financeiros do país. Ainda acerca do tema, na correta lição constitucional de Pedro Lenza,

64 MELO, Raimundo Simão de. **Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador**. São Paulo: LTr, 2013, p. 68.

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. [...] Como se sabe, a doutrina aponta a dupla vertente dos direitos sociais, especialmente no tocante à saúde, que ganha destaque, enquanto direito social, no texto de 1988: a) natureza negativa: o estado ou terceiros devem abster-se de praticar atos que prejudiquem terceiros; b) natureza positiva: fomenta-se um Estado prestacionista para implementar o direito social⁶⁵.

Cabe ainda tecer importante observação acerca do alcance das normas constitucionais que garantem que o meio ambiente em geral, sobretudo o laboral, seja seguro e saudável para todos os trabalhadores: elas se estendem também àqueles que não estão sujeitos ao regime de trabalho celetista. “A extensão desse direito a outras modalidades de vínculo jurídico que não o empregatício, *in casu*, vínculo de natureza administrativa (estatutária), faz ressaltar a inserção deste direito social no campo dos Direitos Humanos”⁶⁶.

Na forma dos artigos nº 21 e seguintes da Carta Maior, a competência material para legislar em relação à proteção do meio ambiente e combate à poluição é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal. Na atuação pela proteção do meio ambiente e cuidados com a saúde, todos os entes federativos estão legitimados.

Partindo da premissa de que o meio ambiente compreende o meio ambiente do trabalho, e de que a saúde inclui a saúde dos trabalhadores, o Poder Público, sem exceção, deve proteger o meio ambiente do trabalho e cuidar da saúde dos trabalhadores⁶⁷.

O ordenamento jurídico brasileiro busca proteger os trabalhadores expostos a riscos e para isso determina o uso de equipamentos de proteção apropriados e aptos a diminuir ou eliminar o risco a que porventura estejam expostos. Caso não ocorra a eliminação completa dos riscos através das medidas de proteção adequadas, os empregados expostos a condições de labor insalubres e/ou perigosas têm direito à percepção do adicional salarial correspondente.

A sistemática de compensação financeira pela exposição do empregado a situações que têm o potencial de trazer danos graves à sua saúde (ainda que em longo prazo) ou à sua vida, não se coaduna com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da indisponibilidade da vida e saúde defendidos pelo ordenamento jurídico do nosso país. A

65 LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 838-839.

66 FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 51.

67 ROCHA, Júlio César de Sá da. **Direito ambiental do trabalho: mudanças de paradigma na tutela jurídica à saúde do trabalhador**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 158-159.

respeito do tema, José Antônio Ribeiro de Oliveira Silva assevera que

O direito à saúde como gênero, e o direito à saúde do trabalhador, como espécie, trata-se de um direito humano. Como tal é inalienável, imprescritível e irrenunciável. E é um direito natural de todos os trabalhadores, em todos os tempos e lugares, ainda que sua positivação tenha ocorrido tardiamente, como se viu⁶⁸.

As normas trabalhistas voltadas para medicina e segurança laboral têm a função primordial de salvaguardar direitos indisponíveis dos trabalhadores, a exemplo de sua vida e saúde, e devido a este fato têm natureza pública, e, conseqüentemente, inderrogável pela vontade das partes na negociação laboral (incluindo os entes de representação coletiva dos trabalhadores e classe econômica). Apesar da antiga redação da Súmula nº 364 do Tribunal Superior do Trabalho ter assinalado, no seu item II, a possibilidade de redução do valor do adicional de periculosidade por acordo ou negociação coletiva, não se admite mais esta possibilidade.

Em diversos julgamentos⁶⁹, o Tribunal Superior do Trabalho já demonstrou a atual tendência do órgão jurisdicional de entender que as normas de higiene, segurança e medicina do trabalho têm uma natureza especial, em observância, inclusive, das convenções internacionais ratificadas pelo país. Nesse sentido:

EMENTA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. COMPENSAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO EM ATIVIDADE INSALUBRE. PRINCÍPIO DA ADEQUAÇÃO SETORIAL NEGOCIADA. REDUÇÃO DOS RISCOS INERENTES À SEGURANÇA E À SAÚDE DO TRABALHADOR. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTS. 1º, III, 7º, VI, XIII, XIV, XXII, 170, "CAPUT" e 225. CONVENÇÃO 155 DA OIT. DIREITO REVESTIDO DE INDISPONIBILIDADE ABSOLUTA. IMPOSSIBILIDADE DE FLEXIBILIZAÇÃO. DECISÃO DENEGATÓRIA. MANUTENÇÃO. **A Constituição Federal estipulou, como direito dos trabalhadores, a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. Essa inclusive é a orientação que se extrai da Convenção nº 155 da OIT, ratificada pelo Brasil em 18.05.1992, que expressamente estabelece a adoção de medidas relativas à segurança, à higiene e ao meio ambiente do trabalho.** No caso de atividades insalubres, para regularidade da prorrogação da jornada, é necessário que seja dada licença prévia de autoridade competente em matéria de higiene e saúde (art. 60 da CLT). Nesse contexto, mesmo que haja norma coletiva autorizando o regime compensatório em atividade insalubre, é imprescindível a observância da obrigação de haver inspeção e permissão das autoridades competentes, na forma do citado art. 60 da CLT. Isso porque a negociação coletiva trabalhista não tem poderes para eliminar ou restringir direito trabalhista imperativo e expressamente fixado por regra legal, salvo havendo específica autorização da ordem jurídica estatal. **Em se**

68 SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. **A saúde do trabalhador como um direito humano: conteúdo essencial da dignidade humana**. São Paulo: LTr, 2008, p. 67-68.

