

ISSN 2595-847X

Laborare

Ano II - Número 2 - Jan-Jun/2019



Editorial

Novas Reflexões no Mundo do Trabalho

Laborare chega à sua segunda edição semestral, cumprindo a meta estabelecida pelo **Instituto Trabalho Digno**. Perseveramos na construção de um espaço de diálogo científico multidisciplinar dos campos de conhecimento relacionados ao mundo do trabalho.

Cada uma das pequenas conquistas da revista é comemorada como uma grande vitória porque construída com esforços e recursos dos associados do Instituto (que custearam registros no ISSN, DOI, a edição, hospedagem e atualização do site etc.) e dos colaboradores que fazem a revisão científica dos artigos, participam dos concursos de fotografia, dão o apoio que podem.

Estamos atentos à destruição de direitos trabalhistas e previdenciários, à crescente ameaça aos direitos humanos e às liberdades democráticas, em um país que agora sequer tem um Ministério do Trabalho. Na primeira edição dizíamos que “Outro Mundo do Trabalho é Possível” e de fato é, mas como uma Utopia que precisa ser construída em meio à resistência à onda de destruição.

O papel da **Laborare** é aglutinar reflexões técnicas e científicas, em especial, nas áreas de Direito do Trabalho, Segurança e Saúde do Trabalhador, Inspeção do Trabalho e Ciências Sociais e Trabalho.

Os quatro artigos trazidos nesta edição revelam a elevada qualidade técnica e científica presente no mundo do trabalho. E a revista traz também as fotografias que foram selecionadas no Concurso Cultural Fotográfico promovido pelo Instituto com o tema “A Inspeção do Trabalho no Brasil: Em Luta pelo Trabalho Digno”. Uma das fotos, de autoria de Mauricio Krepsky, retrata Catadores no lixão de Boa Vista, Roraima, mostrando na capa desta edição a face da desigualdade em nosso país.

Raramente os auditores-fiscais do trabalho (AFT) trazem a público a reflexão técnica sobre seu trabalho, como fazem Paulo Conceição, Valquíria Cavalcanti, Jackson Brandão e Magna Ramos, que analisam a grande operação de fiscalização realizada em postos revendedores de combustíveis da Bahia, visando a prevenção da exposição ocupacional ao benzeno.

O AFT e professor de Direito Luiz Felipe Monsore de Assumpção traz em seu artigo reflexões sobre a Inspeção do Trabalho mais além do papel de vigilância, analisando seu papel na construção do direito do trabalho.

A professora Renata Dutra, a advogada Fernanda Figueredo e a graduanda Loyana Matos ouvem as vozes dos trabalhadores e trabalhadoras contratados de forma terceirizada para o serviço de limpeza em uma Universidade Pública, debatendo a distância entre a ficção jurídica e a realidade vivida.

“O mal continua presente!” ressalta a pesquisadora Soraya Wingester Vasconcelos, Tecnologista da Fundacentro, em relação ao amianto, oficialmente banido, mas presente em todos os cantos do país. E analisa o que é necessário fazer pela vigilância à saúde dos trabalhadores com história de exposição ao mineral.

A revista **Laborare** segue seu caminho, assim como o **Instituto Trabalho Digno** que acaba de completar dois anos de existência.

Em um momento da história do país em que governantes e seus asseclas se orgulham em patrocinar a ignorância e a violência, nossa voz segue ao lado dos que clamam por uma sociedade em que o trabalho seja digno, que os direitos humanos sejam respeitados e valores como a Justiça, a Democracia e o Conhecimento sejam preservados e fortalecidos.

Os Editores

ARTIGO

Prevenção da exposição ocupacional ao benzeno em postos revendedores de combustíveis: atuação da Auditoria Fiscal do Trabalho na Bahia

Prevention of occupational exposure to benzene at gas stations: actions of the Labor Inspection in Bahia, Brazil

Prevención de la exposición ocupacional al benceno en puestos de combustibles: actuación de la Inspección del Trabajo en Bahía, Brasil

Paulo Sérgio de Andrade Conceição¹

Valquíria Lima Cavalcanti²

Jackson Sena Brandão³

Magna Fernandes Ramos⁴

RESUMO: Os postos revendedores de combustíveis - PRC empregam grande quantidade de trabalhadores que ficam expostos aos agentes de riscos ocupacionais dentre os quais se destacam os vapores de combustíveis líquidos que contêm muitos compostos químicos, como o benzeno, presente na gasolina. O benzeno possui ação mielotóxica e é reconhecido como agente cancerígeno para seres humanos. Com o intuito de verificar o controle da exposição ocupacional ao benzeno nos PRC, bem como o cumprimento de outras exigências da regulamentação de saúde e segurança no trabalho, foi desenvolvido um projeto estadual de fiscalização neste ramo de atividade que é relatado no presente artigo. Foram fiscalizados 50,9% dos PRC existentes no Estado que empregam 68,9% dos trabalhadores do setor. As irregularidades constatadas durante as ações fiscais foram objeto de atuação, com a lavratura de 3419

¹ Doutor em Saúde Pública, Instituto de Saúde Coletiva (UFBA), Médico do Trabalho, Auditor-Fiscal do Trabalho (Superintendência Regional do Trabalho na Bahia). E-mail: paulao.conceicao@gmail.com

² Doutoranda em Saúde Pública, Instituto de Saúde Coletiva (UFBA), Médica do Trabalho, Auditora-Fiscal do Trabalho (Superintendência Regional do Trabalho na Bahia).

³ Bacharel em Ciências Contábeis, Pós-Graduando em Controladoria e Gestão Pública, Auditor-Fiscal do Trabalho (Superintendência Regional do Trabalho na Bahia).

⁴ Bacharel em Direito, Auditora-Fiscal do Trabalho (Superintendência Regional do Trabalho na Bahia).

autos de infração, bem como um número semelhante de regularizações das condições de saúde e de segurança no trabalho. A abrangência e a metodologia aplicada neste projeto resultaram em impacto significativo na adequação dos PRC às normas de segurança e saúde, constituindo-se, também, em uma experiência que, se respeitadas as particularidades locais, pode ser replicada noutras unidades da federação, bem como para outros ramos de atividade.

Palavras-chave: riscos químicos; benzeno; trabalho; postos de combustíveis; saúde do trabalhador.

ABSTRACT: Gas stations employ a large number of workers who are exposed to occupational hazards among the many vapors of liquid fuels that contain chemical compounds, including benzene, present in gasoline, which has a myelotoxic action and is recognized as a carcinogen for humans. In order to verify the control of the occupational exposure to benzene in gas stations, as well as the fulfillment of other requirements of the health and safety regulations at work, a state inspection project has been developed and put in action. 50.9% of the gas stations which employ 68.9% of the workers in the state were inspected. The irregularities detected during the inspections led to 3.419 fines, and a similar number of occupational health and safety conditions were corrected. The project result in a significant impact in correction of irregularities. This experience can be replicate in other states as well as other branches of activities.

Keywords: chemical hazards; benzene; workplace; gas stations; occupational health.

INTRODUÇÃO

Os postos revendedores de combustíveis - PRC comercializam gasolina comum e aditivada, etanol, óleo diesel e, em alguns estabelecimentos, o gás natural veicular. Além da comercialização de combustíveis, parte dos PRC também realiza atividade de verificação e troca de óleo, serviços de borracharia e de lavagem de veículos.

Dentre os agentes de risco presentes nos ambientes dos PRC, destaca-se a exposição aos vapores de combustíveis líquidos, os quais contêm muitos compostos químicos, dentre eles o benzeno, presente na gasolina, que possui ação mielotóxica e é reconhecido como agente cancerígeno para seres humanos.

De acordo com os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), no Brasil, em agosto de 2018, havia 39.712 Postos Revendedores de Combustíveis - PRC com um ou mais empregados, contabilizando-se o total de 373.206 empregados neste ramo de atividade. No Estado da Bahia, no mesmo período, o CAGED apresenta 2.467 PRC com um ou mais empregados e totalizando 20.546 trabalhadores, resultando uma média em torno de nove empregados por PRC.

As mudanças no perfil de atividades realizadas nos PRC, que estão deixando de ser apenas ponto de abastecimento de combustível e passando a oferecer diversos outros serviços como lojas de conveniência, bares, restaurantes, lavanderias, caixa eletrônico, farmácias, dentre outros, contribui para que o número de pessoas possivelmente expostas aos agentes de riscos acima apontados seja ainda maior.

Nos últimos anos, constata-se o crescimento da preocupação com a exposição ocupacional e ambiental aos agentes de risco químicos presentes nos PRC, especialmente a gasolina contendo benzeno. O aumento mundial no número de publicações sobre o tema, incluindo estudos que mostram avanços nas técnicas de avaliação da toxicidade dos combustíveis para os humanos (AMARAL, 2017; CAMPOS, 2017; EKPENYONG, 2017) reflete este crescimento.

Embora já existisse uma ampla normatização relativa ao controle da exposição ocupacional ao benzeno no Brasil (MENDES et al., 2017), somente em 2016 foi publicada uma regulamentação específica para o controle desta exposição nos PRC (Portaria MTb nº 1.109, de 21 de setembro de 2016 que aprovou o Anexo 2 - *Exposição Ocupacional ao Benzeno em Postos Revendedores de Combustíveis - PRC* - da Norma Regulamentadora nº 9 - Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA).

Com o objetivo de fiscalizar o cumprimento das exigências constantes nesta regulamentação, além de outros aspectos da segurança e saúde no trabalho nos PRC, foi desenvolvido um projeto para a inspeção dos PRC, no âmbito da Superintendência Regional do Trabalho do Estado da Bahia, através de uma metodologia que viabilizasse uma maior abrangência e impacto das inspeções do trabalho.

O presente artigo expõe a metodologia desenvolvida para a inspeção dos PRC bem como os resultados obtidos com o desenvolvimento desta intervenção.

MÉTODOS

A partir de um projeto piloto implementado na área de jurisdição da Gerência do Trabalho de Camaçari, foi desenvolvido o Projeto Estadual para a atuação da Auditoria Fiscal do Trabalho no ramo de PRC.

O foco da fiscalização foi o cumprimento, pelos PRC, da regulamentação constante no Anexo 2 da NR-09, porém, também foi fiscalizado o cumprimento da NR-10, Segurança em instalações e serviços em eletricidade; NR-17, Ergonomia; NR-20, Segurança e saúde no trabalho com inflamáveis e combustíveis; NR-24, Condições sanitárias e de conforto nos locais de trabalho; e da NR-35, Trabalho em altura.

Conforme a Portaria MTPS 643/2016, dentre as atribuições dos Auditores-Fiscais do Trabalho – AFT está a atividade fiscalizatória. A fiscalização pode ser desenvolvida em diferentes modalidades, a saber: Indireta ou Direta. A indireta resulta de Ordem de Serviço – OS – que envolve apenas análise documental, a partir de notificações aos empregadores, por via postal ou por outro meio de comunicação. A direta caracteriza-se por ocorrer pelo menos uma inspeção no estabelecimento do empregador pela auditoria fiscal. Este tipo de ação fiscal pode subdividir-se em duas outras modalidades, que são a fiscalização dirigida (cujo início e desenvolvimento da ação ocorrem nos locais de trabalho ou estabelecimentos fiscalizados) e a fiscalização mista (a qual é iniciada com a visita ao local de trabalho e desenvolvida mediante notificação para apresentação de documentos nas unidades integrantes do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho).

No projeto piloto, foram fiscalizados 20 (vinte) PRC através de fiscalização direta com o objetivo de realizar um diagnóstico inicial do ramo de atividade e reunir informações para a elaboração dos instrumentos de fiscalização (lista de verificação, termo de notificação, dentre outros).

Na etapa Estadual, aplicou-se fiscalização indireta, através da notificação e auditoria de documentos e fiscalização direta, com inspeção nos estabelecimentos selecionados. Os empregadores foram notificados para apresentarem como evidências do cumprimento das exigências os programas de segurança, as plantas estruturais, registros fotográficos, certificados de treinamentos, procedimentos operacionais, laudos técnicos com anotação de responsabilidade técnica – ART, cópias de notas fiscais, dentre outras evidências e documentações que foram analisadas pela auditoria fiscal.

Os critérios para definição dos PRC que seriam incluídos nas ações de fiscalização foram à distância da sede, o número de empregados dos PRC e os recursos para as inspeções, tais como número de auditores, existência de transporte e verba para viagens.

Na fiscalização indireta foram desenvolvidas as seguintes atividades: seleção e notificação via postal⁵ dos PRC para comparecimento em audiência; realização de nove audiências com representantes dos PRC na circunscrição da Sede da SRT e nas oito gerências regionais do trabalho com palestra informativa sobre o Anexo 2 da NR-09 e outras Normas Regulamentadoras; notificação, através de Termo de Notificação padronizado para apresentação aos Auditores-Fiscais do Trabalho dos documentos solicitados e as evidências do cumprimento de obrigações trabalhistas; análise da documentação e das evidências apresentadas e lavratura dos autos de infração quando verificados descumprimentos da legislação de saúde e de segurança do trabalho e/ou da legislação trabalhista.

Para a etapa de fiscalização direta foram considerados como critérios de inclusão ausência do PRC na audiência, não apresentação dos documentos no prazo da etapa de fiscalização indireta, PRC que apresentaram indícios de irregularidades pela análise dos documentos apresentados, PRC sem fiscalizações prévias e PRC com maior número de empregados. Todos os PRC efetivamente notificados que não compareceram à Audiência ou deixaram de apresentar a documentação notificada foram atuados pelo Art. 630, § 4º, da CLT (deixar de apresentar documentos à fiscalização).

Foi utilizada como fonte de dados a base de dados da RAIS, do CAGED e da Receita Federal, selecionando-se os postos que lançaram CAGED (ou seja, PRC que tiveram movimentação de entrada e/ou saída de trabalhadores no período), de 2015 até o início do desenvolvimento do Projeto. Para a identificação de postos foi utilizado o CNAE nº 4731-8/00 (Comércio varejista de combustíveis para veículos automotores).

Duas oficinas de planejamento e avaliação do Projeto com a presença de auditores-fiscais do trabalho de todas as gerências regionais do trabalho do Estado, além dos auditores lotados na Sede, propiciaram o desenvolvimento consensual da metodologia de ação pelos Auditores Fiscais envolvidos. Foi elaborado um Termo de Notificação padronizado, com os itens para cumprimento de obrigações trabalhistas, os documentos

⁵ Nos casos onde não foi possível a notificação via postal, a entrega da notificação foi realizada através das viaturas da Superintendência ou das gerências regionais.

a serem apresentados e instruções para a comprovação e demonstração do cumprimento da notificação à Auditoria.

Os Auditores-Fiscais responsáveis pelas fiscalizações do Projeto participaram de cursos de capacitação e utilizaram instrumentos para acompanhamento e controle das ações e para lavratura de autos de infração.

Para cada ação fiscal foi emitida uma ordem de serviço – OS e elaborado um Relatório de Inspeção – RI no sistema SFITWEB⁶. Foram definidas 18 (dezoito) ementas obrigatórias para inclusão nestes RI, que também serviram de base para a elaboração dos relatórios do Projeto. Constam em anexo as ementas selecionadas (Tabela 1).

No lançamento da informação no SFITWEB, quando a fiscalização é efetivamente realizada, é obrigatório o registro da informação relativa a todas as ementas constantes no RI, sendo válido o preenchimento com “regular”, “irregular” e “não fiscalizada”. No caso de irregular é lavrado o respectivo auto de infração, podendo-se ainda regularizar a situação, embargar, interditar, conforme o caso. A situação de “não fiscalizada” ocorre quando eventualmente não se aplica à situação encontrada ou se utiliza outras ementas correlatas na fiscalização.

RESULTADOS

Caracterização das atividades dos PRC e da exposição aos agentes de riscos ocupacionais

Os PRC comercializam combustíveis, lubrificantes e fluidos automotivos e fazem calibração de pneus, troca de óleo, lavagem de veículos, dentre outras atividades. A atividade diretamente relacionada com combustíveis inclui recebimento de combustíveis de caminhões tanques, coleta e análise de amostras, abastecimento dos veículos, realização da cobrança ao cliente. Essas tarefas são desenvolvidas por trabalhadores com as funções de chefe de pista, frentistas e caixa de pista. (Tabela2)

Os compostos e substâncias químicas são os principais agentes de risco presentes nestas atividades, destacando-se o óleo diesel e a gasolina, misturas complexas produzidas a partir do refino do petróleo, compostas primariamente de hidrocarbonetos saturados

⁶ Sistema Federal de Inspeção do Trabalho – Web, que é um Sistema de uso exclusivo da Auditoria-Fiscal do Trabalho para registro do planejamento e da execução das ações fiscais

(parafínicos ou naftênicos) ou aromáticos. A gasolina, particularmente, possui na sua composição uma concentração de até 1% (um por cento) em volume de benzeno (CAS⁷ n° 71-43-2), um hidrocarboneto aromático que possui ação mielotóxica, sendo classificado *pela International Agency for Research on Cancer* no grupo 1, ou seja, carcinogênico para humanos, desde 1982 (IARC, 2017).

A legislação brasileira, através da publicação da Portaria Interministerial MTE/MS/MPS Nº 9, de 07 de outubro de 2014, referendou a lista de agentes cancerígenos da Agência Internacional para a Investigação do Câncer (IARC), da Organização Mundial da Saúde (OMS), com a aprovação da Lista Nacional de Agentes Cancerígenos para Humanos (LINACH), como referência para formulação de políticas públicas.

A gasolina, por sua vez, apesar de ser classificada no Grupo 2B da IARC (possivelmente cancerígena para humanos), deve ser considerada como 1A já que na sua composição está presente o “benzeno” que é carcinogênico confirmado para humanos, em percentual maior ou igual a 0,1% (um décimo por cento) em volume, de acordo com o Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos (GHS)⁸, da Organização das Nações Unidas (GHS/ONU, 2017).

Ressalta-se que o GHS foi recepcionado pela legislação de saúde e segurança do trabalho no Brasil através da Norma Regulamentadora de número 26 (NR-26), com redação dada pela Portaria SIT nº 229, de 24 de maio de 2011.

Os agentes químicos presentes nos combustíveis líquidos são substâncias voláteis que contaminam o ambiente, com risco de exposição para os trabalhadores, especialmente para aqueles que desenvolvem as atividades de abastecimento, descarregamento de combustíveis, coleta e análise de amostras e de manutenção de bombas e tanques. A liberação dos vapores de combustíveis líquidos para o ambiente ocorre através dos seguintes meios: respiros (“vents”) dos tanques subterrâneos dos PRC, que se abrem para o meio ambiente e geralmente ficam localizados na área onde estão os tanques de combustíveis; aberturas das denominadas “bocas de visitas” dos tanques dos caminhões

⁷ Códigos CAS os números de registro presentes no banco de dados do *Chemical Abstract Service - CAS*, uma divisão da *Chemical American Society* (Sociedade Americana de Química) que são designados às substâncias, de maneira seqüencial, à medida que estas são colocadas na Base de Dados do CAS. Desta forma, cada número de registro CAS é um identificador numérico único, que designa apenas uma substância e é utilizado internacionalmente.

⁸ GHS, em inglês, é a sigla para Globally Harmonized System of classification and labelling of chemicals. Como o nome diz, é um sistema internacional de classificação e rotulagem de produtos, e, conforme consta no documento de apresentação, tem o objetivo de “avançar na proteção do meio ambiente e na saúde, através de um sistema de comunicação harmonizado e compreensível para usuários, fabricantes, trabalhadores e consumidores”.

que trazem o combustível para os PRC - é através dessa abertura que o chefe de pista, frentista ou motorista do caminhão realiza a coleta de amostras de combustíveis todas as vezes que o caminhão chega para descarregar combustível, o que ocorre no mínimo uma vez ao dia para PRC de pequeno porte; “boca de visitas” dos tanques de combustíveis dos PRC, que são abertas para medição de nível de tanque, nos PRC onde esta atividade ainda é manual; saídas dos mangotes de transferência de combustíveis do caminhão para o tanque; análise de amostras de combustíveis; abastecimento dos veículos e nas atividades de manutenção das bombas e tanques de combustíveis, tais como limpeza de filtros, limpeza de tanques e caixas de passagem, dentre outros.

As funções com maior risco de exposição são aquelas envolvidas com as atividades críticas de exposição, constantes no item 5.1.1.1 do Anexo 2 da NR-9, sendo elas a de frentista, caixa de pista, chefe de pista, gerente de posto, motorista de caminhão tanque e trabalhadores de manutenção. Caso o auxiliar de serviços gerais seja responsável pela limpeza da ilha de abastecimento, também fica exposto aos vapores de combustíveis emanados no abastecimento e nos respiros dos tanques.

A Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB (2015) estima que a cada litro de combustível abastecido ocorra a emissão de 1,14 g de vapor de gasolina e 0,37 g de vapor de etanol. Considerando esta estimativa, no enchimento de um tanque de um carro com 50l (cinquenta litros) de gasolina, seriam liberados 57g (cinquenta e sete gramas) de vapor de gasolina.

Daí a importância da implantação pelos PRC de medidas de prevenção da liberação dos vapores de combustíveis para o ambiente, conforme estabelecido no Anexo 2 da NR-9, com o objetivo de reduzir ou eliminar a exposição dos trabalhadores dos postos, demais trabalhadores do entorno e da população residente próxima aos PRC.

Quanto ao volume comercializado de apenas um dos combustíveis, a gasolina tipo C, segundo dados da Agência Nacional do Petróleo – ANP, foram comercializados, na Bahia, no ano de 2017, o total de 2.251.136 m³ e no Brasil, 44.149.532 m³ (o que equivale a mais de 44 bilhões de litros)⁹. Como a gasolina pode ter até 1% em volume de benzeno, calcula-se o total de cerca de 400 milhões de litros dessa substância na gasolina comercializada por ano no Brasil.

⁹ Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/dados-estatisticos>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

Verifica-se, desta forma, que um volume muito expressivo de combustíveis é comercializado e como parte dos combustíveis vaporiza e é lançada no meio ambiente, o trabalho em atividades de risco nos PRC é uma importante fonte de exposição ao benzeno e demais agentes químicos existentes na gasolina e nos demais combustíveis (CORREA et al., 2012; HAZRATI et al., 2016), sendo os frentistas um dos principais grupos ocupacionais expostos ao benzeno no Brasil (MOURA-CORREA et al., 2014).

Desenvolvimento e resultados das fiscalizações

O projeto piloto foi iniciado em outubro de 2016 sendo que as audiências e fiscalizações do Projeto ocorreram no período compreendido de março de 2017 a agosto de 2018. Foram realizadas nove audiências com os representantes dos PRC de todo o Estado, nas oito gerências regionais do trabalho e na Sede da Superintendência Regional do Trabalho. Também participaram das audiências os representantes do sindicato de empregadores e dos sindicatos de trabalhadores do setor.

Um total de 1.187 postos foi selecionado para o envio da notificação, destes, 1.069 PRC foram fiscalizados, contudo, 118 postos não tiveram o endereço localizado ou estavam fechados.

Os 1.069 PRC fiscalizados equivalem a 50,9% dos 2.101 postos, com um ou mais empregados, existentes na Bahia em agosto de 2018, segundo o CAGED. O total de trabalhadores dos PRC fiscalizados foi 13.158 indivíduos, representando 68,9% do total de empregados do setor no Estado (19.077). Foram lavrados 3.419 autos de infração e houve a regularização, mediante ação fiscal, de 3.157 itens de normas regulamentadoras (Tabela 3).

Os PRC fiscalizados pertenciam a 133 municípios, correspondendo a 31,9% dos 417 municípios do Estado. Porém, por ter sido escolhido fiscalizar os postos de combustíveis dos municípios maiores, foi possível alcançar com esta estratégia cerca de metade dos PRC existentes e quase 70% dos trabalhadores do setor.

A maioria dos autos de infração lavrados por descumprimentos de itens do Anexo 2 da NR-9 foi autuada por deixar de realizar hemograma completo com contagem de plaquetas e reticulócitos, com frequência mínima semestral; deixar de contemplar no PPRA os possíveis danos à saúde relacionados aos riscos identificados; não dispor de área exclusiva para armazenamento de amostras coletadas de combustíveis líquidos contendo benzeno; e, deixar de fazer constar no PPRA o reconhecimento de todas as atividades, setores, áreas, operações, onde possa haver exposição dos trabalhadores a

combustíveis líquidos contendo benzeno. Quanto a este último, reitera-se que, em geral, os PRC reconheceram a exposição dos seus trabalhadores ao benzeno. No entanto, em parte dos PRC, o reconhecimento foi parcial, deixando de reconhecer a exposição em todas as atividades envolvendo combustível líquido contendo benzeno.

Quanto à regularização, mediante a ação fiscal, dos itens do Anexo 2 da NR-9, destacou-se: informar aos trabalhadores sobre os riscos potenciais de exposição ao benzeno que possam afetar sua segurança e saúde, bem como as medidas preventivas necessárias; entregar aos trabalhadores, mediante recibo, os resultados dos hemogramas semestrais e a série histórica atualizada; estabelecer procedimento operacional, com o objetivo de informar sobre os riscos da exposição ao benzeno e as medidas de prevenção necessárias; higienizar, semanalmente, os uniformes dos trabalhadores de PRC com atividades que impliquem em exposição ocupacional ao benzeno.

Em fiscalizações prévias nos PRC, havia sido constatado o risco de acidentes por atropelamento. Desta forma, ainda que não prevista especificamente nas normas regulamentadoras, foi implementada a utilização de faixas retrorrefletivas no fardamento dos trabalhadores da ilha de abastecimento, redutores de velocidade e sinalização vertical de velocidade.

O Anexo 2 da NR-9 veda o enchimento do tanque de combustíveis após o desarme automático das bombas, mas, muitas vezes, os frentistas têm dificuldade no convencimento dos clientes que desejam o enchimento completo do tanque. Por ser uma boa prática, ainda que não tivesse especificada no Anexo 2 da NR-9, foi implementada nos PRC fiscalizados a comunicação visual nas bombas de abastecimento da proibição do enchimento após o automático.

Os PRC foram notificados para comprovar a organização dos resultados dos exames de hemogramas no formato de séries históricas e a sua entrega aos trabalhadores. Durante o desenvolvimento do Projeto de Fiscalização dos PRC, foram constatados cinco casos de alterações hematológicas em trabalhadores expostos a combustíveis líquidos contendo benzeno, para os quais foi estabelecido nexos com a atividade ocupacional. Todos os casos passaram por investigação com médico do trabalho e hematologista. Os casos identificados estão relatados em anexo (Quadro 1).

DISCUSSÃO

O exercício da Inspeção do Trabalho, competência material da União (Art. 21, inciso XXIV da CF), é realizado em todo o território nacional pelos Auditores-Fiscais do Trabalho. As competências institucionais e prerrogativas da carreira estão esculpadas em convenções internacionais ratificadas no Brasil, na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT –, no Regulamento da Inspeção do Trabalho – RIT – (Decreto 4.552/2002) e na Portaria 643/2016 que disciplina a forma de atuação da Inspeção do Trabalho e a elaboração do planejamento da fiscalização.

Tradicionalmente, as ações fiscais eram desencadeadas principalmente em resposta a denúncias dos trabalhadores, o que é limitado, pois conforme discutido por Weil (2008), inspeções desencadeadas por denúncias podem levar os inspetores ao foco dos problemas, mas não asseguram que as fiscalizações vão atingir os problemas mais prevalentes. O autor argumenta que devem ser priorizadas as ações conduzidas por iniciativa das inspeções do trabalho “guiadas por escolhas estratégicas cuidadosas”.

Outra questão levantada por Cardoso e Laje (2005), que contraindica direcionar a fiscalização, apenas para o atendimento de denúncias, é que os trabalhadores menos propensos a formularem denúncias são justamente aqueles que mais dependem da proteção do Estado, pois são os que estão em situação de maior precariedade, que conhecem menos seus direitos, têm menos acesso à redes de proteção e se sentem mais vulneráveis à perda do emprego, principalmente em situações de maior fragilidade do mercado de trabalho.

A Organização Internacional do Trabalho – OIT (OIT, 2006) vem apontando para uma “crise na inspeção do trabalho”, para a qual contribuem especialmente a limitação de recursos, caracterizada pela falta de pessoal, equipamentos e treinamentos. Por outro lado, aponta para a necessidade de abordar de forma mais estratégica a inspeção do trabalho fazendo frente às mudanças que têm tornado o ambiente de trabalho um local de maior dificuldade de regulação em muitos países, recomendação corroborada por outros autores (BAETS, 2003; WEIL, 2008).

Neste sentido, a organização das ações de fiscalização, através de projetos por segmentos prioritários, ganhou força nos últimos anos, mudando a forma de atuar apenas em resposta a denúncias e outras demandas imediatas. Essa mudança pode ser constatada não apenas no Brasil, mas na inspeção do trabalho desenvolvida em outros países (BAETS, 2003; WEIL, 2008).

Atualmente, as ações fiscais no Brasil têm se baseado em diretrizes e metas nacionais, estabelecidas pela Secretaria de Inspeção do Trabalho – SIT –, em consonância com o Plano Plurianual – PPA –, bem como em diretrizes locais, formuladas pelas chefias e coordenações estaduais e/ou construídas em oficinas de planejamento. As diretrizes de fiscalização da área de SST são fixadas com base em bancos estatísticos oficiais, nos resultados obtidos nas ações fiscais dirigidas e em estudos epidemiológicos.

A partir da análise das informações disponíveis, são elaborados projetos de fiscalização, de maneira que a força de trabalho dos Auditores Fiscais seja direcionada para a inspeção em estabelecimentos, cujas atividades econômicas estejam enquadradas nos segmentos definidos como prioritários. No entanto, apesar de ser uma diretriz institucional, esta estratégia de organização fiscal ainda é incipiente. Além disso, as ações da fiscalização no país não têm priorizado as ações de saúde e de segurança no trabalho e a atuação dos inspetores tem sido realizada com insuficiente estrutura material e orçamentária (CARDOSO; LAJE, 2005; VASCONCELOS, 2014).

Pelo fato de proporcionar uma visão mais ampliada dos ambientes e do processo de trabalho, o tipo de ação mais utilizado pelos auditores nas ações fiscais com foco em saúde e segurança no trabalho é a direta. Esse modelo, contudo, apresenta limitações no que diz respeito ao alcance da atuação da inspeção frente ao número limitado de auditores e à quantidade crescente de locais a serem fiscalizados. Além disso, apenas a presença pontual do auditor nos locais de trabalho e a lavratura de autos de infração para as irregularidades detectadas não têm se mostrado suficientes para provocar efetiva mudança nos ambientes e processos de trabalho (WEIL, 2008).

A metodologia aplicada ao projeto PRC buscou ampliar a abrangência das ações fiscais, considerando a limitação de recursos e as características de organização do setor econômico de PRC, com muitos estabelecimentos distribuídos em todo o Estado. Optou-se, portanto, pela intervenção através de projeto e da fiscalização prioritariamente na modalidade indireta. Apesar de questionamentos internos à auditoria do uso dessa modalidade nas fiscalizações de saúde e segurança, por não existir o olhar direto do auditor nos locais de trabalho, no projeto PRC, buscou-se superar essa limitação através de uma notificação que exigiu a apresentação de evidências do cumprimento das normatizações.

Analisando-se caminhos para a busca de maior efetividade das ações de inspeção, Weil (2008) identifica quatro princípios estratégicos que deveriam guiar as políticas de fiscalização do trabalho, quais sejam: priorização, dissuasão, sustentabilidade e efeitos

sistêmicos. Podem-se identificar alguns desses princípios no projeto de fiscalização de PRC. O princípio da priorização foi aplicado à definição de quais postos seriam incluídos. No que se refere à dissuasão, a estratégia das audiências coletivas e a notificação e autuação de muitos estabelecimentos ao mesmo tempo, certamente, desestimularam os empregadores a se manterem em um estado de desregulamentação e descumprimento das normatizações.

O princípio da sustentabilidade, ou seja, da garantia de que não ocorra o retorno à condição de irregularidade após o final das ações fiscais, foi buscado através das ações informativas desencadeadas durante o projeto. Neste sentido, têm sido realizadas novas fiscalizações com o objetivo de verificar e estimular a continuidade da aplicação das medidas de segurança e saúde pelos empregadores. Ademais, a identificação de cinco casos de alterações hematológicas compatíveis com exposição ao benzeno também apontou para a necessidade de acompanhamento dos trabalhadores expostos através de novas fiscalizações.

No que se refere aos efeitos sistêmicos, produzidos pelo impacto das ações fiscais no setor de PRC da Bahia, constata-se que a inclusão de aproximadamente metade dos PRC no projeto possibilitou uma regularização ampla desse ramo de atividade, estimulando a regularização inclusive de PRC que não foram notificados, e repercutindo em outras regiões, já que muitos PRC pertencem a grandes redes. Além disso, houve o interesse de reprodução da metodologia do Projeto por auditores de outros Estados.