69 BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista n.º 0001000-24.2005.5.17.0014**. Relator Ministro Maurício Godinho Delgado; Órgão julgador: Sexta Turma; Recorrente: Norpel Pelotização do Norte S/A; Recorridos: Jonas Kirmse e Companhia Vale do Rio Doce; Data de publicação: 02.09.2011.

tratando de regra fixadora de vantagem relacionada à redução dos riscos e malefícios no ambiente do trabalho, de modo direto e indireto, é enfática a proibição da Constituição ao surgimento da regra negociada menos favorável (art. 7º, XXII, CF). Em coerência com essa nova diretriz, o Tribunal Pleno do TST cancelou a Súmula 349/TST, cancelando também outros verbetes que flexibilizavam a legislação na área de saúde e segurança laborais (item II da Súmula 364 e OJ Transitória 4 da SDI-1 do TST). Desse modo, não há como assegurar o processamento do recurso de revista quando o agravo de instrumento interposto não desconstitui os fundamentos da decisão denegatória, que subsiste por seus próprios fundamentos. Agravo de instrumento desprovido⁷⁰. (grifos nossos).

No contexto social e econômico brasileiro, infelizmente ainda existem trabalhadores que preferem se expor a situações laborais de risco para perceber o adicional correspondente, apenas pelo fato da percepção do adicional significar um acréscimo salarial, do que desempenhar suas funções em locais salubres. Trata-se de um pensamento reproduzido por uma minoria, que entende ser mais satisfatório o ganho pecuniário imediato do que evitar danos à saúde a longo prazo. Isso traduz uma involução na consciência da classe proletária e o Direito não deve amparar esta linha de raciocínio.

O Direito do Trabalho e o Direito da Seguridade Social ainda têm optado por uma solução tímida e na prática de pouca eficácia na tutela da vida e da saúde dos trabalhadores, preferindo a adoção de um sistema de tarifação por adicionais de insalubridade e periculosidade e por aposentadorias especiais, mercantilizando assim fases da vida e partes do corpo dos trabalhadores⁷¹.

Para que ocorra uma mudança dos paradigmas atualmente vigentes, é importante que aconteça uma movimentação geral da sociedade e dos entes governamentais, incluindo órgãos jurisdicionais e afins, a exemplo da Justiça do Trabalho e o Ministério Público Laboral. Certamente, um movimento de mudança desta natureza precisa de força política e respaldo social, e por isso deve contar ainda com os próprios trabalhadores e os respectivos sindicatos. Seria interessante ainda que a classe econômica fosse instada a participar deste processo, ainda que através de estímulos oriundos dos aparatos estatais.

Em um segundo momento, deve existir uma movimentação política e jurídica para a transformação dos alicerces normativos vigentes. Guilherme José Purvin de Figueiredo pondera que

70 BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo de Instrumento em Recurso de Revista n.º 0001064-66.2010.5.02.0211**. Relator Ministro Maurício Godinho Delgado; Órgão julgador: Terceira Turma; Agravante: Município de Caieiras; Agravado: Juraci da Costa; Data de publicação: 09.05.2014.

71 FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 32.

O estudo dos instrumentos jurídicos destinados à melhoria da qualidade de vida do trabalhador em seu ambiente de trabalho compreende em última análise uma reflexão sobre a integridade do corpo do homem e da mulher na arena dos processos de produção do sistema econômico capitalista⁷².

Há que se privilegiar uma postura mais inibitória em relação a exposição da classe trabalhadora a riscos possivelmente evitáveis no meio ambiente de labor, pelo simples fato dessa medida ter aptidão para equilibrar a sistemática que funciona hoje com os preceitos constitucionais fundamentais preconizados no Estado Democrático Brasileiro.

[...] a reduzida fiscalização dos aspectos de segurança no trabalho, os baixos níveis de instrução e de salários da população, o tratamento da demissão, somando-se a uma política paternalista (em relação ao empresariado) conduzem o Estado a arcar com as despesas decorrentes de acidentes de trabalho e doenças profissionais e/ou ocupacionais no lugar das empresas. Esse fato contribui para que os trabalhadores e seus sindicatos aceitem trocar a falta de adoção de medidas preventivas por adicionais de insalubridade e periculosidade⁷³.

Muitos instrumentos de proteção coletiva significam um enorme gasto financeiro para as empresas, se comparados com os equipamentos de proteção individuais. Com isso, a modificação desse paradigma encontra mais um obstáculo no processo de mudança, que é o desinteresse por parte da classe econômica de investir altos valores em novas aparelhagens, porém sem nenhuma espécie de retorno imediato na sua perspectiva de lucro econômico. É justamente nesse ponto que a atuação governamental entra como importante catalisador para o processo de modificação no *status quo* atual, a partir da implementação de incentivos que sirvam de estímulo para o empresariado.

É preciso que a sociedade brasileira se questione acerca de onde vem o interesse de manter a sistemática de compensação do trabalhador exposto a riscos voltada para a monetização dos prejuízos sofríveis ou sofridos pela mão de obra laboral, já que essa perspectiva não condiz com nossos princípios maiores de ordem fundamentais.

Para que as normas regulamentadoras do meio ambiente do trabalho deixem de ser legislação-álibi, na classificação da legislação simbólica preconizada por Marcelo Neves, é imprescindível que exista uma fiscalização adequada e suficiente do seu cumprimento, e que seja desestimulada a assunção do risco pelo empresariado brasileiro – que o mensura como

72 FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 31.

73 ZANELLI, José Carlos; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; BASTOS, Antonio Virgílio Bittencourt. **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil**. Porto Alegre: Artmed, 2004, p. 42.

inferior ao *quantum* a ser desembolsado para cumprimento das normas regulamentadoras.

Se o Ministério do Trabalho e Emprego não possui estrutura organizacional suficiente e adequada para fiscalização das normas, os empregadores sentem-se à vontade para não promover a sua efetivação, ao passo que os Poder Legislativo e os governantes de plantão utilizam a norma positivada como álibi para a opinião pública, ao serem cobrados acerca do ingente número de acidentes de trabalho que se verifica no Brasil.

Indubitavelmente, conferir eficácia a uma legislação simbólica é tarefa das mais árduas, que deve contar com a participação de toda a sociedade civil, dos sindicatos, dos movimentos sociais, do Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério Público do Trabalho.

4.4 Instrumentos para concretização das normas regulamentadoras

Os dados estatísticos acerca da ocorrência de acidentes de trabalho no Brasil e no mundo são alarmantes. Insta destacar, porque oportuno, que o acidente de trabalho é decorrente, precipuamente, da ineficácia e do descumprimento das normas regulamentadoras instituídas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Segundo dados da OIT, divulgados em 1995, a cada três minutos um trabalhador perde a vida no mundo em consequência de acidente de trabalho e de doença profissional, e a cada segundo, pelo menos, quatro trabalhadores sofrem algum tipo de lesão⁷⁴.