Estudos de intervenção envolvendo PRC ainda são raros, embora se constate um grande crescimento do número de publicações sobre a exposição ocupacional ao benzeno neste ramo de atividade. A partir de 2005, algumas experiências de intervenção, através das ações da vigilância sanitária, foram desenvolvidas por Centros de Referências de Saúde do Trabalhador no Brasil, tendo como objetivos a caracterização do ambiente ocupacional dos PRC, a avaliação da saúde dos trabalhadores expostos e ações educativas (AMANCIO, et al., 2017; MOROYAMA et al., 2017; MOURA-CORREA et al., 2017; SKAMVETSAKIS et al., 2017; SOUSA; CARDOSO, 2017). A comparação do número de PRC e trabalhadores abrangidos no presente projeto com os resultados apresentados por estas experiências permite concluir que a metodologia utilizada no Projeto PRC efetivamente possibilitou maior abrangência da fiscalização. As intervenções da vigilância sanitária alcançaram um máximo de 25 PRC e 156 trabalhadores, números bem inferiores aos alcançados no projeto PRC. No que se refere ao diagnóstico das condições de trabalho e às irregularidades constatadas, os achados desses estudos coincidem com aqueles verificados pelo projeto PRC, “inadequações nas pistas de abastecimento, uso de “flanela”, inexistência ou insuficiência de medidas

de proteção coletivas, ausência de medição eletrônica dos tanques e de higienização dos uniformes por parte das empresas” (MOROYAMA et al., 2017).

Outro estudo destacou como problemas comuns nos estabelecimentos vigiados: não reconhecimento do benzeno como substância cancerígena nas programações de monitoramento da saúde dos trabalhadores; não reconhecimento do risco à saúde auditiva pela exposição a hidrocarbonetos; não adoção de medidas de controle coletivo dos riscos; não informação aos trabalhadores dos riscos à saúde pela exposição aos solventes, especialmente ao benzeno presente nos combustíveis; não realização de exames periódicos que incluíssem marcadores de exposição e de efeito referentes aos riscos presentes nesses locais de trabalho; e dificuldade em coibir comportamentos de risco adotados pelos consumidores na área física dos PRC, como: utilização do telefone celular, consumo de cigarros e bebidas alcoólicas e permanência próxima à área da pista de abastecimento (SKAMVETSAKISS et al., 2017).

Embora o foco desse projeto não tenha sido a vigilância à saúde dos trabalhadores e a detecção de casos de alterações hematológicas compatíveis com a exposição ocupacional ao benzeno, foram constatados cinco casos de trabalhadores com diagnóstico de alterações hematológicas por exposição ao benzeno. Nas experiências da vigilância sanitária, foi descrito um caso de anemia aplástica em trabalhador de PRC.

Outro ponto a se destacar são as atividades educativas, que fizeram parte de todos os estudos de intervenção, porém, nas experiências da vigilância sanitária dirigiram-se aos trabalhadores, enquanto que no projeto PRC foram mais dirigidas aos empregadores e seus prepostos, embora tenha envolvido também os representantes dos sindicatos de trabalhadores.

O Anexo 2 da NR-9 trouxe avanços ao determinar medidas de proteção para reduzir a exposição ao benzeno dos frentistas e demais trabalhadores dos PRC. Dentre as medidas determinadas no Anexo 2, e que foram implementadas nos PRC fiscalizados, citam-se o enchimento do tanque até o automático, a vedação do uso de estopas e flanelas, a elaboração e implementação de procedimentos operacionais e de manutenção e a capacitação dos trabalhadores.

No entanto, a implantação do Estágio 2 de recuperação de vapores (medida de controle coletivo de recuperação dos vapores de combustíveis líquidos contendo benzeno emanados durante o abastecimento dos veículos), que determinará maior redução da exposição, tem ainda prazos longos para seu cumprimento. Destaca-se que outras medidas de controle necessárias não foram objeto do Anexo 2 da NR-9, como o Estágio

1 do sistema de recuperação de vapores (recuperação dos vapores de combustíveis emanados no momento do descarregamento dos caminhões tanque para os tanques subterrâneos dos PRC). Desta forma, embora tenham sido verificados na fiscalização avanços na proteção dos trabalhadores dos PRC, são necessários mais esforços para garantir a minimização da exposição aos agentes de riscos ocupacionais.

CONCLUSÕES

O Projeto se mostrou abrangente uma vez que alcançou metade dos PRC do Estado e aproximadamente 70% dos trabalhadores do setor, incluindo, além das atividades de fiscalização, a prévia realização de atividades de caráter educativo.

Como aspectos positivos deste Projeto destacam-se o alcance simultâneo de muitas empresas do mesmo ramo econômico; a utilização de critérios semelhantes de fiscalização; a extensão da proteção de saúde e segurança para muitos trabalhadores; a realização de audiências educativas e de notificação para os empregadores.

Há de se considerar, ainda, o alcance indireto da fiscalização executada sob a forma de um projeto estadual. Essa circunstância é verificada, por exemplo, nos seguintes casos: PRC constituídos sob a forma de redes, nas quais alguns dos estabelecimentos delas integrantes foram fiscalizados; PRC notificados cujos consultores de segurança e/ou prepostos representam estabelecimentos que não foram fiscalizados; PRC que se autorregularizam, seja por iniciativa própria, seja em decorrência do receio de vir a ser fiscalizado em um futuro próximo - pelo efeito punitivo-pedagógico da ação fiscal.

A situação encontrada de exposição dos trabalhadores, de organização do trabalho, de divisão de tarefas e atividades foi semelhante nos postos fiscalizados, podendo-se inferir que, certamente, refletem as condições e o ambiente de trabalho também dos PRC não alcançados na presente fiscalização.

Embora existam limitações da fiscalização indireta, considerando-se a abrangência e os resultados obtidos neste projeto, avaliou-se de forma positiva a organização da atividade de fiscalização, que respeitadas as particularidades locais, pode ser replicada noutras unidades da federação, bem como para outros ramos de atividade.

Certamente será necessário aprimorar a legislação e a fiscalização no que diz respeito à implantação das medidas coletivas de controle da exposição aos vapores de combustíveis para eliminar ou minimizar o risco de exposição ao benzeno.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMÂNCIO, M. A. T. M.; CARDILLO, M. H.; WATANABE, M. Atenção à saúde do trabalhador de postos de revenda de combustíveis: relato sobre a implantação de programa de vigilância e de estratégia de acolhimento de trabalhadores em Campinas/SP. *Rev. Bras. Saude Ocup.*, v. 42, suppl.1., 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2317-6369000125815>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

AMARAL, I. C. C. et al. Environmental assessment of BTEX (benzene, toluene, ethylbenzene, xylenes) and biomarkers of genotoxicity in gas stations workers. *Rev. Bras. Saude Ocup.* 2017, vol.42, suppl.1, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2317-6369000124515>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BAETS, P. The labour inspection of Belgium, the United Kingdom and Sweden in a comparative perspective. *International Journal of the Sociology of Law*, v. 31, p. 35-53, 2003.

BRASIL. 2018. Ministério do Trabalho. *Normas Regulamentadoras (NR), Portaria GM 3.214/1978 com alterações posteriores*. Disponível em: <<http://www.trabalho.gov.br/seguranca-e-saude-no-trabalho/normatizacao/normas-regulamentadoras>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

CAMPOS, M. A. A.; FERNANDES, A. P. S. M.; ANDRÉ, L. C. Avaliação da exposição ocupacional ao benzeno em trabalhadores frentistas e analistas de combustíveis utilizando o Teste Cometa como biomarcador de genotoxicidade. *Rev. Bras. Saude Ocup.*, v. 42, suppl.1, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2317-6369000118415>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

CARDOSO, A.; LAGE, T. A Inspeção do Trabalho no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 451-490, 2005.

CETESB. *Metodologia de inventário de evaporação de combustível no abastecimento de veículos leves do ciclo Otto*, São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/veicular/wp-content/uploads/sites/6/2013/12/ Metodologia-de-inventario-de-evaporacao-de-combustivel-no-abastecimento-de-veiculos-leves-Otto.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2018

CHAIKLIENG, S.; PIMPASAENG, C.; THAPPHASARAPHONG, S. Benzene Exposure at Gasoline Stations: Health Risk Assessment, Human and Ecological Risk Assessment. *An International Journal*, v. 21, n. 8, p. 2213-2222, 2015.

CORREA, S. M. The impact of BTEX emissions from gas stations into the atmosphere. *Atmospheric pollution research*, v. 3, n. 2, p. 163-169, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.5094/APR.2012.016>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

EKPENYONG, C. E.; ASUQUO, E. A. Recent Advances in Occupational and environmental health hazards of workers exposed to gasoline compounds. *International Journal of Occupational Medicine and Environmental Health*, v .30, n.1, p.1-26, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.13075/ijomeh.1896.00800>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

GHS/ONU - *Sistema Globalmente Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos (GHS)*, da Organização das Nações Unidas, sétima revisão, 2017. Disponível em: <<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/danger/publi/ghs/ghs>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

GIARDINI, I. et al. Vigilância sanitária em postos de revenda de combustíveis: aplicação de um modelo para integrar ações e promover a saúde do trabalhador. *Rev. Bras. Saude Ocup.*, v. 42, suppl.1, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2317-6369000119115>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

HAZRATI, S. et al. Benzene, toluene, ethylbenzene and xylene concentrations in atmospheric ambient air of gasoline and CNG refueling stations. *Air Qual Atmos Health*, v. 9, p. 403, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s11869-015-0349-0>>. Acesso em: 16 nov. 2018

IARC. *Benzene - Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans*, v. 120, 2017. Disponível em: <<http://publications.iarc.fr/576>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

_____. *Gasoline, Chemical and Physical Data*, v. 45, 1989. Disponível em: <<https://monographs.iarc.fr/wp-content/uploads/2018/06/mono45-8.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

MENDES, M. Normas ocupacionais do benzeno: uma abordagem sobre o risco e exposição nos postos de revenda de combustíveis. *Rev. Bras. Saude Ocup.*, v. 42, suppl.1, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2317-6369000127515>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

MORIYAMA, I. N. H. Prevenção da exposição ocupacional ao benzeno em trabalhadores de postos de revenda de combustíveis: a experiência do estado do Espírito Santo. *Rev. Bras. Saúde Ocup.*, v. 42, suppl. 1, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2317-6369000118315>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

MOURA-CORREA, M. J. Exposição ao benzeno em postos de revenda de combustíveis no Brasil: Rede de Vigilância em Saúde do Trabalhador (VISAT). *Ciênc. Saúde coletiva*, v. 19, n.12, p.4637-4648, dez., 2014.

MOURA-CORREA, M. J. et al. Roteiro de inspeção sanitária de ambientes e processos de trabalho em postos de revenda de combustíveis: análise de usos e aplicações no Estado de Santa Catarina. *Rev. Bras. Saúde Ocup.*, v. 42, suppl.1, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2317-6369000127315>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

OIT. Strategies and practice for labour inspection. *Document GB.297/ESP/3*. Governing Body, 297th Session. Geneva, 2006.

OLIVEIRA, K. M. Exposure to volatile organic compounds in an ethanol and gasoline service station. *Bull Environ Contam Toxicol*, v. 79, n. 2, p. 237-241, ago., 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s00128-007-9181-z>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

SANTOS, M. A. Human risk assessment of benzene after a gasoline station fuel leak. *Rev. Saúde Publ.*, v. 47, n. 2, p. 335-344, jun., 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-8910.2013047004381>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

SKAMVETSAKIS, A. et al. Exposição ao benzeno em postos de combustíveis: estratégia de ações integradas de Vigilância em Saúde do Trabalhador na região dos Vales/RS. *Rev. Bras. Saúde Ocup.*, v. 42, suppl. 1, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2317-6369000126015>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

SOUSA, F. N. F.; CARDOSO, M. C. B. Vigilância da exposição ao benzeno em ambientes e processos de trabalho de postos de combustíveis: relato de experiência do Cerest/Itaberaba, Bahia. *Rev. Bras. Saude Ocup.*, v. 42, suppl.1, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2317-6369000123815>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

TREVISAN, P. et al. Evaluation of genotoxic effects of benzene and its derivatives in workers of gas stations. *Environ Monit Assess.*, v. 186, n. 4, p. 2195-2204, abr., 2014.

VASCONCELOS, F. D. Atuação do Ministério do Trabalho na fiscalização das condições de segurança e saúde dos trabalhadores, Brasil, 1996-2012. *Rev. Bras. Saúde Ocup.*, São Paulo, v. 39, n. 129, p. 86-100, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0303-7657000072012>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

WEIL, D. A strategic approach to labour inspection. *International Labour Review*, v. 147, n. 4, p. 349-375, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2008.00040.x>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

Recebido: 31/01/2019
Revisado: 03/04/2019
Aprovado: 04/04/2019

TABELAS

Tabela 1. Ementas selecionadas para a auditoria dos PRC

| Ementa | Descrição | Capitulação |
|---------------|--|---|
| 107058-4 | Desconsiderar, no planejamento e implantação o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional, os riscos à saúde dos trabalhadores. | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 7.2.4 da NR-7, com redação da Portaria nº 24/1994. |
| 109044-5 | Deixar de contemplar, na estrutura do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais, o planejamento anual com estabelecimento de metas, prioridades e cronograma. | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 9.2.1, alínea “a”, da NR-9, com redação da Portaria nº 25/1994. |
| 109102-6 | Deixar de informar aos trabalhadores sobre os riscos potenciais de exposição ao benzeno que possam afetar sua segurança e saúde, bem como as medidas preventivas necessárias. | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 2.1.6, do Anexo 2, da NR-9, com redação da Portaria nº 1.109/2016. |
| 109103-4 | Deixar de manter as Fichas com Dados de Segurança de Produto Químico dos combustíveis à disposição dos trabalhadores, em local de fácil acesso para consulta. | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 2.1.7, do Anexo 2, da NR-9, com redação da Portaria nº 1.109/2016. |
| 109119-0 | Deixar de fazer constar no documento base do PPRA o reconhecimento de todas as atividades, setores, áreas, operações, procedimentos e equipamentos onde possa haver exposição dos trabalhadores a combustíveis líquidos contendo benzeno, seja pela via respiratória, seja pela via cutânea, incluindo as atividades relacionadas no | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 7.2, do Anexo 2, da NR-9, com redação da Portaria nº 1.109/2016 |

Prevenção da exposição ocupacional ao benzeno em postos revendedores de combustíveis:
atuação da Auditoria Fiscal do Trabalho na Bahia

| | | |
|----------|--|---|
| | subitem 5.1.1.1 do Anexo 2 da NR-9, no que couber. | |
| 109133-6 | Permitir o enchimento de tanques veiculares após o desarme do sistema automático, referido no item 9.4, exceto quando ocorrer o desligamento precoce do bico, em função de características do tanque do veículo. | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 9.5, alínea "d", do Anexo 2, da NR-9, com redação da Portaria nº 1.109/2016. |
| 109138-7 | Permitir a utilização de flanela, estopa e tecidos similares para a contenção de respingos e extravasamentos nas atividades referidas no item 9.6 do Anexo 2 da NR-9. | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 9.7, do Anexo 2, da NR-9, com redação da Portaria nº 1.109/2016. |
| 109141-7 | Realizar análises físico-químicas de combustíveis líquidos contendo benzeno em local que não seja ventilado e afastado das outras áreas de trabalho, do local de tomada de refeições e de vestiários. | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 9.9, do Anexo 2, da NR-9, com redação da Portaria nº 1.109/2016. |
| 109143-3 | Não dispor o PRC de área exclusiva para armazenamento de amostras coletadas de combustíveis líquidos contendo benzeno, dotada de ventilação e temperatura adequadas e afastada de outras áreas de trabalho, dos locais de tomada de refeições e de vestiários. | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 10.1, do Anexo 2, da NR-9, com redação da Portaria nº 1.109/2016. |

Tabela 1. Ementas selecionadas para a auditoria dos PRC - Continuação

| Ementa | Descrição | Capitulação |
|---------------|--|--|
| 109146-8 | Deixar de fornecer, aos trabalhadores de PRC com atividades que impliquem em exposição ocupacional ao benzeno, gratuitamente, pelo empregador, uniforme e calçados de trabalho adequados aos riscos. | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 11.2, do Anexo 2, da NR-9, com redação da Portaria nº 1.109/2016. |
| 109147-6 | Deixar de higienizar, semanalmente, os uniformes dos trabalhadores de PRC com atividades que impliquem em exposição ocupacional ao benzeno. | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 11.3, do Anexo 2, da NR-9, com redação da Portaria nº 1.109/2016. |
| 109152-2 | Deixar de manter sinalização, em local visível, na altura das bombas de abastecimento de combustíveis líquidos contendo benzeno, indicando os riscos dessa substância, nas dimensões de 20 x 14 cm com os dizeres: "A GASOLINA CONTÉM BENZENO, SUBSTÂNCIA CANCERÍGENA. RISCO À SAÚDE." | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 13.1, do Anexo 2, da NR-9, com redação da Portaria nº 1.109/2016. |
| 210003-7 | Deixar de manter esquemas unifilares atualizados das instalações, com as especificações do sistema de aterramento e demais equipamentos e dispositivos de proteção. | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 10.2.3 da NR-10, com redação da Portaria nº 598/2004. |
| 220031-7 | Deixar de adotar, nas operações de transferência de inflamáveis, enchimento de recipientes ou de tanques, procedimentos para eliminar ou minimizar a emissão de vapores e gases inflamáveis. | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 20.7.3, alínea "a" da NR-20, com redação da Portaria 308/2012. |