Em 2013, a Organização Internacional do Trabalho divulgou a notícia de que, a cada 15 (quinze) segundos, um trabalhador morre por acidentes ou doenças relacionadas ao trabalho. Em todo o mundo, cerca de 2,34 (dois inteiros e trinta e quatro centésimos) milhões de acidentes mortais ocorrem anualmente, sendo a ausência de prevenção adequada uma das principais causas⁷⁵.

Esta estatística é preocupante, pois as ocorrências ensejam consequências traumáticas para o trabalhador, como invalidez permanente e até mesmo a morte. As repercussões são danosas e atingem não só o próprio trabalhador, mas também a sua família, a

⁷⁴ GEMIGNANI, Tereza Aparecida Asta; GEMIGNANI, Daniel. Meio ambiente do trabalho - precaução e prevenção – princípios norteadores de um novo padrão normativo. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região**, vol. 19, n. 1, 2012, p. 95.

⁷⁵ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Notícias da organização internacional do trabalho**. Disponível em: < <http://www.oit.org.br/content/oit-pede-acao-mundial-urgente-para-combater-doencas-relacionadas-com-o-trabalho>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

empresa, o governo e a sociedade, havendo uma perda generalizada quando do acontecimento de um acidente de trabalho. Há também prejuízos financeiros, haja vista os custos com acidentes serem extremamente elevados para os empregadores e, indiretamente, para a sociedade como um todo.

No ano de 2002, gastou-se mais de cem milhões de reais em benefícios acidentários, segundo dados fornecidos pelo Ministério da Previdência Social⁷⁶. Por outro lado, dados fornecidos pela Fundação Jorge Duprat Figueiredo (FUNDACENTRO) indicam que a ausência de segurança nos ambientes de trabalho no Brasil gerou, em 2003, um custo de aproximadamente R\$ 32,8 (trinta e dois inteiros e oito décimos) bilhões de reais para o país⁷⁷. Além disso, estimativas de entidades empresariais revelam que, no ano de 1997, ocorreram 107 (cento e sete) mil mortes no trabalho. Com efeito, os danos à saúde dos trabalhadores por conta dos acidentes de trabalho e doença ocupacional significam prejuízo anual de R\$ 5,8 (cinco inteiros e oito décimos) bilhões de reais para o mercado⁷⁸. Deve-se verificar ainda que os dados supracitados não retratam a totalidade de acidentes do trabalho no Brasil, uma vez que boa parte deles não é notificada, permanecendo desconhecida das autoridades e órgãos competentes.

Na lição de Raimundo Simão de Melo, as estatísticas apresentadas pela Previdência Social revelam que a questão dos acidentes de trabalho é um problema social e que só será resolvido com a introdução de políticas públicas de Estado, que valorizem a prevenção e a promoção da saúde dos trabalhadores em todos os ambientes de trabalho, que o Estado cumpra o seu papel fiscalizador, que os sindicatos tenham participação decisiva no processo e organização do trabalho⁷⁹, enfim, que exista uma mobilização de toda a sociedade para que as normas regulamentadoras deixem de possuir esta característica de legislação-álibi e se tornem medidas efetivas de segurança do trabalho.

Ratifica-se, pois, que a conversão das normas regulamentadoras, de legislação simbólica para legislação efetiva, demanda uma participação de toda a sociedade civil organizada. Destaque-se, desde logo, que a atuação em conjunto de empregadores, empregados e poder público garante a eficácia das normas relacionadas à segurança do trabalho, tutelando,

⁷⁶ BRASIL. **Ministério da Previdência Social**. Publicação do Ministério da Previdência Social, ano II, n. 2, janeiro-abril de 2012. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_120425-115428-524.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2015.

⁷⁷ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 27.

⁷⁸ **Ibidem**.

⁷⁹ MELO, Raimundo Simão de. **Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador**. São Paulo: LTr, 2013, p. 71

consequentemente, a saúde e integridade física dos trabalhadores, garantindo os direitos constitucionais à vida, à saúde e à dignidade da pessoa humana.

As CIPA's (Comissões Internas de Prevenção de Acidentes) foram criadas pelo Decreto-Lei 7.036/1944, com o intuito de zelar por adequadas condições de segurança no ambiente de trabalho. Em 1977, uma alteração no artigo 165 da CLT conferiu estabilidade provisória aos membros da CIPA eleitos pelos trabalhadores (a composição atualmente é paritária), o que foi ratificado pelo artigo 10, inciso II, letra "a", das Disposições Constitucionais Transitórias, em 1988. O papel das CIPA's, portanto, é o de relatar condições de risco, solicitando ao empregador medidas para reduzi-lo e eliminá-lo, bem como para prevenir a ocorrência de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, orientando os trabalhadores quanto à prevenção dos infortúnios⁸⁰. Esta função, entretanto, também não é adequadamente cumprida, devido à falta de estrutura das comissões e da ausência de diálogo social, na maioria dos casos. Outrossim, é preciso destacar que, em inúmeras oportunidades, as aludidas comissões estão atreladas aos interesses patronais, utilizando os membros eleitos pelos trabalhadores a garantia de emprego como benefício pessoal. Considerando que a CIPA é um *locus* privilegiado, em termos técnicos, de discussão das questões relativas ao meio ambiente do trabalho, é imperioso conferir uma maior efetividade à sua atuação, a fim de que sejam assegurados os direitos à vida e à integridade física dos trabalhadores.

O poder público tem sua responsabilidade verificada em diferentes pontos da relação. Deve atuar na prevenção, através de medidas de fiscalização, realizadas pelos órgãos do Ministério do Trabalho e Emprego, ou através do Poder Judiciário, com a aplicação das tutelas inibitórias, para impedir a ocorrência do ato lesivo.

O Ministério do Trabalho e Emprego deve atuar, de ofício ou mediante provocação, na fiscalização do meio ambiente do trabalho. Nos termos do artigo 12 do Decreto n.º 55.841/1965, compete aos auditores fiscais do trabalho a inspeção das normas de proteção à saúde do trabalhador, para além dos aspectos formais dos contratos de trabalho.

É necessário incentivo para implementação de instrumentos de cunho protetivo, a exemplo da confecção de laudos médicos e periciais e implementação das normas regulamentadoras, como meio administrativo de tutela da saúde e integridade física do empregado. Tal medida, ao ser exigida, possibilita que os empregadores corrijam os problemas do meio ambiente de trabalho, tornando-o adequado e sustentável, em consonância com as normas de medicina, higiene e segurança.

⁸⁰ MELO, Raimundo Simão de. A garantia de emprego dos membros da CIPA, eleitos, depois da Carta Constitucional de 1988. **Suplemento Trabalhista**, São Paulo, LTr, n. 125, 1991, p. 778.

Por outro lado, cabe aos agentes fiscalizadores a inspeção técnica dos estabelecimentos, de modo a averiguar se as normas vêm sendo cumpridas. Em caso negativo, cabe a aplicação da tutela inibitória como instrumento capaz de evitar a ocorrência do dano ou, caso já tenha ocorrido, evitar a sua repetição. Exemplos de aplicação prática deste tipo de tutela seriam a interdição do estabelecimento, até a sua adequação às normas legais estabelecidas, e o embargo de obra que apresentasse potencial de provocar riscos aos trabalhadores.

A Convenção n.º 81 da Organização Internacional do Trabalho, já ratificada pelo Brasil, determina a existência de sistema de inspeção, com o fito de zelar pelo cumprimento das normas legais acerca da saúde, higiene e segurança do trabalho, tutelando adequadamente o trabalhador, no exercício de suas atividades profissionais. Prevê ainda a necessidade de uma atuação conjunta entre as diversas esferas do poder público, ao determinar a necessidade de informação à autoridade competente quando a empresa ou indústria fiscalizada estejam cometendo abusos não disciplinados nas disposições legais em vigor. Assim, *in verbis*:

Artigo 1

Todo Membro da Organização Internacional do Trabalho, para o qual esteja em vigor o presente Convênio, deverá manter um sistema de inspeção do trabalho nos estabelecimentos industriais.

Artigo 2

1. O sistema de inspeção do trabalho nos estabelecimentos industriais se aplicará a todos os estabelecimentos a respeito dos quais os inspetores do trabalho estejam encarregados de zelar pelo cumprimento das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão.
2. A legislação nacional poderá excetuar da aplicação do presente Convênio as empresas mineiras e de transporte, ou a partes de tais empresas.

Artigo 3

1. O sistema de inspeção estará encarregado de:

- a) zelar pelo cumprimento das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício de sua profissão, tais como as disposições sobre horas de trabalho, salários, segurança, higiene e bem-estar, emprego de menores e demais disposições afins, na medida em que os inspetores do trabalho estejam encarregados de zelar pelo cumprimento de tais disposições;
- b) facilitar informação técnica e assessorar os empregadores e os trabalhadores sobre a maneira mais efetiva de cumprir as disposições legais;
- c) levar ao conhecimento da autoridade competente as deficiências ou os abusos que não estejam especificamente cobertos pelas disposições legais existentes.

2. Nenhuma outra função que seja encomendada aos inspetores do trabalho deverá dificultar o cumprimento efetivo de suas funções principais ou prejudicar, de forma alguma, a autoridade e imparcialidade que os inspetores necessitam nas suas relações com os empregadores e os trabalhadores.

O poder público também deve atuar repressivamente, como já asseverado, através da fiscalização pelo Ministério do Trabalho e Emprego, bem como por meio das ações judiciais, individuais, plúrimas ou coletivas, mediante cumulação do pedido preventivo com o ressarcitório.

Na prática, as infrações relacionadas ao meio ambiente de trabalho normalmente afetam a coletividade e não apenas um particular. Deste modo, visando à tutela do direito coletivo à saúde, o Ministério Público do Trabalho – cujo *munus* público é o de proteger os direitos fundamentais e sociais dos trabalhadores – e o sindicato representativo da categoria podem ingressar no Judiciário para satisfação dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Nesse sentido, pontua Luiz Guilherme Marinoni:

Para que o direito fundamental ao meio ambiente e as normas que lhe conferem proteção possam ser efetivamente respeitados, é necessária uma ação que i) ordene um não-fazer a um particular para impedir a violação de uma norma de proteção e o direito fundamental ambiental; ii) ordene um fazer ao particular quando uma norma de proteção lhe exige uma conduta protetiva; iii) ordene um fazer ao Poder Público quando a norma de proteção dirigida contra o particular requer uma ação concreta; iv) ordene um fazer ao Poder Público para que a prestação que lhe foi imposta pela norma seja cumprida. [...] A ação adequada, em todos esses casos, é a inibitória, pois voltada, mediante um não-fazer, a impedir a prática ou a continuação do ilícito, ou dirigida, por meio de um fazer, a realizar o desejo preventivo da norma de proteção. Contudo, no caso de ilícito de eficácia continuada – ou seja, na hipótese de um agir exaurido, mas cujos efeitos ilícitos ainda se propagam, abrindo oportunidade a danos-, é necessária apenas a remoção do ilícito, vale dizer, a ação de remoção do ilícito⁸¹.

Impende destacar, no entanto, que as ações de caráter preventivo, individuais ou coletivas, são muito incomuns na realidade da Justiça do Trabalho, que ainda possui a cultura enraizada do ressarcimento. Desta sorte, a grande maioria das demandas tem por objetivo reparar o dano sofrido, precipuamente através das indenizações por danos morais. A cultura brasileira, infelizmente, preza por atuar após a ocorrência do ilícito e do dano, perpetuando a lógica do descarte e da monetização do risco. Tais medidas, sejam punitivas ou ressarcitórias,

⁸¹ MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória individual e coletiva**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 275.

são insuficientes para garantir o cumprimento das normas que preveem a necessidade de um meio ambiente de trabalho sadio, bem como para evitar a ocorrência de doenças profissionais e acidentes de trabalho. As demandas que visam a reparação por danos morais ou materiais por acidente de trabalho não são aptas, por conseguinte, a retirar o caráter ideológico das normas regulamentadoras, tornando-as efetivas.