Prevenção da exposição ocupacional ao benzeno em postos revendedores de combustíveis:
atuação da Auditoria Fiscal do Trabalho na Bahia

| | | |
|----------|---|---|
| 123093-0 | Deixar de adotar medidas de prevenção de incêndios, e/ou adotar medidas de prevenção de incêndio em desacordo com a legislação estadual e/ou normas técnicas aplicáveis. | Art. 157, inciso I da CLT, c/c item 23.1, da NR 23, com redação da Portaria nº 221/2011. |
| 124206-7 | Deixar de assegurar aos trabalhadores condições suficientes de conforto para as refeições, em local que atenda aos requisitos de limpeza, arejamento, iluminação e fornecimento de água potável, em estabelecimentos ou frente de trabalho com menos de 30 trabalhadores. | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 24.3.15.2 da NR-24, com redação da Portaria nº 3.214/1978. |
| 135012-9 | Deixar de promover programa para capacitação dos trabalhadores à realização de trabalho em altura. | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 35.3.1 da NR-35, com redação da Portaria 313/2012. |
| 135023-4 | Deixar de avaliar o estado de saúde dos trabalhadores que exercem atividades em altura ou avaliar o estado de saúde dos trabalhadores que exercem atividades em altura em desconformidade com o previsto na NR-35. | Art. 157, inciso I, da CLT, c/c item 35.4.1.2 da NR-35, com redação da Portaria 313/2012. |

Tabela2. Funções e atividades básicas desenvolvidas nos PRC

| Função | Posto de Trabalho | Atividade |
|-------------------|-----------------------------------|---|
| GERENTE DE POSTO* | Escritório, pista e sala de apoio | Supervisão do PRC, Negociações com clientes e fornecedores, Admissão e demissão de empregados Teste de qualidade dos combustíveis. *Em alguns casos realiza abastecimento |

| | | |
|------------------------------|---------------------------------|--|
| AUXILIAR ADMINISTRATIVO | Escritório | Apoio administrativo. |
| CAIXA DE PISTA | Ilha de abastecimento | Cobrança por meio de dinheiro, cheque ou cartão de crédito/débito. |
| AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS | Área do PRC | Limpeza dos escritórios e de outras áreas. |
| CHEFE DE PISTA | Ilha de Bombas de Abastecimento | Supervisão das atividades inerentes à pista de abastecimento e demais serviços agregados, Medição de tanques, Acompanhamento da descarga de combustíveis dos caminhões-tanque. |
| FRENTISTA | Ilha Abastecimento | Abastecimento dos veículos, abastecimento de recipientes certificados Verificação do nível de óleo e água, Lavagem de para-brisas de caminhões e carros, Venda de produtos expostos nas estantes de amostra. |
| LAVADOR | Área de Lavagem | Lavagem e limpeza interna dos veículos. |
| LUBRIFICADOR | Área de Troca de Óleo | Troca de óleo, filtro e outros componentes do motor. |
| MOTORISTA DE CAMINHÃO TANQUE | Caminhão tanque | Descarga de combustíveis, conexão e desconexão de mangotes. |
| TRABALHADORES DE MANUTENÇÃO | Bombas e tanques | Manutenção operacional de bombas; manutenção e reforma do sistema de abastecimento subterrâneo de combustível, aferição de bombas; limpeza de válvulas, bombas e seus compartimentos de contenção de vazamentos; esgotamento e limpeza de caixas separadoras; limpeza de caixas de passagem e canaletas. |

Tabela 3. Resultados das fiscalizações

| Resultados das fiscalizações | Totais | Total e (%) para o Estado da Bahia |
|-------------------------------------|--------|------------------------------------|
| Número de Empregados | 13.158 | 19.077(68,9%) |
| Itens das NR fiscalizados | 20.849 | |
| Itens da NR-9 fiscalizados | 16.108 | |
| PRC notificados | 1.187 | |
| PRC fiscalizados | 1.069 | 2.101(50,9%) |
| Total de autos de infração lavrados | 3.419 | |
| Total de itens das NR regularizados | 3.157 | |
| Municípios alcançados | 133 | 417(31,9%) |
| Total de auditores participantes | 28 | |

Quadro 1. Trabalhadores com alterações hematológicas com nexos ocupacionais

| Identificação | Sexo | Idade | Função | Tempo na função | Localização do PRC | Diagnóstico | CID 10 |
|---------------|------|-------|-----------|-----------------|--------------------|----------------|--------|
| G.S.S. | M | 40 | Frentista | 08 ANOS | Camaçari | Agranulocitose | D70 |

| | | | | | | | |
|----------|---|----|----------------|---------|------------------|---|--------------|
| R.A.S. | M | 45 | Gerente de PRC | 18 ANOS | Alagoinhas | Plaquetopenia | D69.5 |
| F.S.L.S. | M | 26 | Frentista | 02 ANOS | Feira de Santana | Bicitopenia: Leucopenia e plaquetopenia | D70 D69.5 |
| E.S.L. | M | 25 | Frentista | 05 ANOS | Camaçari | Transtornos dos leucócitos | D71 |
| M.R.O.J. | M | 24 | Frentista | 01 ANO | Alagoinhas | Leucopenia | D70 |

ARTIGO

Inspeção do trabalho, discurso jurídico e a literatura da prática trabalhista

Labour inspection, legal discourse and labor practice literature

Inspección del trabajo, discurso jurídico y la literatura de la práctica laboral

Luiz Felipe Monsores de Assumpção¹

RESUMO: É bem verdade que existem críticas procedentes à adoção do Decreto nº 1.313/1891, como o marco regulatório e modelo de ignição da Inspeção do Trabalho brasileira. Mais que isso, há de se reconhecer que é mesmo problemática a adoção de um critério seguro para localizar, historicamente, o momento de configuração da nossa inspeção laboral, enquanto sistema. Todavia, no que tange à trajetória das instituições trabalhistas brasileiras, há ao menos uma questão sobre a qual se tem consenso: a inexplicável lacuna narrativa da Inspeção do Trabalho, a despeito de sua longevidade, no âmbito do percurso de construção e consolidação do direito do trabalho brasileiro. Trata-se, por certo, de um paradigma de ação estatal e forma de expressão política que antecede à própria emergência de um direito social no Brasil. O presente artigo é um breve momento de um estudo mais amplo, mas que, nesse particular, busca explicações para o processo histórico de desvanecimento da intelectualidade orgânica da Inspeção do Trabalho, e com ele o expurgo paulatino da narrativa inspeccional da sociedade do discurso jurídico. No limite, este fragmento visa a apresentar alguns argumentos em favor de uma Inspeção do Trabalho brasileira que não se reduz ao mero papel de vigilância – de envoltura protetora de um dado núcleo normativo – mas que se eleva à categoria de instância verdadeiramente criadora do direito do trabalho em *Terrae Brasilis*.

Palavras-chave: Inspeção do Trabalho; direito do trabalho; literatura da prática trabalhista.

ABSTRACT: In fact, there are criticisms about the adoption of Edict No. 1.313/1891, as the regulation mark of the Brazilian Labour Inspection. More than this, it must be recognized that it is problematic to adopt a solid criterion to locate, historically, the moment of configuration of our labor inspection, as a system. However, considering the trajectory of Brazilian labor institutions, there is at least one issue on which there

¹ Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais (UFF), Auditor-fiscal do Trabalho (GRTb/Volta Redonda – RJ) e professor do Centro Universitário Geraldo di Biase. E-mail: 803monsore@gmail.com.

is consensus: the inexplicable narrative gap of the Labour Inspection, despite its longevity, within the framework of the construction and consolidation of Brazilian labor law. It is important to remember that Labour Inspection is, of course, a paradigm of state action and a form of political expression that precedes the very emergence of social rights in Brazil. The present article is a brief moment of a broader study. But, in this opportunity, it seeks explanations for the historical process of fading the organic intellectuality of the Labour Inspection, and with it the gradual purge of the inspectional narrative of the society of the legal discourse. At the limit, this fragment aims to present some arguments in favor of a Brazilian Labour Inspection that is not reduced to the simple role of surveillance - a protective wrapper of a certain normative core - but which rises as truly instance of creation of the labor law in *Terrae Brasilis*.

Key-words: Labour Inspection; labor law; labor practice literature.

INTRODUÇÃO

O processo histórico de construção e consolidação do direito do trabalho no Brasil esconde um dos mistérios mais intrigantes. Trata-se de um grande silêncio narrativo: o da Inspeção do Trabalho. A tal respeito, seria o caso de indagar, portanto, como é possível que a instituição trabalhista mais antiga do país seja praticamente uma página em branco nessa trajetória?

Este, de fato, é apenas um dentre tantos desdobramentos importantes que irradiam da premissa de que a Inspeção do Trabalho, para além de atuar como avalizadora da parte nuclear do direito do trabalho (GOMES, 1988), constitui, ela própria, geratriz normativa em sentido estrito, tanto de regras abstratas, como um improvável “código penal trabalhista” – o Ementário² –, quanto de regras individuais, concretas e casuísticas, como as decisões administrativas.

Mas a invisibilidade da Inspeção do Trabalho não diz respeito apenas ao seu contributo para a construção do direito do trabalho brasileiro, mas também quanto a ela própria.

Salvo algumas passagens pela rica literatura historiográfica do trabalhismo brasileiro, praticamente todas as referências históricas presentes nas obras produzidas a partir da última transição constitucional remetem às mesmas fontes: o excurso histórico

² Trata-se de um “manual” destinado à padronização dos textos descritivos (ementas) de infrações trabalhistas, tendo como referência a capitulação legal prevista na CLT.

elaborado por José Cláudio de Magalhães Gomes, em 1988, e as notas historiográficas da “Inspeção do Trabalho” de Mannrich (1991).

Mesmo a recuperação histórica trazida por Segadas Vianna, na obra clássica “Instituições de Direito do Trabalho”, reeditada até os dias de hoje, se perdeu em grande parte com as atualizações que se fizeram necessárias, sobretudo a partir de 1991.

Nesse sentido, conhecer profundamente o trajeto histórico da Inspeção do Trabalho no Brasil passou a ser fundamental para a sua total compreensão. Essencial para entender, por exemplo, de que forma os elementos definidores dos vários perfis e identidades, assumidos com o passar do tempo, estão arranjados em seu formato atual. Para constatar que ultrapassados os “tempos heroicos”³ do Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo, alguns aspirantes a “juristas-políticos do direito social” (VIANNA, 1986) se ocuparam dos primeiros desenhos institucionais da Inspeção do Trabalho brasileira, passando a compor o time original de seus intelectuais orgânicos (PIZZORNO, 1968), cuja influência pode ser medida pela introdução de uma literatura jurídica verdadeiramente pioneira: a prática trabalhista.

A CONSTRUÇÃO ORIGINAL DE UMA NARRATIVA LITERÁRIA PARA A INSPEÇÃO DO TRABALHO DO BRASIL

Não se pode afirmar, definitivamente, que nada de relevante⁴ foi escrito no Brasil sobre a Inspeção do Trabalho, antes dos pioneiros artigos da “Revista da Inspeção do Trabalho”, nos anos de 1988/89, e da obra de Mannrich, em 1991.

Desde o singelo capítulo do famoso “Instituições de Direito do Trabalho”⁵, escrito em 1957, Segadas Vianna já fazia menção às obras de Alonso Caldas Brandão, F. Moura Brandão Filho e José Gomes Talarico, como referências importantes, em se tratando do tema. Quanto ao primeiro, Vianna ressalta a “grande autoridade” de quem foi Diretor da Divisão de Fiscalização do MTIC, cargo que exerceu com “grande

³ Numa clara analogia ao que Mario de La Cueva denomina “*la edad heroica*” – em que se lutava por uma ideia (CUEVA, 1985, p. 15) – período histórico que compreende os primeiros capítulos tanto do movimento obreiro, quanto do próprio direito do trabalho. Transportando a expressão para a Inspeção do Trabalho brasileira, trata-se de um momento situado entre os últimos anos do séc. XIX, e meados dos anos vinte do século passado, em que ações concretas de caráter inspeccional eram articuladas sem apoio de uma legislação de proteção do trabalho assalariado, além de mal-ajambradas por uma normatividade institucional transversa, todavia ideologicamente orientadas a aplacar os efeitos da questão social no país.

⁴ O critério de “relevância” aqui é ampliado e atravessa os limites do conceito de “estado da arte” ou “estado do conhecimento”, geralmente restrito ao conjunto de obras que se caracterizam como “produção acadêmica-científica” (FERREIRA, 2002, p. 260).

⁵ Arnaldo Süsskind, Délio Maranhão e José de Segadas Vianna. Trata-se do capítulo originalmente intitulado “Direito Administrativo do Trabalho”, rebatizado, na década de 90, como “O Direito de Fiscalização”. Diz-se “singelo” porque o capítulo original possuía apenas 8 páginas, e era o menor capítulo de todo o livro. Mesmo após a atualização elaborada por Teixeira Filho, o capítulo dedicado à Inspeção do Trabalho continuou discreto, contando tão só com 11 páginas.

eficiência”. Em relação aos dois últimos, o autor destaca a “enorme experiência na Inspeção do Trabalho” como o grande argumento avalizador de suas publicações.

De fato, muitas das reflexões feitas por Segadas Vianna acerca da Inspeção do Trabalho, nas Instituições de Direito do Trabalho de 1957, são abonações de escritos anteriores, elaborados por Caldas Brandão, em sua “Consolidação das Leis Trabalhistas Interpretada”, de 1956, e por F. Moura Brandão Filho e José Gomes Talarico, na obra “Interpretação e Prática da Legislação Trabalhista Brasileira”, de 1955. Isto sem mencionar o próprio Alexandre Marcondes Filho e seu “Trabalhadores do Brasil”, editado em 1943, cujos escritos acerca do perfil do Fiscal do Trabalho⁶ são integralmente endossados por Vianna.

A partir da publicação do primeiro edital de um concurso público para Inspetor do Trabalho, em 1944, surge no Brasil um tipo de literatura jurídica que não guardava semelhança, até então, com o que se produzia por aqui ou alhures, quando o assunto era “doutrina trabalhista”⁷.

⁶ No livro, Marcondes Filho formula na palestra intitulada “A Função do Fiscal do Trabalho” uma forte crítica ao automatismo do puro e simples poder de polícia, propondo, em seu desfavor, o exercício de uma “judicatura fiscal” capaz de exercer o “sereno julgamento” dos casos que encontrar.

⁷ Em 2005, se comemoraram os 100 anos daquela que é considerada a primeira publicação sobre direito do trabalho no Brasil: “Apontamentos de Direito Operário”, de Evaristo de Moraes (ROMITA, 2005). Comparada com as obras que viriam a ser publicadas anos mais tarde, os “estudinhos” de Evaristo de Moraes têm o frescor de um manifesto, e não a sisudez de um tratado jurídico, embora contivessem argumentos da “nova doutrina” suficientes para dialogar, inclusive, com o ainda não nascido Código Civil de Clóvis Beviláqua. É interessante notar, contudo, o grande hiato existente entre a obra pioneira de Evaristo de Moraes e as primeiras publicações jurídicas destinadas ao ainda inominado direito social brasileiro. Retrocede-se a Oliveira Vianna (“Problemas de Direito Corporativo”, 1938) e a Dorval de Lacerda (“O Contracto Individual de Trabalho”, 1939) quando se reveem os primeiros tratadistas brasileiros. Incluem-se nesse rol Waldemar Martins Ferreira (“Princípios de Legislação Social e Direito Judiciário do Trabalho”, 1938/39), e Luis Amaral (“Tratado Brasileiro de Cooperativismo”, 1938 e “Direito Social”, de 1941), embora tenham desenvolvido seus melhores trabalhos noutras áreas, que não a do direito do trabalho. Mas o fato é que os grandes clássicos da literatura juslaboral brasileira começaram a surgir na década de quarenta, no rastro da CLT. Se a ausência de publicações jurídicas de direito social se faz notar entre os anos dez e os anos trinta, o mesmo não se pode dizer das publicações de estudos e discursos sobre o tema por importantes personagens da política nacional. Isto nos sugere duas coisas: 1) que a base dogmática da CLT se desenvolveu fora do Brasil, por doutrinadores estrangeiros, tendo sido recuperada pela intelectualidade jurídica brasileira; 2) Que o amadurecimento do debate público sobre a questão social no Brasil determinou o momento da consolidação das leis trabalhistas (um meio caminho entre a mera compilação e a codificação), fazendo da CLT não apenas uma “notável obra de construção jurídica” (MARCONDES FILHO, 1959), mas também um monumento político.

O eixo dessa literatura era, de fato, a CLT, sendo a obra pioneira, até onde se sabe, o “Código do Trabalho: interpretação e prática da Consolidação das Leis do Trabalho”, de Jarbas Peixoto, publicado em dois volumes, em 1945, e que no mesmo ano já era indicado como a mais autorizada bibliografia para o concurso público para Inspetor do Trabalho.