Da própria responsabilidade do poder público é possível aferir a responsabilidade dos empregados, no tocante à garantia das normas de saúde e segurança do trabalho. Cabe ao empregado, diante de situações concretas de inobservância das normas legais, buscar instrumentos que garantam o seu direito ao meio ambiente de trabalho sadio, especialmente por meio da mobilização e da conscientização de classe. As violações legais também devem ser comunicadas ao sindicato da categoria, ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério Público do Trabalho, devendo o trabalhador empreender todos os meios necessários para que as normas de segurança do trabalho tenham eficácia.

A Carta Magna em vigor redefiniu as atribuições do Ministério Público, de forma geral, alçando-o da condição de mero apêndice do Poder Executivo para a de instituição permanente, autônoma e independente, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Na dicção de Carlos Henrique Bezerra Leite, “constituindo o Brasil um Estado Democrático de Direito, cometeu-se ao Ministério Público a tarefa de ser eterno guardião da democracia”⁸².

Em momento anterior, o papel desempenhado pelo *Parquet* laboral limitava-se à emissão de pareceres nos Tribunais de segundo e terceiro graus, manifestando-se precipuamente acerca de matérias relativas a questões de ordem pública. Tendo como pano de fundo os novos princípios consagrados pela Constituição Federal, dentre os quais a garantia de um meio ambiente do trabalho hígido e seguro, o Ministério Público do Trabalho passou a assumir a função de parte em lides coletivas que versam sobre direitos metaindividuais, no âmbito trabalhista. Não é exagero afirmar que o advento da Constituição Federal de 1988 provocou uma verdadeira revolução copernicana no âmbito do Ministério Público do Trabalho, que foi sentida em maior escala a partir do início da década de 2000.

Historicamente, os Tribunais nacionais estavam mais familiarizados com as lides individuais, que buscavam de maneira atomizada a resolução dos conflitos trabalhistas, com uma cultura individualista predominante e que, no cômputo geral, exprimiam o insucesso

82 LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ministério Público do Trabalho – doutrina, jurisprudência e prática**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2011, p. 38.

quanto à valorização do trabalho no plano coletivo⁸³. Esta situação, portanto, foi superada com a introjeção, pelos membros da instituição, de seu papel de promotor de direitos sociais e trabalhistas, em especial a defesa do meio ambiente do trabalho e a garantia da eficácia das normas de segurança, medicina e higiene do trabalho.

As novas atribuições, por seu turno, demandaram a utilização de instrumentos jurídicos adequados para a tutela das pretensões relativas a direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Conquanto no âmbito judicial o primacial instrumento para atuação do Ministério Público do Trabalho seja a ação civil pública, a atuação extrajudicial do órgão é de absoluta relevância, pois se propõe ao cumprimento da legislação ambiental laboral mediante celebração de termos de ajustamento de conduta ou através de promoção de políticas públicas, em especial.

É possível afirmar atualmente que a atuação extrajudicial do *Parquet* laboral obtém maior efetividade, no plano fático, do que a sua atuação judicial, sempre sujeita aos riscos inerentes a qualquer litígio. Assim, o Ministério Público do Trabalho, ao receber a denúncia ou atuar *ex officio*, tem por dever institucional investigar os fatos para verificação da lesão ou possibilidade de lesão ao meio ambiente do trabalho, no escopo de conformar a conduta da empresa ou do empregador aos termos da lei. Indubitável, por conseguinte, que o aparelhamento do Ministério Público do Trabalho, aliado a uma atuação mais específica do Ministério do Trabalho e Emprego, tornará factível a efetividade das normas regulamentadoras. Por derradeiro, a atuação do Poder Legislativo e do Poder Executivo, no âmbito normativo, também é primordial para que seja alcançado o desiderato de retirar o caráter ideológico das normas regulamentadoras. Ora, se o problema da legislação simbólica reside precisamente no seu nascedouro, é imperioso que o legislador, seja originário, seja regulamentador, esteja imbuído de um senso de juridicidade, ao invés de um senso político, na edição das referidas normas, evitando, assim, a interferência intersistêmica, na dicção de Niklas Luhmann, inerente à legislação-álibi.

83 BELTRAMELLI NETO, Sílvio. Inquérito civil no âmbito do Ministério Público do Trabalho: reflexões a partir de um novo perfil institucional. In: SANTOS, Élisson Miessa dos; CORREIA, Henrique (Coords.). **Estudos aprofundados MPT**. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 542.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Isto posto, é possível concluir que:

1. A teoria dos sistemas é caracterizada pela universalidade, ou seja, por pretender explicar todos os fenômenos sociais através de uma única tese, o que está na contramão do pensamento sociológico tradicional, que não acredita em uma única teoria que seja capaz, de modo idôneo e eficaz, de abarcar todo o universo fenomenológico da sociedade. Com este desiderato, a teoria dos sistemas estará sempre calcada na abstração e complexidade, bem como na utilização de uma terminologia própria.
2. A teoria dos sistemas afirma que o ser humano não é parte integrante da sociedade. Em verdade, a sociedade é um sistema composto apenas por comunicação, estruturado com base na diferenciação funcional.
3. Na teoria dos sistemas, sendo a sociedade um sistema de comunicação, não existem mais fronteiras e toda a comunicação social mundial faz parte de um mesmo sistema.
4. A autopoiese significa a capacidade que um determinado sistema possui de elaborar, a partir de si mesmo, sua estrutura e os elementos de que se compõe. São sistemas que produzem e reproduzem seus próprios elementos. Segundo a teoria dos sistemas, apenas os sistemas não vivos não são autopoieticos; todos os demais possuem esta característica. A autopoiese, por seu turno, deriva de um conceito mais amplo e mais sofisticado, que é o fechamento operacional dos sistemas.
5. Alguns subsistemas sociais têm uma diferenciação funcional, outros não a possuem porque não atingiram um nível de complexidade que seja capaz de conceituá-los nesta categoria. A diferenciação funcional faz com que cada subsistema tenha uma tarefa dentro do sistema social, não podendo ser substituído por outro. Destarte, o Direito não pode exercer as funções da Política, a Política não pode exercer as funções da Economia e assim por diante. Cada subsistema, por conseguinte, é insubstituível no desempenho de suas funções e atribuições, por isso a diferenciação é denominada de funcional.

6. Todos os sistemas, invariavelmente, na teoria de Luhmann, são constituídos por comunicação – e com o subsistema jurídico esta conclusão não poderia ser diversa, já que é a comunicação que torna a operação apropriada para produzir e para reproduzir o sistema jurídico. Os indivíduos e as instituições sociais não são elementos formadores do sistema social, mas apenas a comunicação, ou seja, o resultado das irritações que um sistema provoca no outro.

7. A função exercida pelo Direito no sistema social facilita o processo de redução da complexidade do meio, porque promove a delimitação dos elementos estritamente jurídicos, excluindo todos os demais. É a autorreferencialidade dos elementos que compõem o sistema jurídico que permite ao Direito criar o direito, em um movimento de retroalimentação infinito.

8. Considerando que Direito é comunicação, encontra-se esta comunicação carregada de símbolos, que podem significar, para a massa dos expectadores, tanto tranquilização quanto ameaça, mas predominantemente devem servir como instrumento de aquietação coletiva, reduzindo o fragor social. É possível a interconexão entre dois subsistemas sociais autopoieticos – o Direito e a Política – momento em que a comunicação produzida tem por finalidade apagar conflitos e produzir ideologicamente a sensação, para os indivíduos, de que a solução está sendo adotada, e com eficácia. A esta confluência de comunicação entre o sistema jurídico e o político, com finalidade primordialmente ideológica, denomina-se legislação simbólica.

9. A complexidade social cria um paradoxo para o Estado, que não mais possui capacidade para atender a todas as demandas de controle social. Por esta razão, observa-se hodiernamente um fenômeno de criação de normas que não têm por escopo possuir uma eficácia jurídico-normativa propriamente dita, mas apenas uma eficácia simbólica, para produzir a sensação de que há o controle, quando efetivamente este não existe.

10. A legislação simbólica não é apenas a falta de efetividade social de uma determinada norma que, no linguajar popular, “não pegou” e não é cumprida. Trata-se de uma norma em que o processo de criação e de promulgação é deliberadamente simbólico, ou seja, já em momento pretérito existe uma intenção de que a norma não possua eficácia social, porque não há força política para colocá-la em prática ou porque não há um aparato governamental que a fiscalize. Apesar de conhecer tais percalços, o legislador cria a norma e a anuncia com pompa e circunstância, para supostamente atender a uma demanda social, mesmo sabendo que a probabilidade de sua eficácia é mínima.

11. Baseado em estudo realizado por Harold Kindermann, que enfatizou a multiplicidade do fenômeno, Marcelo Neves propõe um modelo tricotômico para a tipologia da legislação simbólica: a) confirmação de valores sociais; b) demonstração da capacidade de ação do Estado e c) adiamento de solução de conflitos por meio de compromissos dilatatórios.

12. Quando o objetivo da legislação simbólica é fortalecer a confiança dos cidadãos no governo ou no Estado, denomina-se então legislação-álibi. Não se trata, destarte, de confirmar valores de determinado grupo, mas de produzir confiança nos sistemas político e jurídico. A legislação-álibi é muito comum no âmbito penal, quando o legislador, em face de determinada circunstância que origina fragor e insatisfação social, edita uma lei que aumenta as sanções punitivas ou ainda as torna mais severas, no intuito de demonstrar à sociedade que possui instrumentos de combate ao crime. Conquanto a norma promulgada não se mostre eficaz no combate à violência e muitas vezes recrudesça a criminalidade, como efeito indireto, o cidadão se sente protegido e a legislação se torna um álibi para o Estado.

13. A regulamentação normativa em nada contribui para melhoria da situação, mas a atitude legiferante serve como álibi do legislador perante a população, que exige uma reação do Estado. A legislação-álibi tem o poder de introduzir um sentimento de bem-estar na sociedade, solucionando tensões e servindo à lealdade das massas. A legislação-álibi é uma erva daninha nos ordenamentos jurídicos pois, com a intenção de dar aparência de solução dos conflitos e de demonstrar as boas intenções do legislador, termina por obstruir os conflitos sociais que terminariam por resolvê-los, ainda que de modo belicoso ou mediante confronto.

14. As normas regulamentadoras do meio ambiente do trabalho, no Brasil, são espécie de legislação simbólica que funciona como álibi para o legislador, embora o custo para sua implementação e sua fiscalização tornem pouco verossímil a sua concretização. Com a edição das denominadas normas regulamentadoras, que pormenorizam as condutas que impedem a proliferação dos riscos no ambiente laboral, o trabalhador possui a ilusória sensação de que a sua vida e saúde estão sendo protegidos e garantidos pelo legislador – na verdade, a promulgação das normas é apenas uma manipulação que imuniza o poder político, vez que despidas de efetividade.

15. O conceito de meio ambiente é unitário, mas, para fins exclusivamente didáticos, a doutrina divide o meio ambiente em natural, artificial, cultural e meio ambiente do trabalho.

16. O meio ambiente de trabalho é uma das espécies do meio ambiente que se encontra disciplinada na Constituição Federal de 1988, sendo aquele meio ambiente onde se deve ser assegurado o trabalho digno e em plenas condições de saúde e higiene física e mental, garantindo assim o equilíbrio entre todos os seus elementos.

17. O meio ambiente do trabalho não é sinônimo de fábrica ou empresa, sendo apenas dois aspectos desse ambiente, que são complementados por quaisquer outros aspectos artificiais (urbanos, periféricos ou rurais) ou naturais (preservados ou não) em que se desenvolvem atividades laborais. O meio ambiente do trabalho, portanto, consubstancia-se em qualquer local em que o homem exerce uma atividade laboral, na qual a sua força de trabalho é convertida em fator de produção. Em razão disso, até mesmo a residência do trabalhador (em atividades modernas, como o teletrabalho, ou em tarefas consideradas inferiores, como serviços terceirizados de costura de roupas, por exemplo) deverá ser considerada no estudo do meio ambiente laboral.