LIVROS DA EDITORA NACIONAL DE DIREITO LTDA. PARA EXAMES, CONCURSOS E PROVAS DO DASP

Direito Administrativo, de Celso de Magalhães (Técnico de Administração do DASP). — Contém toda a matéria atualizada das provas e concursos para **Escriturário e Oficial Administrativo**, inclusive numerosos testes e suas soluções.
BRC. Cr\$ 40,00

Código do Trabalho, de Jarbas Peixoto. (Presidente da C. de Eficiência do M. do Trabalho). — Contém toda a matéria teórica e prática (texto da Consolidação, modelos de autos de infração, tabelas e quadros, comentários e jurisprudência), para o **Concurso de Inspetor do Trabalho**.
2 VLS. BROC. Cr\$ 110,00

Noções de Direito Criminal. (Parte Especial, 1.º e 2.º vls.), de Roberto Lyra (Catedrático da Fac. de Direito do Rio de Janeiro). É a melhor síntese do direito penal vigente, indispensável em todos os exames, concursos e provas da matéria.
1.º VL. BROC. Cr\$ 25,00
2.º " " " 30,00

EM TODAS AS LIVRARIAS
Pedidos á
LIVRARIA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA S. A.
Rua do Ouvidor 94
Remessas pelo Serviço de Reembolso Postal.

Figura 1. Publicação do jornal *Correio da Manhã* (RJ), de 28 de outubro de 1945.

Trata-se, de fato, da primeira “CLT comentada” publicada no país. Quanto à sua classificação, no que tange à categoria literária, melhor descrição não há de haver do que a sugerida pelo próprio autor, em seu prefácio:

Êste é um livro sem grandes pretensões. Não sendo, apenas, e tão somente, prático, para uso exclusivo dos que lidam na administração ou no judiciário do trabalho, não é, também, uma obra rigorosamente doutrinária, no sentido pelo menos em que êsse gênero de composição é consagrado entre os cultores do Direito, isto é, um livro erudito, importante e complicado. Situou-se o autor – e com êle o seu trabalho – entre os praxistas e os juristas, naquele virtuoso meio termo dos antigos... [sic]. (PEIXOTO, 1945, p. VII).

Nem bem um manual de procedimentos, nem bem uma obra doutrinária “erudita, importante e complicada”; mas, um meio termo. Assim vêm ao mundo jurídico-literário brasileiro os primeiros modelos de ignição de um subgênero a que venho denominando “prática trabalhista”.

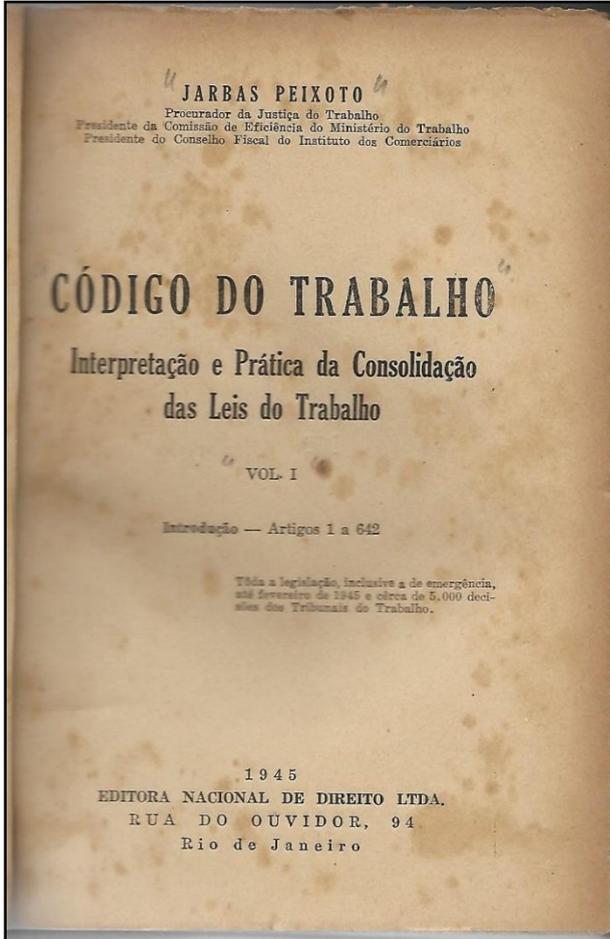


Figura 2. Folha de rosto do “Código do Trabalho – Interpretação e Prática da Consolidação das Leis do Trabalho, de Jarbas Peixoto (1945).

Convém registrar, todavia, que a despeito do cuidado de Jarbas Peixoto em não pecar pelo “excesso de doutrina”, ele mesmo admite que a introdução rebuscada de sua obra procurou suprir a deficiência da literatura juslaboral brasileira, verificada ao cabo de quase quinze anos de “prática intensiva da legislação do trabalho”, em tratar a disciplina jurídica do trabalho em seus fundamentos doutrinários, filosóficos e econômicos (PEIXOTO, 1945, p. VII).

Ressalve-se, também, que a despeito de o título da obra de Jarbas Peixoto sugerir que se está diante de um tratado de hermenêutica trabalhista, categoria consagrada por

autores como Valentim Carrion⁸ e Gabriel Saad⁹, que honraram a tradição de excelência iniciada por Cesarino Júnior (1956), vê-se desde logo que o viés doutrinário não tem outro objetivo, e nem poderia tê-lo, de tão precoce (afinal de contas, a CLT recém-completara 2 anos), que não o de apresentar e dar a conhecer ao mundo do trabalho a própria Consolidação das Leis Trabalhistas.

Trata-se de um manual de como interpretá-las, segui-las e obedecê-las, e para isso dispunha de toda sorte de exemplos de formulários e modelos de documentos que compõem a “rotina trabalhista”, um conceito que se tornou vernáculo com a obra de José Serson¹⁰, a partir do início dos anos 70, que o desdobrou em seis classificações: admissão, desligamento, duração do trabalho, remuneração, fiscalização trabalhista e preposição judicial (SERSON, 1995).

É interessante observar que todos os pioneiros desse subgênero doutrinário, a prática trabalhista, têm em comum o fato de pertencerem à burocracia do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio. Gomes Talarico e Brandão Filho eram Inspetores do Trabalho. Caldas Brandão foi Diretor do Departamento Nacional do Trabalho (D.N.T.), da Divisão de Fiscalização do Trabalho (D.F.) e Delegado Regional do Trabalho do Estado da Guanabara. Jarbas Peixoto foi Presidente da Comissão de Eficiência do Ministério do Trabalho e Procurador da Justiça do Trabalho, cargo vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

⁸ “Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho”, atualmente na 41ª edição.

⁹ “CLT Comentada”, atualmente na 49ª edição.

¹⁰ José Serson é, provavelmente, a mais importante referência do gênero jurídico-literário aqui denominado prática trabalhista. O seu “Curso de Rotinas Trabalhistas” detém a impressionante marca de 37 edições em 37 anos de existência. A última, lançada em 1997, é uma edição póstuma (o autor falecera no ano anterior), cuja atualização ficou a cargo do professor e advogado Aníbal Fernandes. José Serson iniciou sua carreira de Juiz de Direito e Juiz do Trabalho em São Paulo durante a década de 60, mas desde os anos 50 lecionava no IDORT (Instituto de Organização Racional do Trabalho). O IDORT, conforme Batista (2015), não era apenas um centro de formação de mão de obra operária para a indústria, mas atuava verdadeiramente como uma instituição educacional. Criado em 1931, em São Paulo, o IDORT reproduzia em seus cursos e publicações a doutrina da administração científica do trabalho, obedecendo aos postulados da *Taylor's Society*, e se estruturava segundo o modelo do Instituto Internacional de Organização Científica do Trabalho, com sede em Genebra. O aprendizado era oferecido em total conformidade com o pressuposto da harmonia de classes e da negação das contradições do modelo econômico liberal. Nesse sentido, sua diretriz, lastreada na relação entre produtividade e paz social, encontrava guarida no projeto socioeconômico praticado no Estado Novo, indo também ao encontro da proposta pedagógica escolanovista, de Francisco Campos. Para o IDORT, os conflitos entre o capital e trabalho deveriam ser superados pelo uso da boa técnica administrativa e, portanto, totalmente fora da esfera política. Mas, para isso, era necessário desenvolver a educação moral e a mentalidade colaborativa da massa operária. Os cursos avulsos promovidos por José Serson durante os anos 60 eram famosos e concorridos, e seu conteúdo foi reunido no mais cultuado exemplar da literatura da prática trabalhista. Decerto que Serson, passando a integrar o sistema de justiça, trouxe dignidade extra para essa que é considerada uma espécie de “literatura menor” do *juslaboralismo* brasileiro. Mas ainda assim é possível perceber algumas de suas características, como a transdisciplinaridade, sobretudo com a administração, e o esforço em distinguir entre referências “abstratas” (as convenções cronológicas, como o calendário e a jurisprudência seriam alguns exemplos) e “concretas” (*hard cases*, procedimentos, racionalidade matemática etc.). O fato de que o posto de autor mais prolífico da atual prática trabalhista, Aristeu Oliveira, com mais de 50 edições de seu “Manual de Prática Trabalhista”, editado pela primeira vez em 1983, não pertencer à comunidade jurídica (ele é administrador) simboliza bastante o estranhamento dessa literatura pelo *mainstream* do direito do trabalho.

Por fim, se considerarmos que as palestras radiofônicas proferidas por Marcondes Filho, durante o ano de 1942, e reunidas no livro “Trabalhadores do Brasil”, em 1943, constituem conteúdo classificável como doutrina juslaboral – ao menos assim o era para o próprio Getúlio Vargas, ao tomar os textos de Marcondes Filho como “uma verdadeira interpretação das nossas leis trabalhistas – estar-se-ia diante de um episódio de ocorrência improvável, em que o Ministro do Trabalho, através de propaganda política, influenciou e/ou determinou o conteúdo doutrinário do direito do trabalho brasileiro¹¹.

Afirma-se a tradição do Ministério do Trabalho, como o local de gestação dos primeiros nomes e obras da prática trabalhista, mesmo quando se trata de um autor que viria a se tornar um clássico: Mozart Victor Russomano.

Russomano integra o panteão dos tratadistas do juslaboralismo brasileiro, e seu nome sempre esteve vinculado à magistratura trabalhista. Porém, tendo sido nomeado por Getúlio Vargas (a 12 dias de sua deposição) Presidente da Junta de Conciliação e Julgamento de Pelotas, sua trajetória na Justiça do Trabalho teve início ainda sob a égide do Decreto-Lei nº 1.281/1940 (que modificou o Decreto-Lei nº 1.237/1939), o que o manteve vinculado à estrutura do MTIC até a promulgação da Constituição de 1946.

Magistrado há quase uma década, Russomano decide publicar uma série de “manuais populares”, entre 1954 e 1955, cujo formato faz jus ao estilo da prática trabalhista, inclusive quanto aos modelos e formulários que contém.

¹¹ Isto parece ser verdadeiro em relação a Marcondes Filho, não só pelo fato de ser reconhecido como um jurista de respeito (vimos que ele serviu de referência para Segadas Vianna, no “Instituições de Direito do Trabalho”), mas por ter introduzido, na temática da Inspeção do Trabalho, o conceito de *animus infringendi*, embora ainda com forte conotação política – uma conduta contrária aos interesses do Estado – mas que adiante, em 1960, foi retomado com mais precisão e técnica por Alonso Caldas Brandão, em seu “Manual de Fiscalização do Trabalho”.

Talvez o que a distinga das demais obras é sua destinação primeira ao público formado por estudantes de direito e economia, e somente ao fim de sua “advertência” [aos leitores] legá-la aos representantes sindicais, empregados e empregadores.

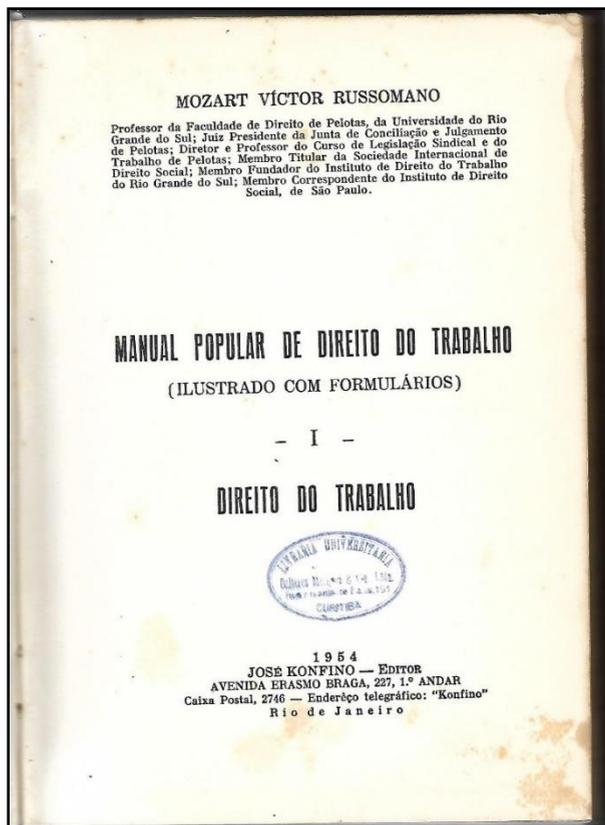


Figura 3. Folha de rosto do primeiro volume do “Manual Popular de Direito do Trabalho”, de Mozart Victor Russomano (1954)

Curioso é que, dentre todas as obras pesquisadas, essa talvez seja a que mais se autodesdenhe, reputando-a, o próprio autor, pequena à luz dos doutos. Todavia, Russomano compensa a “autocrítica” ressaltando a funcionalidade da obra, e a grande serventia que terá para aqueles que “sentem na carne e no bolso as decorrências da aplicação da lei trabalhista” (RUSSOMANO, 1954, p. 8).

Em 1960 é lançado o “Manual de Fiscalização do Trabalho”, de Alonso Caldas Brandão. Um livro importante, desconhecido e peculiar. O autor já havia publicado, em 1956, a primeira edição de sua “CLT Interpretada”, também pioneira, cujo sucesso lhe rendeu três edições subsequentes, a última, em 1962, “patrocinada” pelo Ministério do Trabalho¹².

¹² As primeiras obras de Caldas Brandão têm um traço familiar, que diz respeito ao evidente desconforto em tratar de questões afetas à Justiça do Trabalho, incluindo os títulos da CLT que regulam o processo judicial. Sua CLT interpretada adota uma metodologia completamente distinta, a partir do art. 643, que dá início ao Título VIII – Da Justiça do Trabalho, limitando-se a “comentar” os artigos pela via exclusiva da jurisprudência, que ele considera a fonte de informação “mais autorizada e de mais valia”, pois é conhecimento forjado pelos “doutos”: juizes, advogados e procuradores (BRANDÃO, 1956, p. VI). Da mesma forma, o seu “Manual da Inspeção do Trabalho”, talvez com mais razão ainda, compila a CLT apenas até o art. 642.

Como o próprio autor revela, o livro é dedicado, primeiramente, aos “industriais, comerciantes e gerentes”, sendo igualmente indispensável a todos aqueles que, por dever de ofício, lidam com as questões trabalhistas, tais como “despachantes, líderes sindicais” e os próprios “agentes fiscalizadores” (BRANDÃO, 1960).

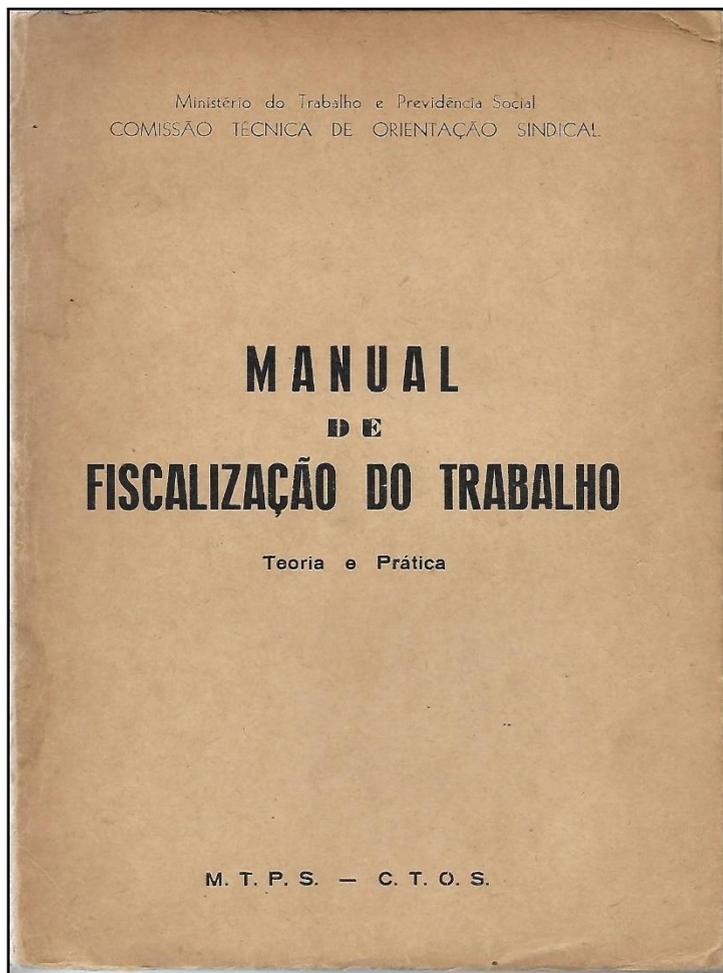


Figura 4. Capa do Manual de Fiscalização do Trabalho de Caldas Brandão, 1960.