18. Princípio fundamental e basilar do ordenamento jurídico, o direito à vida deve reger todas as relações humanas, incluindo, obviamente, as relações de trabalho: deve-se garantir ao indivíduo uma vida profissional digna, que garanta o seu bem estar e o sustento próprio e de seus dependentes. Desta sorte, deve ser garantida a todo trabalhador a segurança necessária em seu ambiente laboral, com vistas a tutelar o seu bem mais precioso: a vida. A lógica do descarte encontra-se totalmente ultrapassada e, ao banalizar a vida do trabalhador, obrigando-o a se submeter a condições degradantes e perigosas, ocorre a violação expressa do texto constitucional.

19. De todas as formas, a proteção e prevenção da saúde do trabalhador é tema de extrema relevância para a ciência jurídica e sociedade como um todo, uma vez que, reduzindo e prevenindo os riscos no meio ambiente de trabalho, colabora-se com diversos outros ramos de relevância social: onera-se menos o sistema público previdenciário e o sistema único de saúde, em benefício da sociedade economicamente ativa, contribuindo assim para a administração, saúde e economia pública.

20. Todas as normas regulamentadoras editadas até o presente momento se encontram sob égide do paradigma da monetização do risco, ou seja, da compensação financeira diferenciada para o trabalhador em condições anódinas. Esta regulamentação, todavia, configura-se como legislação-álibi, na tipologia da legislação simbólica, e é destituída de efetividade.

21. As normas regulamentadoras do meio ambiente do trabalho são destituídas de eficácia social, porquanto adquirem, para o legislador, uma função simbólica de instrumento político de salvaguarda de sua credibilidade e de confiança entre os cidadãos, apenas. Trata-se, pois, de uma intromissão sistêmica, utilizando-se conceitos da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, entre o sistema político e o sistema jurídico, com prevalência do primeiro, que provoca distorções no segundo e ausência de efetividade normativa.

22. Existem funções manifestas e latentes em toda e qualquer legislação, inegavelmente. Todo o problema da legislação simbólica, em especial da legislação-álibi, reside no fato de que a sua função latente é muito maior e mais relevante que a sua função manifesta, ou seja, os efeitos almejados politicamente são muito mais fortes e veementes do que os efeitos jurídicos.

23. Na legislação simbólica, o a relação “se-então” prevista abstratamente na norma não é realizada no âmbito da realidade fática, ou seja, a norma não é usada, observada, aplicada e executada. Na esfera das normas regulamentadoras do meio ambiente do trabalho, esta ineficácia deve-se a dois motivos primordiais: a) o alto custo de sua aplicação, o que faz com que o empregador entenda ser mais lucrativo o seu descumprimento, porquanto, se condenado por eventual acidente de trabalho, não será ultrapassado o custo com a implementação das normas de segurança e medicina do trabalho, e b) a falta de fiscalização pelos órgãos governamentais, destituídos de estrutura suficiente para cumprimento do mister.

24. O direito ao meio ambiente de trabalho seguro e hígido é um direito fundamental dos trabalhadores, composto por normas cogentes e de caráter social, que visam garantir direitos indisponíveis, tais como o direito à vida, à integridade física e saúde mental. O interesse público sempre estará presente nas discussões e deliberações sobre meio ambiente do trabalho, vez que se trata de interesse de toda a coletividade.

25. O direito à saúde e à segurança no trabalho são indisponíveis, estando regulamentados na Constituição Federal de 1988, erigidos a patamar de princípios constitucionais norteadores de

todo o sistema laboral, bem como na legislação infraconstitucional, precipuamente nas normas regulamentadoras do meio ambiente do trabalho.

26. Na qualidade de normas regulamentadoras de direitos indisponíveis, por conseguinte, é preciso conferir efetividade às NR's editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, no escopo de afastar a simbologia e a carga ideológica e política destes diplomas normativos. Embora em sua gênese a norma regulamentadora esteja eivada pela ideologia de se tornar um álibi ou um salvo-conduto aos poderes constituídos, é possível e rechaçar esta característica e tornar a norma eficaz no âmbito social, garantindo a sua concretização para a classe trabalhadora.

27. As normas trabalhistas voltadas para medicina e segurança laboral têm a função primordial de salvaguardar direitos indisponíveis dos trabalhadores, a exemplo de sua vida e saúde, e devido a este fato têm natureza pública, e, conseqüentemente, inderrogável pela vontade das partes na negociação laboral (incluindo os entes de representação coletiva dos trabalhadores e classe econômica).

28. Para que ocorra uma mudança dos paradigmas atualmente vigentes, é importante que aconteça uma movimentação geral da sociedade e dos entes governamentais, incluindo órgãos jurisdicionais e afins, a exemplo da Justiça do Trabalho e o Ministério Público Laboral. Certamente, um movimento de mudança desta natureza precisa de força política e respaldo social, e por isso deve contar ainda com os próprios trabalhadores e os respectivos sindicatos. Seria interessante ainda que a classe econômica fosse instada a participar deste processo, ainda que através de estímulos oriundos dos aparatos estatais.

29. Para que as normas regulamentadoras do meio ambiente do trabalho deixem de ser legislação-álibi, na classificação da legislação simbólica preconizada por Marcelo Neves, é imprescindível que exista uma fiscalização adequada e suficiente do seu cumprimento, e que seja desestimulada a assunção do risco pelo empresariado brasileiro – que o mensura como inferior ao *quantum* a ser desembolsado para cumprimento das normas regulamentadoras.

30. Se o Ministério do Trabalho e Emprego não possui estrutura organizacional suficiente e adequada para fiscalização das normas, os empregadores sentem-se à vontade para não promover a sua efetivação, ao passo que os Poder Legislativo e os governantes de plantão utilizam a norma positivada como álibi para a opinião pública, ao serem cobrados acerca do

ingente número de acidentes de trabalho que se verifica no Brasil.

31. Indubitavelmente, conferir eficácia a uma legislação simbólica é tarefa das mais árduas, que deve contar com a participação de toda a sociedade civil, dos sindicatos, dos movimentos sociais, do Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério Público do Trabalho.

32. A questão do meio ambiente do trabalho é um problema social e que só será resolvido com a introdução de políticas públicas de Estado, que valorizem a prevenção e a promoção da saúde dos trabalhadores em todos os ambientes de trabalho, que o Estado cumpra o seu papel fiscalizador, que os sindicatos tenham participação decisiva no processo e organização do trabalho, enfim, que exista uma mobilização de toda a sociedade para que as normas regulamentadoras deixem de possuir esta característica de legislação-álibi e se tornem medidas efetivas de segurança do trabalho.

33. A atuação do Poder Legislativo e do Poder Executivo, no âmbito normativo, também é primordial para que seja alcançado o desiderato de retirar o caráter ideológico das normas regulamentadoras. Ora, se o problema da legislação simbólica reside precisamente no seu nascedouro, é imperioso que o legislador, seja originário, seja regulamentador, esteja imbuído de um senso de juridicidade, ao invés de um senso político, na edição das referidas normas, evitando, assim, a interferência intersistêmica, na dicção de Niklas Luhmann, inerente à legislação-álibi.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. **O problema da legitimidade: no rastro do pensamento de Hannah Arendt**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

ALVES, Cleber Francisco. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: o enfoque da doutrina social da Igreja**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ANTUNES, José Engracia. Prefácio. In: TEUBNER, Gunther. **O direito como sistema autopoiético**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

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

ARNAUD, André-Jean; DULCE, Maria José Fariñas. **Introdução à análise sociológica dos sistemas jurídicos**. Tradução de Eduardo Pellew Wilson. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2009.

BELTRAMELLI NETO, Sílvio. Inquérito civil no âmbito do Ministério Público do Trabalho: reflexões a partir de um novo perfil institucional. In: SANTOS, Élisson Miessa dos; CORREIA, Henrique (Coords.). **Estudos aprofundados MPT**. Salvador: Juspodivm, 2012.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos; BEZERRA, Raquel Tiago. Legislação simbólica: sobre os riscos de manipulação ideológica do Direito. In: LEMOS, Geraldo Lavigne de (Org.). **Legislação simbólica: uma realidade constatada**. Salvador: Dois de Julho, 2012.

BRANDÃO, Cláudio. **Acidente do trabalho e responsabilidade civil do empregador**. São Paulo: LTr, 2007.

BRASIL. **Lei n. 6.931, de 31 de agosto de 1981**. São Paulo: Rideel, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm>. Acesso em: 16 nov. 2015.

BRASIL. **Consolidações das Leis do Trabalho**: São Paulo: Saraiva, 2014, p. 891.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria n.º 518, de 04 de abril de 2013**. Disponível em: <www.mte.gov.br>. Acesso em: 16 nov. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo de Instrumento em Recurso de Revista n.º 0002302-97.2011.5.02.0466**. Relator Ministro Maurício Godinho Delgado; Órgão julgador: Terceira Turma; Agravante: Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores do Brasil Ltda; Recorrido: Alcides Alves dos Reis; Data de publicação: 21.03.2014.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista n.º 0001000-24.2005.5.17.0014**. Relator Ministro Maurício Godinho Delgado; Órgão julgador: Sexta Turma; Recorrente: Norpel Pelotização do Norte S/A; Recorridos: Jonas Kirmse e Companhia Vale do Rio Doce; Data de publicação: 02.09.2011.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo de Instrumento em Recurso de Revista n.º 0001064-66.2010.5.02.0211**. Relator Ministro Maurício Godinho Delgado; Órgão julgador: Terceira Turma; Agravante: Município de Caieiras; Agravado: Juraci da Costa; Data de publicação: 09.05.2014.

BRASIL. **Ministério da Previdência Social**. Publicação do Ministério da Previdência Social, ano II, n. 2, janeiro-abril de 2012. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_120425-115428-524.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2010.

FERRARI, Irany; NASCIMENTO, Amauri Mascaro; MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **História do trabalho, do direito do trabalho e da justiça do trabalho**. São Paulo: LTr, 2011.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GEMIGNANI, Tereza Aparecida Asta; GEMIGNANI, Daniel. Meio ambiente do trabalho - precaução e prevenção – princípios norteadores de um novo padrão normativo. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região**, vol. 19, n. 1, 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Revista Estudos de Sociologia**, v. 9, n. 16, 2004.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ministério Público do Trabalho – doutrina, jurisprudência e prática**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito I**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

LUHMANN, Niklas. O conceito de sociedade. In: NEVES, Clarissa Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Orgs.). **Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: EDUFRGS, 1997.

LUTERO, Martinho. À nobreza cristã da nação alemã – acerca do melhoramento do Estado cristão. In: **Pelo Evangelho de Cristo – obras selecionadas de momentos decisivos da Reforma**. Porto Alegre/ São Leopoldo: Concórdia Editora Ltda./ Editora Sinodal, 1984.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória individual e coletiva**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MELO, Raimundo Simão de. **Ação coletiva de tutela do meio ambiente do trabalho**. São Paulo: LTr, 2010.

MELO, Raimundo Simão de. **Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador**. São Paulo: LTr, 2013.

MELO, Raimundo Simão de. A garantia de emprego dos membros da CIPA, eleitos, depois da Carta Constitucional de 1988. **Suplemento Trabalhista**, São Paulo, LTr, n. 125, 1991.

MORAES, Monica Maria Lauzid de. **O direito à saúde e segurança no meio ambiente do trabalho: proteção, fiscalização e efetividade normativa**. São Paulo: LTr, 2010.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NEVES, Clarissa Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Orgs.). **Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: EDUFRGS, 1997.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Notícias da organização internacional do trabalho**. Disponível em: < <http://www.oit.org.br/content/oit-pede-acao-mundial-urgente-para-combater-doencas-relacionadas-com-o-trabalho>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

ROCHA, Júlio César de Sá da. **Direito ambiental do trabalho: mudanças de paradigma na tutela jurídica à saúde do trabalhador**. São Paulo: Atlas, 2013.

ROCHA, Leonel Severo; SCHWARTZ, Germano; CLAM, Jean. **Introdução à teoria do sistema autopoiético do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos fundamentais na relação de trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2009.

ROSEN, George. **Uma história da saúde pública**. São Paulo: UNESP, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

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

VIEIRA, Sebastião Ivone. **Manual de saúde e segurança do trabalho: segurança, higiene e medicina do trabalho**. São Paulo: LTr, 2005.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

ZANELLI, José Carlos; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; BASTOS, Antonio Virgílio Bittencourt. **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil**. Porto Alegre: Artmed, 2004, p. 42.