Caldas Brandão produz uma obra que segue a orientação de Marcondes Filho, no sentido de que, para ele, o tempo da ruptura, que exigia do Estado uma ação enérgica, movida pelo “calor das causas novas”, já havia passado. Teria chegado o momento em que a ação fiscalizadora do Estado deveria se dirigir à cooptação dos empregadores, ao esforço de adesão por parte daqueles que têm a responsabilidade de cumprir a legislação trabalhista. Mas para cumpri-la era necessário entendê-la, e para tal, conhecê-la.

O Manual era, portanto, mais uma tentativa de levar a CLT ao conhecimento dos diversos atores sociais que agem no mundo do trabalho e, particularmente – e isso era

inédito, e poucas vezes reprisado – as questões, problemas, normas e procedimentos da fiscalização trabalhista.

Mas o Manual também era um livro de formação, de orientação e doutrinação dos próprios agentes da inspeção do trabalho. Nesse sentido, o livro mantém seu propósito de convencimento-esclarecimento, mas voltado para dentro da própria estrutura burocrática do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Havia, portanto, um esforço de cooptação sutilmente inserido na obra, e dirigido aos próprios Inspetores do Trabalho.

Tal como fizera Marcondes Filho, na década de 40, Caldas Brandão, numa obra doutrinária, visualiza e propõe um tipo-ideal de agente da inspeção, delineado historicamente, mas estruturado em bases jurídicas, lançando mão de diversas normas internacionais que justificariam a uniformização de um determinado *modus operandi*, além da busca de um perfil desejável para o agente da inspeção, em termos de experiência, formação cultural e conduta moral (BRANDÃO, 1960, p. 221-223)¹³.

A importância dessa publicação é inquestionável, até porque boa parte das concepções trazidas por Caldas Brandão orientou os concursos públicos para a fiscalização do trabalho até o primeiro certame pós-CRFB/88, em 1994. Em termos de política de intervenção fiscal, o predomínio do dever de orientar e assessorar, buscando a adesão ou regularização, conduziu os rumos à Inspeção do Trabalho no Brasil até o início deste século.

Sua importância, contudo, é incompatível com o desconhecimento da sua existência. Nem mesmo Mannrich a cita em sua obra, e nenhum outro autor que o sucedeu a menciona. O Manual também tem um lado um tanto “misterioso”. Ele se apresenta como uma publicação oficial, mas é uma obra de autor, editada por uma empresa privada, que impôs suas condições para a publicação, o que impediu que Caldas Brandão incluísse uma série de itens, em razão do custo, e que ficaria para uma 2ª edição, que nunca veio.

No final da década de 60, surge uma publicação cujo título é, no mínimo, curioso: “Como Evitar a Multa Trabalhista”, de Ivan Prestes e Érico Almeida Vieira Lopes. O

¹³ Decerto que essa tríade qualitativa privilegiava um *locus* social específico, considerando que as engenharias e a advocacia – profissões imperiais, nas palavras de Coelho (1999) –, como formações dominantes para a qualificação do Inspetor do Trabalho das primeiras gerações, garantiam ao agente da inspeção o ingresso na elite burocrática brasileira, prerrogativa, em geral, dos bem-nascidos. Isso é particularmente verdadeiro até meados dos anos 50, quando a seleção dos Inspetores passou a ser feita (prioritariamente, mas não unicamente) por concurso público.

primeiro autor era Inspetor do Trabalho e o segundo foi Secretário Geral da Divisão de Organização e Assistência Sindical, do Departamento Nacional do Trabalho.

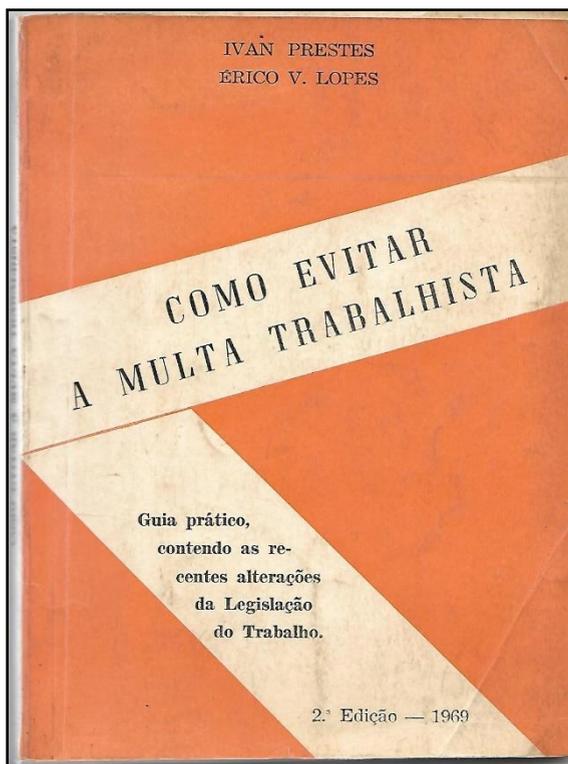


Figura 5. Capa do “Como Evitar a Multa Trabalhista”, de Prestes e Lopes (1969).

Logo na apresentação do “livrinho”, os autores diagnosticam que a maior parte das infrações trabalhistas (e, obviamente, da lavratura dos autos de infração) se deve ao desconhecimento da lei, e não à intenção firme e consciente dos patrões de descumprir os preceitos legais. O objetivo do “despretensioso trabalho” dos autores seria, então, a “vulgarização da legislação, naquilo que diz de perto às obrigações de empregadores perante a fiscalização do trabalho” (PRESTES; LOPES, 1969).

O dado interessante é que o primeiro tópico do livro se dedica ao “trato com a autoridade fiscalizadora”, sinalizando de forma clara que toda empresa deve receber de forma respeitosa o Inspetor do Trabalho, quando por ele for visitado, pois se trata de um dever de lealdade com o Estado, representado pela fiscalização trabalhista. O recado, nesse sentido, é óbvio: como evitar a multa trabalhista? Comece por tratar bem o fiscal.

O livro não tem editora expressa, nem local de edição, de modo que se parece muito mais com uma publicação independente, para distribuição gratuita ou onerosa aos empresários e profissionais responsáveis pela administração de recursos humanos, e entre os próprios Inspetores do Trabalho.

Em 1979 é publicado o livro “Inspeção do Trabalho: teoria e prática”, de Carlos Pereira Nogueira e Guilherme Carlos Zühlke, ambos Inspetores do Trabalho. Essa é uma obra intrigante, e como as anteriores, pouco conhecida no mundo jurídico.

É um livro que reflete a sua época. Uma fase em que a Inspeção do Trabalho ensaiava os primeiros acordos de um discurso emancipatório do projeto político contingente que lhe dá sustentação, sob o argumento da autoridade da lei, da sua imperatividade, auto-aplicabilidade e autoexecutoriedade.

Desde o seu prefácio, os autores põem em xeque a legitimidade da instância político-administrativa como a determinante na regulação da Inspeção do Trabalho, ao afirmarem que “O preceito legal ou norma jurídica não constitui nem a simples fórmula desta ou daquela ‘portaria’, nem a ‘ficção fútil e carente de vida da imaginação de autoridades administrativas’”¹⁴.



Figura 6. Capa do “Inspeção do Trabalho”, de Nogueira e Zühlke (1979).

¹⁴ A proposta sutilmente formulada pelos autores é de uma instância reguladora administrativa encerrada no sistema de Inspeção do Trabalho, e não permeada pelos compromissos institucionais traçados politicamente.

Os autores trazem à luz uma questão que até então nunca havia sido devidamente enfrentada, e que diz respeito à relação entre uniformidade procedimental e controle, aqui entendida como um conjunto de instrumentos de baixa gestão, percebidos, mas nunca expressamente anunciados como ferramentas de monitoramento e, quiçá, patrulhamento das decisões do corpo fiscal.

Esse, o controle proscrito, é o de caráter político-institucional, havido aqui como elemento inibidor da autonomia e poder de vigilância dos Inspetores do Trabalho. Nesse sentido, a obra de Nogueira e Zühlke traz elementos de gestão da fiscalização trabalhista, na medida em que formula uma crítica ao empirismo¹⁵, que cederia lugar para a adoção de estratégias de ação¹⁶ e de uma racionalidade procedimental, bem como a eliminação dos controles “meramente formais, ou cujo custo seja superior ao risco” (NOGUEIRA; ZÜHLKE, 1979, p. 37).

O livro também sugere, de forma inédita, a existência de um discurso jurídico customizado *para e pela* Inspeção do Trabalho. Uma instância do saber jurídico que é própria dos agentes da inspeção; daqueles que lidam com as relações de trabalho enquanto se realizam¹⁷, e conhecem a trama intrincada que é a nossa legislação trabalhista.

Por fim, a obra é, também, um manual de procedimentos, um livro de pronta consulta, tanto para os profissionais de recursos humanos e contadores, quanto para os próprios agentes da inspeção.

Quando Brandão Filho e Talarico publicaram o livro “Interpretação e Prática da Legislação Trabalhista Brasileira (1955) fizeram questão de registrar, como em todos os exemplos citados anteriormente, que não se tratava de uma obra doutrinária “convencional”, daquelas que se deitam sobre “largos debates doutrinários”, exposições de sistemas ou defesa de teses. O objetivo do livro era ser, simplesmente, útil.

A razão de proporem uma obra, explicam os autores, quando entre nós “a literatura jurídica, no que tange ao Direito do Trabalho já é [era] abundante e assinalável”, é que o direito do trabalho possui “características próprias, inconfundíveis”, sendo que, entre

¹⁵ A crítica ao empirismo não é, propriamente, uma crítica ao caráter de “trabalho de campo” dos Inspetores do Trabalho. Quanto a este aspecto, o elogio é aberto, e isso se percebe pelo destaque dado pelos autores às qualidades do “fiscal ideal”, aquele que tenha uma refinada capacidade de “compreensão dos problemas sociais” (NOGUEIRA; ZÜHLKE, 1975, p. 26), o que só se consegue, por óbvio, indo a campo. O empirismo criticado aqui é mais a ausência de uma estratégia formulada a partir dos dados obtidos da experiência fiscal.

¹⁶ Um bom exemplo seria o mapeamento das sazonalidades de certos setores da economia.

¹⁷ A obra de Nogueira e Zühlke indica um fundamento diverso para a “autoridade fiscal”, uma alternativa ao então tradicional poder de império, resultante da doutrina intervencionista, que abriria para a possibilidade de uma ação decisionista (e, portanto, política) por parte da Inspeção do Trabalho. A autoridade fiscal se fundamentaria, segundo os autores, em termos positivistas. A decisão ainda está presente na ação fiscal, mas sua legitimidade não se baseia no puro e simples poder de polícia – a autoridade do Estado-providência – mas na qualidade das proposições jurídicas que lhe dão sustentação. Trata-se, no fim das contas, de um importante elemento de eficácia da fiscalização trabalhista.

as mais importantes, o fato de que suas instituições são demasiadamente dinâmicas, o que “se traduz numa evolução constante, ao encontro, talvez, de um ideal cristão de justiça social ainda inatingido” (BRANDÃO FILHO; TALARICO, 1955, p. 9).

O elogio à “índole pacífica” do povo brasileiro e à “visão política dos nossos dirigentes” estão presentes na apresentação da obra, que são descritas como as condições essenciais para a realização em *terrae brasilis* da paz social (*pax et concordia*) anunciada por Leão XIII, na *Rerum Novarum*. O direito do trabalho se apresenta, pelo olhar dos autores, como um direito fundamentado nos princípios de justiça com harmonia de classes, indissociado do poder político, que se expressa pelas normas – a legislação trabalhista, inerentemente imperfeita – “mas animada, sem dúvida, pelos melhores propósitos” (BRANDÃO FILHO; TALARICO, 1955, p. 9).

A autoridade de quem fala, nesta e noutras obras da prática trabalhista, vem da experiência, bem como do conhecimento e trato com a infinidade de tipos normativos infra e extralegais, enredados de forma que, ao tentar capturar a realidade brasileira das relações socioeconômicas, constituem-se num ordenamento jurídico frequentemente criticado por seu déficit de logicidade interna e coerência formal (FARIA, 1995, p. 92). A prática trabalhista faz, então, a ponte entre o direito abstrato e o mundo da vida, tomado aqui, neste particular, como o espaço de convivência (e de conflitos) entre patrões e empregados.

A prática trabalhista surge, no âmbito burocrático do Estado Novo, com a proposta de dar instrumentalidade ao direito laboral, uma tradução do direito abstrato para o direito aplicado no cotidiano das relações de trabalho¹⁸, contra um pano-de-fundo ideológico que suscitava a adesão ao pacto estatal-corporativo como garantia (senão condição) dos ganhos mútuos que decorrem do aumento da produtividade do trabalho, o que só é possível num ambiente de não-conflitualidade. Se isso não bastar, ainda resta o argumento consequencialista: faça desse jeito, e assim vai evitar a multa trabalhista.

A prática trabalhista, em sua origem, converteu-se numa espécie de terceira dimensão do intervencionismo estatal, tomado aqui como uma das “ideias” centrais e determinantes para a construção do Direito do Trabalho¹⁹, como categoria histórica

¹⁸ Convém não generalizar o conceito de “direito do trabalho aplicado”, retirado da obra seminal de Idílio Tostes Malta, de 1944, ou do recente compêndio de Homero Batista Mateus da Silva, de 2017, e estendê-lo para a prática trabalhista. Essas obras são, até certo ponto, exemplos de doutrina convencional, embora “modestas”. O caráter aplicado dessas obras se atribui ao esforço de interpretação, simplificação (sintetização), sistematização e atualização normativo-jurisprudencial dirigida ao ensino jurídico e à advocacia. São obras voltadas essencialmente para a comunidade jurídica, os operadores do direito, e ocupam um espaço da literatura jurídica que é contíguo ao da prática trabalhista, mas que com ela não se confunde.

¹⁹ Da mesma maneira que o intervencionismo se contrapõe ao dogma liberal do abstencionismo estatal, o mito da igualdade entre os contratantes é desafiado pela assimetria de poderes entre patrões e empregados, origem do conflito nuclear que caracteriza o modo de produção capitalista, enquanto que o paradigma do entendimento direto entre os indivíduos no mercado de emprego é rejeitado pela dimensão coletiva das relações do trabalho (RAYMOND, 1996, p. 11).

(RAYMOND, 1996). Um lugar que se situa a meio caminho entre a heteronormatividade *in abstracto* e a Inspeção do Trabalho.

Sob o ponto de vista discursivo, trata-se, de fato, de uma outra proposta de linguagem, uma abordagem distinta: empírica e multidisciplinar, permeável a outras racionalidades ou, simplesmente, a expressão de um direito impuro (CUNHA, 2015).

A prática trabalhista mantém um distanciamento respeitoso do direito científico dos tratadistas, convertendo-se no que se poderia chamar de “pedagogia jurídico-comportamental”²⁰. O viés educacional dessa literatura é patente, e talvez não eclodisse se a própria CLT não tivesse tal caráter – a “missão educativa” – que Orlando Gomes ressaltava como a principal virtude do texto consolidado (SÜSSEKIND, 1993, p. 24).

É importante frisar que essa literatura surgiu pela ação e obra da burocracia estatal, nomeadamente das autoridades executivas da Inspeção do Trabalho de uma geração totalmente comprometida com a agenda político-institucional herdada da era Vargas. Ela é atravessada pela mesma lógica do aparato interventivo da fiscalização trabalhista em seus primeiros anos como sistema, àquela época orientada a diferenciar os recalitrantes em aderir à legislação social e ao projeto nacional corporativista, daqueles que erram por desconhecerem a norma, ou como se faz para cumpri-la. Daí a relevância de vulgarizar a Consolidação²¹.

A prática trabalhista, em sua linguagem, nunca foi exatamente fiel à estética canônica do direito dos exegetas, muito embora não era infrequente a profundidade dos argumentos jurídicos presentes em seus textos. O “problema” é que esse tipo de literatura não se volta exclusivamente para a comunidade jurídica, muito pelo contrário, como já foi demonstrado nos excertos prefaciais das obras anteriormente citadas.

²⁰A referência à psicologia behaviorista parece interessante no sentido de caracterizar uma pedagogia estimulada pelo caráter premial do ensino. A questão de como-fazer-para-realizar-o-direito-do-trabalho-no-dia-a-dia encerra um componente de gestão das relações de trabalho, de administração do trabalho nas suas dimensões espacial e temporal, pois se trata de um direito que se transforma na e pela própria relação de trabalho. A prática trabalhista surge para preencher essa lacuna, na medida em que, simultaneamente, impunha um *script* elaborado segundo a lógica intervencionista inserida num sistema baseado em punições e recompensas, mas precedido de um aparato ideológico de cooptação.

²¹ É evidente que o aspecto finalístico da literatura da prática trabalhista dos primeiros tempos era, de fato, um de seus traços característicos, que pode ser reduzido à síntese: “divulgar para conhecer; conhecer para convencer”. Mas a vulgarização ou popularização da CLT não era uma exclusividade dos autores da prática trabalhista. Já citei José Serson como um prócer dessa literatura, a despeito de não ter pertencido à burocracia do MTIC. O mesmo pode ser dito de Mozart Victor Russomano que, em 1954, publicou o primeiro volume de uma série de “manuais populares” de direito do trabalho. As obras têm algo em comum com a prática trabalhista, sobretudo os dois primeiros volumes (1954 e 1955), que tratam de direito individual e direito coletivo. Mas a proposta era diferente, pois as obras “populares” eram dirigidas, primeiramente, aos alunos das faculdades e direito e de ciências econômicas (e também, afinal, aos empregados, empregadores e aos dirigentes sindicais), e a perspectiva adotada não era a de um gestor das relações de trabalho (como Serson), mas de alguém que, desde 1945, atuava na Justiça do Trabalho, quando ainda não pertencia à estrutura do Poder Judiciário. Tem em comum com Serson, mas por vias distintas (Serson, quando professor, era próximo da Federação das Indústrias de São Paulo, e Russomano pertencia a uma família rio-grandense de tradição política, pois seu pai fora deputado constituinte em 1933) uma obra em favor da promoção dos princípios do trabalhismo brasileiro.

Nesse sentido, a literatura da prática trabalhista não se dedica, exclusivamente, a retroalimentar o sistema jurídico, recirculando em seu interior, razão pela qual os seus códigos linguísticos não são amiúde reconhecidos pelo encerramento operativo daquele.

Por outro lado, a autoridade doutrinária dos primeiros autores, calcada na experiência e na inteligência prática desenvolvidas ao longo dos anos no exercício da fiscalização trabalhista, tornou-se, com o passar do tempo, insuficiente para credenciá-los, e os que se seguiram, como integrantes da comunidade jurídica²², sobretudo quando, em detrimento da própria academia juslaboral, as “carreiras jurídicas”, capitaneadas pela magistratura, tornaram-se sinônimo de saber jurídico²³.

O problema da relação da Inspeção do Trabalho com sistemas concorrentes do campo jurídico (BOURDIEU, 2004) é tema que escapa do alcance deste recorte. O que se pode adiantar é que a trajetória da Inspeção do Trabalho no Brasil é marcada por uma busca incessante de identidade, que vez por outra parece se encontrar no âmbito da sociedade do discurso jurídico.

Em verdade, por trás da questão da identidade reside um problema que exige atenção, e se refere à substância do poder do agente da inspeção ou, em termos mais amplos, à prerrogativa (melhor, dever) do Estado de intervir nas relações de trabalho.

Esse problema poderia ser enfrentado de diversas formas, mas visualizo duas que me parecem promissoras, e que são objeto de pesquisas minhas, em andamento.

Uma primeira tentativa de abordá-lo poderia vir do reexame da posição enciclopédica do direito administrativo do trabalho; um exercício reconhecidamente difícil,

²² Quando advogados, não podiam advogar, e não pertencendo ao sistema de justiça, os Inspectores do Trabalho, até meados da década de 70, não reclamavam para si o status de operadores do direito. Pode-se dizer, sem medo de errar, que o propalado caráter técnico da Inspeção do Trabalho, invocado desde a Recomendação nº 20 da OIT, em 1923, é tributário, em grande conta, da originalidade do domínio da engenharia industrial e da higiene ocupacional, e nem tanto da expertise jurídica.

²³ Abordar a complexa questão da formação das elites jurídicas no Brasil (ALMEIDA, 2010; 2014) seria um enorme desvio de rota, ainda que eu circunscreva o tema ao cenário do ensino jurídico (VIEIRA, 2011; MEIRELLES, 2011; VERONESE, 2011; ALMEIDA, 2012), embora não se possa evitar que o assunto emergja adiante, num ou outro momento. O que vale a pena registrar, dado o seu valor ilustrativo, é o trecho emblemático do voto do Ministro Humberto Gomes de Barros, quando do julgamento do Agravo Regimental em Embargos de Divergência em Recurso Especial (AgReg em EREsp) nº 279.889/AL, julgado em 14.08.2002:

Não me importa o que pensam os doutrinadores. Enquanto for Ministro do Superior Tribunal de Justiça, assumo a autoridade da minha jurisdição. O pensamento daqueles que não são Ministros deste Tribunal importa como orientação. A eles, porém, não me submeto [...]. **Esse é o pensamento do Superior Tribunal de Justiça, e a doutrina que se amolda a ele.** É fundamental expressarmos o que somos. Ninguém nos dá lições. Não somos aprendizes de ninguém. **Quando viemos para este Tribunal, corajosamente assumimos a declaração de que temos notável saber jurídico** – uma imposição da Constituição Federal. Pode não ser verdade. Em relação a mim, certamente, não é, mas, para efeitos constitucionais, minha investidura obriga-me a pensar que assim seja. [Sem grifos no original].

No trecho acima, a questão do saber jurídico é deduzida da garantia constitucional conferida à Magistratura, como instância de poder, qual seja a prerrogativa de decidir conforme o direito, de forma absolutamente autônoma, abdicando das proposições jurídicas em favor dos juízos de convencimento.

considerando o remansoso consenso em torno do enquadramento da Inspeção do Trabalho àquele sub-ramo, e à sua defendida situação nos quadros do direito.

Outra possibilidade seria enveredar pela crítica das instituições jurídicas, a partir não da literatura processual, ou da gestão judiciária e da Inspeção do Trabalho, mas da revisitação do caráter publicista do direito do trabalho, deduzido da sua trajetória de autonomização, nomeadamente as transições entre esse e os conceitos historicamente datados de “legislação trabalhista (ou social)” e “direito social”.

CONCLUSÃO

O grande silêncio narrativo da Inspeção do Trabalho no âmbito da trajetória histórica tanto da institucionalidade do trabalhismo brasileiro, quanto do processo de construção e consolidação do nosso direito laboral é um fato incontestável.

O que se propôs, neste artigo, foi apontar algumas possibilidades de explicação para esse fenômeno, afirmando, de partida, que esse processo foi, indubitavelmente, um episódio de desconstrução narrativa. Uma desconstrução, diga-se de passagem, relativamente consentida pela própria Inspeção do Trabalho brasileira, que ao tempo de negar a origem do seu “caráter técnico” na higiene industrial, permitiu a apropriação do seu discurso jurídico-literário pelas ciências aplicadas à administração, submetendo-o à lógica da organização racional do trabalho.

Na década de 70 se verificou uma tentativa de resgate da narrativa juslaboral da Inspeção do Trabalho, todavia como forma de inclusão na já restrita comunidade do discurso jurídico, dominada pelos autodeclarados “operadores do direito”. A tentativa arrefeceu, seja pela exclusão dos Inspetores do Trabalho do exercício da advocacia, seja pela adesão a uma institucionalidade quase-militante.

Atualmente, em meio à procura (secular) por uma identidade que a defina, não como classe, mas como instituição, a Inspeção do Trabalho segue buscando formas de purificação do seu discurso, centrado em seu *télos* protetivo das relações de trabalho. Porém, o faz, principalmente, acentuando tanto o descarte dos saberes e da inteligência prática no âmbito da segurança e saúde no trabalho, quanto a desintegração com o Sistema de Relações de Trabalho e o meio sindical.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Frederico N. R. de. *A Nobreza Togada: as elites jurídicas e a política na justiça do Brasil*. 2010, 329 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____. As elites da Justiça: instituições, profissões e poder na política da justiça brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 22, n. 52, p. 77-95, dez. 2014.

AMARAL, Luís. *Direito Social*. Curitiba: Editora Guaíra, 1941.

BATISTA, O Instituto da Organização Racional do Trabalho (IDORT) como Instituição Educacional nas Décadas de 1930 e 1940 no Brasil. *Revista HISTEDBR Online*, Campinas, SP, v. 15, n. 63, p. 33-44, jun. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8641170/8677>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRANDÃO, Alonso Caldas. *Consolidação das Leis do Trabalho Interpretada*. Rio de Janeiro: Editora A. Coelho Branco Filho, 1956.

_____. *Manual de Fiscalização do Trabalho*. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco Filho Editor, 1960.

CESARINO JÚNIOR, A. F. *Consolidação das Leis do Trabalho*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. 2v.

COELHO, Edmundo Campos. *As Profissões Imperiais: Medicina, Engenharia e Advocacia no Rio de Janeiro (1822-1930)*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

CUEVA, Mario de La. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. México D. F.: Editorial Porrúa S.A., 1985. 2v.

CUNHA, Paulo Pereira da. Do Direito (Im)Puro ao Direito Fraternal. *Estado de Direito*, Porto Alegre, ano X, n. 48, p. 14, 2015.

FARIA, José Eduardo. *Os Novos Desafios da Justiça do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1995.

FERREIRA, Norma Sandra de A. As Pesquisas Denominadas Estado da Arte. *Educação & Sociedade*, São Paulo, v. 23, n. 79, p. 257-272, ago. 2002.

GOMES, José Cláudio de Magalhães. Histórico de inspeção do trabalho. *Revista de Inspeção do Trabalho*, Brasília, v. 1, n. 1, maio/1988.

MANNRICH, Nelson. *Inspeção do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1991.

MARCONDES FILHO, Alexandre. Exposição de Motivos. In: *Consolidação das Leis do Trabalho*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional. 1959.

_____. *Trabalhadores do Brasil!* eBooksBrasil.org, 2002. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/trabalhadores.html>>. Acesso: 25 jun. 2018.

MEIRELLES, Delton Ricardo S. Cursos Jurídicos Preparatórios: espaço de formação profissional, reflexo da deformação do ensino ou reprodução de ideias corporativas? In: MIRANDA NETTO, Fernando Gama (Org.). *Epistemologia & Metodologia do Direito*. Campinas, SP: Millennium Editora, p. 79-98, 2011.

NOGUEIRA, Carlos P.; ZÜHLKE, Guilherme C. *Inspeção do Trabalho: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas S.A., 1979.

PEIXOTO, Jarbas. *Código do Trabalho: interpretação e prática da Consolidação das Leis do Trabalho*. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1945. 2v.

PIZZORNO, Alessandro. À Propos de la Méthode de Gramsci de L'historiographie à la Science Politique. *L'Homme et la Société* (Au dossier de la révolte étudiante), n. 8, p. 161-171, 1968.

PRESTES, Ivan; LOPES, Érico V. *Como Evitar a Multa Trabalhista*. 2. ed. [S.l.]: [s.n.], 1969.

RAYMOND, Wilfredo Sanguineti. El Derecho del Trabajo como Categoría Histórica. *Ius Et Veritas*, Lima, n. 7, p. 143-157, 1996.

ROMITA, Arion Sayão. Centenário de “Apontamentos de Direito Operário”. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 27, p. 31–35, jan./dez., 2005.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Manual Popular de Direito do Trabalho*. Vol. 1. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1954. 2v.

SERSON, José. *Curso de Rotinas Trabalhistas*. 36. ed. atual. São Paulo: RT, 1995.

SÜSSEKIND, Arnaldo; SANTOS, Aloysio (Org.). *Consolidação das Leis do Trabalho Histórica*. Rio de Janeiro: SENAI, SESI, 1993.

SÜSSEKIND, Arnaldo et al. *Instituições de Direito do Trabalho*. 22. ed. atual. por Arnaldo Süssekind e João de Lima Teixeira Filho. São Paulo: LTr, 2005. 2v.

SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, José de Segadas. *Instituições de Direito do Trabalho*. 2. ed. rev., aum. e atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1961. 2v.

VERONESE, Alexandre. Considerações Sobre o Problema da Pesquisa Empírica e sua Baixa Integração na Área do Direito: a tentativa de uma perspectiva brasileira a partir da avaliação dos cursos de pós-graduação do Rio de Janeiro. In: MIRANDA NETTO, Fernando Gama (Org.). *Epistemologia & Metodologia do Direito*. Campinas, SP: Millennium Editora, p. 110-129, 2011.

VIANNA, Luiz Werneck. *Travessia: da abertura à constituinte 86*. Rio de Janeiro: Livraria Taurus Editora, 1986.

VIANNA, Oliveira. *Problemas de Direito Corporativo*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1938.

VIEIRA, José Ribas. Formação Jurídica e Reforma Universitária nos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito. In: MIRANDA NETTO, Fernando Gama (Org.). *Epistemologia & Metodologia do Direito*. Campinas, SP: Millennium Editora, p. 73-78, 2011.

Recebido: 31/01/2019
Revisado: 24/02/2019
Aprovado: 25/02/2019

ARTIGO

A voz dos trabalhadores e trabalhadoras contratados de forma terceirizada para o serviço de limpeza da UFBA: entre a ficção jurídica e a realidade vivida

The voice of outsourced cleaning workers at the Federal University of Bahia: between juridical fiction and real life

La voz de los trabajadores y trabajadoras contratados de forma tercerizada para el servicio de limpieza de la Universidad Federal de Bahia: entre la ficción jurídica y la realidad vivida

Renata Queiroz Dutra¹

Fernanda dos Santos Figueredo²

Loyana Araujo Saraiva Matos³

RESUMO: Valendo-se de uma experiência de extensão na qual trabalhadores e trabalhadoras terceirizadas da UFBA foram mobilizados a debater sobre o fenômeno da terceirização e tendo por mote as (in)compreensões e percepções a respeito de um processo judicial do qual faziam parte, buscando receber verbas rescisórias de uma empresa terceirizada e da própria Universidade, este artigo debate as distâncias entre a trajetória e as modificações na regulação do fenômeno da terceirização e os anseios e impactos suportados pelos trabalhadores e trabalhadoras que vivenciam a experiência da terceirização.

Palavras-chave: Trabalho; Terceirização; Administração Pública; Responsabilidade.

ABSTRACT: Drawing on an experience of extension in which outsourced workers of UFBA were mobilized to discuss the phenomenon of outsourcing and having as motto the understandings and perceptions regarding a judicial process of which they were part, seeking to receive funds, the article discusses the distances between the trajectory and the changes in the regulation of the phenomenon of outsourcing and the anxieties and impacts borne by the workers who experience the outsourcing experience.

Keywords: Work; Outsourcing; Public Administration; Liability.

¹ Doutora em Direito pela Universidade de Brasília, Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (Graduação e Pós-Graduação). E-mail: renataqdutra@gmail.com

² Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Advogada.

³ Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Integrante do Coletivo Madás.

INTRODUÇÃO

O fenômeno da terceirização e seus profundos impactos no mundo do trabalho têm sido uma das questões centrais para a regulação social do trabalho no Brasil nas últimas décadas. Especificamente no setor público, por onde a prática da terceirização foi introduzida no Brasil, a questão se maximiza no que concerne à dimensão social do fenômeno e, notadamente, no que toca às batalhas jurídicas e políticas que ele tem engendrado.

Neste artigo, a proposta é compreender em que medida os parâmetros jurídicos de limitação e distribuição de responsabilidades pela terceirização trabalhista se materializam nas situações concretas, lançando luz sobre o olhar dos próprios trabalhadores e trabalhadoras afetados pela prática a respeito das suas implicações na vida, no patrimônio e nos direitos sociais de quem vive do trabalho.

Para tanto, será mapeado, de início, o longo e truncado processo histórico de regulação da terceirização no serviço público brasileiro, passando pelo importante capítulo do julgamento da ADC nº 16-DF pelo STF, e seu desdobramento por meio do julgamento do tema de Repercussão Geral nº 246, até a recente edição do Decreto nº 9.507/2018, que admite a terceirização também das chamadas atividades-fim no âmbito da Administração Pública.

Em seguida, será analisada a Reclamação Trabalhista nº 1067-74.2014.5.05.0024, em que o Sindicato dos Trabalhadores de Limpeza Urbana de Salvador – SINDLIMP acionou a empresa Difícil⁴ e, subsidiariamente, a Universidade Federal da Bahia, em face do não pagamento das verbas rescisórias dos trabalhadores terceirizados da limpeza da Universidade ao final do contrato de prestação de serviços. O processo percorreu as três instâncias e foi encerrado no TST, com um desfecho desfavorável aos interesses dos empregados.

Por fim, este artigo se valerá da rica experiência desenvolvida pelas autoras a partir do Curso de Formação de Mulheres em Direitos Humanos e Cidadania – Promotoras Legais Populares e Coletivo Madás, desenvolvido no ano de 2018, na Faculdade de Direito da UFBA, tendo por público alvo as trabalhadoras terceirizadas do serviço de limpeza. Durante o curso, as questões, dúvidas e angústias dos trabalhadores e trabalhadoras a respeito da terceirização foram compartilhadas, revelando o abismo entre a realidade precária de trabalho e negação de direitos e o discurso jurídico desenvolvido, sobretudo, no âmbito das Cortes Superiores a respeito do tema.

⁴ Nome fictício.

É a partir desse confronto entre regulação abstrata, regulação concreta e percepções dos trabalhadores e trabalhadoras envolvidos que se problematizam as ideias de trabalho, direito e justiça no âmbito deste artigo.

A REGULAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO NO BRASIL⁵

A terceirização apresenta-se como fenômeno mundial, sobretudo a partir de 1970, chegando ao Brasil de forma decisiva por volta da década de 1980 (PORTO, 2013). A regulamentação das contratações terceirizadas se deu no país, primeiramente, a partir da própria Administração Pública, que tomou a contratação triangular como medida de modernização do Estado.

O primeiro marco legislativo da contratação terceirizada de serviços na Administração Pública veio com o art. 10, § 7º, do Decreto-Lei nº 200/67, por meio do qual foi autorizada a transferência de atividades meramente executivas para a iniciativa privada (VIANA; DELGADO; AMORIM, 2011), com o declarado propósito de promover o enxugamento da máquina administrativa.

Como o foco da regulamentação era a perspectiva administrativista, não houve cuidado em delimitar quais seriam os limites do conceito de “tarefas executivas” (VIANA; DELGADO; AMORIM, 2011), tampouco quais seriam as consequências dessa autorização para os direitos dos trabalhadores envolvidos.

Essa omissão veio a ser suprida com a promulgação da Lei nº 5.645/70, a partir da qual ficou delimitado que apenas atividades de transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza, entre outras de mesma natureza poderiam ser objeto de contratação indireta, como firmado no art. 3º, parágrafo único, deste diploma legal (VIANA; DELGADO; AMORIM, 2011). Daí se extrai que houve autorização para a Administração Pública terceirizar apenas atividades-meio, e não suas atividades finalísticas (VIANA; DELGADO; AMORIM, 2011).

A relativa disciplina que a matéria recebeu na esfera pública, contudo, não foi estendida ao setor privado. Com relação à contratação indireta de trabalhadores por empresas privadas, em que pese o apelo dos novos modelos de gestão pela contratação terceirizada, a disciplina legal foi lenta e encontra-se, ainda hoje, inconclusa.

O ordenamento jurídico já contava com a previsão de contratação triangular em situações restritas, como era o caso do contrato de empreitada previsto no art. 455 da CLT, em sua redação original (VIANA; DELGADO; AMORIM, 2011). No entanto,

⁵ Consultar: DUTRA, Renata Queiroz. *Do outro lado da linha: poder judiciário, regulação e adoecimento dos trabalhadores em call centers*. São Paulo: LTr, 2014.

a conformação da estrutura jurídica ao fenômeno da terceirização propriamente dito, nos moldes estabelecidos pela nova ordem econômica mundial, a partir da década de 1970, pode ser vislumbrada, pela primeira vez, no setor privado, com a regulamentação do trabalho temporário, pela Lei nº 6.019/74.

Rompendo com a estrutura clássica do contrato de trabalho bilateral, essa norma legitimou a intermediação de mão de obra em situações específicas (“para atender à necessidade transitória de substituição de seu pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços”, como dispõe seu art. 2º), conformando a prestação de serviços por um trabalhador a uma relação trilateral em que se celebravam simultaneamente dois contratos: um contrato entre as duas empresas envolvidas (a “fornecedora” e a “cliente”) e um contrato entre o trabalhador e sua empregadora (VIANA; DELGADO; AMORIM, 2011).

Alice Monteiro de Barros entende que o Decreto-Lei nº 229/67, ao coibir o uso abusivo dos contratos por prazo determinado, limitando a autorização para a contratação determinada às hipóteses em que o objeto do contrato estivesse efetivamente delimitado no tempo, teve como consequência socioeconômica a multiplicação do número de empresas criadas com o objetivo de fornecer mão de obra para outras empresas em atividade permanente ou transitória, por meio de contratos de prestação de serviços ou de empreitada. Essa pressão criada pelo incremento do número de empresas de locação de mão de obra viria a ser atendida, em 1974, com a regulamentação do trabalho temporário, contrato nitidamente precário, por caminhar contra o princípio da continuidade da relação de emprego, basilar do Direito do Trabalho (BARROS, 2009, p. 444).

No entanto, a contratação de mão de obra temporária, por meio de empresa interposta, teve suas possibilidades limitadas pela legislação, seja quanto à exigência de credenciamento das empresas de trabalho temporário perante o Ministério do Trabalho e Emprego (art. 5º), seja quanto à limitação do prazo do contrato (três meses, nos termos do art. 10), além das finalidades vinculadas descritas no art. 2º. Destaca-se, principalmente, a previsão de equiparação de direitos entre os trabalhadores temporários e os empregados da empresa tomadora de serviços que o art. 12 da Lei nº 6.019/74 preconizou, na tentativa de inibir estratégias empresariais no sentido de utilizar o trabalho temporário apenas para reduzir custos trabalhistas, em detrimento da contratação direta e protegida que a CLT assegura.

Dado esse quadro restrito da Lei nº 6.019/74, a organização produtiva nacional, tendo em vista a adesão ao modelo produtivo difundido mundialmente, ainda clamava por flexibilidade nas contratações e enxugamento dos seus quadros de pessoal, problema para o qual, do ponto de vista empresarial, a terceirização, admitida de forma geral, seria a resposta.

O passo seguinte nesse processo histórico foi a promulgação da Lei nº 7.102/83, que veio a regular o trabalho de vigilância patrimonial e transporte de valores em instituições bancárias, admitindo a terceirização desses serviços. Essa possibilidade de uso permanente da mão de obra de vigilância terceirizada só foi ampliada para além da esfera bancária por meio da Lei nº 8.863/94 (DELGADO, 2003, p. 128-129).

Portanto, durante a década de 1980, para a generalidade dos setores produtivos e fora das hipóteses restritas da Lei do Trabalho Temporário, a demanda do mercado por flexibilidade não encontrava resposta no ordenamento jurídico.

Assim, tem-se que o fato socioeconômico da terceirização precedeu qualquer normatização e acabou chegando às esferas jurisdicionais antes mesmo que medidas legislativas pertinentes fossem editadas. No âmbito do Poder Judiciário, como relata Noemia Aparecida Porto, o processo de abertura do ordenamento jurídico para a terceirização, por meio da atuação jurisprudencial, foi lento e moldado em resistências e concessões (PORTO, 2013).

Num primeiro momento, ao deparar-se com a avalanche terceirizante, subvertendo a lógica da relação empregatícia dos arts. 2º e 3º da CLT, a resposta do Tribunal Superior do Trabalho, coerentemente com os institutos jurídicos vigentes até então, foi a edição da Súmula nº 256, em 30/9/1986, vedando a terceirização fora das hipóteses de trabalho temporário e de serviços de vigilância. Dispunha o enunciado:

Salvo os casos de trabalho temporário e de serviços de vigilância, previstos nas Leis 6.019, de 03.01.1974, e 7.102, de 20.06.1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador de serviços.

Até aqui foi irrelevante a distinção entre atividades meio e fim, que se quedaram igualmente inadmitidas, como observa Barros (2009, p. 444).

Entretanto, a pressão dos empregadores e a ampla difusão da terceirização fora dos setores apontados pela Súmula nº 256 levou a jurisprudência, paulatinamente, a ceder quanto à proibição e a formular novas exceções, relativizando a “rigidez” do enunciado editado em 1986 (DELGADO, 2003, p. 128-129).

Interessante notar como o discurso jurídico se amoldou aos novos modos de agir econômicos, revelando a tensão entre a imperatividade de regular o trabalho,

impedindo sua exploração desmedida, e a tendência de viabilizar e legitimar a reprodução capitalista, de acordo com os ditames da sua agenda⁶.

Esse processo de acomodação jurisprudencial da terceirização veio a calhar em 1993, com a edição da Súmula nº 331, efetuada pelo TST, por meio da qual aquela Corte Superior ampliou a possibilidade de terceirização para além dos serviços de vigilância e de trabalho temporário, passando a admitir também a terceirização de serviços de conservação e limpeza “bem como a outros serviços especializados ligados à atividade-meio do empregador, desde que inexistente a pessoalidade e subordinação direta”. A possibilidade de contratação permanente de trabalhadores terceirizados representou uma abertura significativa do quadro jurídico.

Com a reformulação do entendimento sumulado do TST, passou a haver previsão expressa, para a Administração Pública, quanto à ausência de reconhecimento de vínculo nos casos de terceirização ilícita (dada a vedação constitucional do acesso a cargo público sem aprovação prévia em concurso público, nos termos do art. 37, II, da CF/88).

Com a disciplina da Súmula nº 331, não apenas se estabeleceram limites claros para o que seria ou não uma terceirização lícita, como também se disciplinaram as consequências jurídicas da ilicitude da terceirização (reconhecimento do vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços) e a responsabilidade empresarial nas hipóteses de licitude da terceirização (responsabilidade subsidiária do tomador de serviços).

Vale dizer, ainda, que o Tribunal Superior do Trabalho demonstrou não se afastar dos parâmetros clássicos de reconhecimento do vínculo empregatício estabelecidos na CLT, uma vez que ressaltou que, caso configurada a pessoalidade e a subordinação jurídica direta entre trabalhador e tomador de serviços, a relação de emprego direta seria declarada (Súmula nº 331, item III).

Em 2000, o TST reformulou a Súmula nº 331, no item IV, para reconhecer expressamente a responsabilidade subsidiária da Administração Pública em caso de terceirização de serviços, por meio de uma interpretação sistemática do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93 (Resolução nº 96 de 11/09/2000).

⁶ Biavaschi pondera que o processo de construção dos entendimentos sumulados pelo TST não está deslocado da dinâmica social e econômica que envolveu o país, de modo que o processo de disputa que envolve a construção das normas jurídicas, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário “não pode ser compreendido apartado das lutas que se dão em uma determinada sociedade, no momento histórico em que são produzidas”. (BIAVASCHI, 2013, p. 461).

Com relação à Administração Pública, Viana, Delgado e Amorim (2011) complementam ainda a evolução do quadro jurídico com a edição do Decreto nº 2.271/97, que, em substituição à Lei nº 5.645/70 (que fora revogada), definiu as atividades de execução que poderiam ser objeto de contratação indireta e refutou expressamente a possibilidade de intermediação de mão de obra no seio da Administração Pública. Tal entendimento veio a ser reforçado com a decisão nº 25/00 do Tribunal de Contas da União, que vedou a contratação terceirizada de “categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade” (VIANA; DELGADO; AMORIM, 2011).

A relativa estabilidade da regulação social, promovida pela Súmula nº 331, no entanto, veio a sofrer duas grandes investidas.

A primeira delas, ainda na década de 1990, aparece por meio da tentativa de legitimar a terceirização de toda e qualquer atividade por parte das empresas engajadas nas concessões de serviços públicos, o que se fez por meio de uma interpretação literal do art. 25, § 1º, da Lei 8.987/95. A mesma interpretação decorreria, pouco depois, do art. 94, II, da Lei nº 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações).

A praxe da terceirização indiscriminada, por parte de empresas concessionárias de serviços de energia elétrica e de serviços de telecomunicação, em especial, foi defendida perante o Poder Judiciário sob o argumento de que, especificamente para tais concessionárias, haveria uma previsão legal específica, suprimindo a lacuna normativa presente com relação à terceirização em geral no país, a afastar a incidência da Súmula nº 331 do TST.

A segunda investida, já no ano de 2011, restringiu-se à Administração Pública direta e indireta e decorreu do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16-DF, pelo Supremo Tribunal Federal, no qual se reconheceu a constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e, por consequência, sua aptidão para afastar a responsabilidade subsidiária dos entes públicos pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte das empresas prestadoras de serviços, salvo hipóteses de comprovada culpa *in vigilando* e *in eligendo*.

Vale ressaltar que, com relação aos demais setores da economia, os ataques à Súmula nº 331 do TST nunca deixaram de acontecer e, aliados à preocupação dos julgadores com o avanço do fenômeno, conduziram à realização de Audiência Pública sobre terceirização no TST⁷. Nesse evento, se assistiu a uma acirrada polarização entre as posições de estudiosos do mundo do trabalho e representantes dos trabalhadores, que se colocaram favoravelmente ao endurecimento da regulação judicial a respeito do

⁷ O evento aconteceu nos dias 4 e 5 de outubro de 2011.

tema, contra um incisivo discurso dos representantes empresariais, também acompanhados de intelectuais comprometidos com suas pautas, em favor da flexibilização do conteúdo da Súmula, especialmente no que concerne à proibição da terceirização em atividade-fim⁸.

Com relação a essa segunda investida, a interpretação superior do STF em favor do interesse secundário da Administração Pública levou o TST a rever sua Súmula 331, em maio de 2011 (Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011), alterando o item IV e inserindo os itens V e VI na referida Súmula, que passaram a discriminar um regime de responsabilização diferenciado para os entes públicos, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pelo Supremo.

Recentemente a questão da terceirização no âmbito da Administração Pública sofreu mais uma flexibilização no âmbito do STF: no julgamento do RE 760.931/DF, representativo de controvérsia e com repercussão geral (tema de Repercussão Geral nº 246), por maioria, de acordo com o voto do Ministro Luiz Fux, firmou a seguinte tese jurídica:

O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

Nesse julgamento ficou estabelecido pelo Pleno do STF que o inadimplemento dos encargos trabalhistas não gera a responsabilidade da Administração Pública e que, apenas se houver comprovada culpa do ente público, demonstrada nos autos, por negligência ou ausência de fiscalização, incide a responsabilidade subsidiária subjetiva.

O ponto nevrálgico dessa decisão consiste na questão do ônus probatório dessa culpa. Antes desse julgamento, o TST, mesmo após a edição da Súmula nº 331, que limitou a responsabilização subsidiária dos entes públicos aos casos de culpa, considerava suficiente para a incidência da responsabilidade subsidiária que a Administração pública não comprovasse eficientemente sua atuação diligente. Após esse julgamento vinculante do STF, ficou patente, a partir da fundamentação do voto vencedor e dos demais votos proferidos em sessão (*ratio decidendi*), que, na leitura do STF, *inverter o ônus da prova à Administração Pública equivaleria a impor a responsabilidade pelo mero inadimplemento e de forma objetiva, em contrariedade ao determinado no bojo da ADC nº 16*. Portanto, a responsabilidade subsidiária do ente público somente poderia incidir quando o autor da reclamação trabalhista (leia-se, o trabalhador) apresentasse provas da negligência do ente público.

⁸ O evento foi registrado em vídeo e as mídias encontram-se disponíveis em: <<http://www.youtube.com/watch?v=FNlm3eJmqzQ>>. Acesso em: 29 jan. 2019, às 11h31min.

Esse caminhar hermenêutico do TST revela mais um duro golpe para os trabalhadores terceirizados, no sentido da garantia da satisfação dos seus créditos trabalhistas. Como será analisado nos tópicos seguintes, é comum que as empresas terceirizadas não honrem suas obrigações e não tenham saúde financeira para arcar com o pagamento das condenações judiciais, o que torna a responsabilidade subsidiária dos tomadores de serviços elemento essencial para a efetivação dos direitos desses empregados.

Importante ponderar que, em razão da ausência de um marco legal disciplinador da matéria, o movimento de abertura e resistência do ordenamento jurídico à terceirização residiu exatamente na via interpretativa, por isso mesmo, o papel destacado que os agentes de regulação e que a própria Constituição teve nessas construções hermenêuticas. Promulgada em 1988 (portanto, no esgarçado contexto da reestruturação produtiva e das disputas neoliberais que ampararam esse fenômeno), a Constituição Federal, com a carga principiológica e com o valor da centralidade da pessoa humana e do cidadão trabalhador que ela trouxe à ordem jurídica, implicou um novo vetor interpretativo a ser considerado nesse processo de tensão entre a missão de regular o trabalho e os imperativos da nova ordem econômica.

A aprovação da Lei nº 13.429/2017, que abre margem para interpretação questionável no sentido de autorizar a terceirização de atividade-fim, renovaria a questão⁹, após um longo período de resistência empresarial à vedação legalmente imposta. No mesmo sentido, a reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017) cancelaria tal possibilidade.

Tal entendimento é reforçado pelo julgamento da ADPF nº 324 pelo STF. No julgamento da referida ação, ajuizada pela Associação Brasileira do Agronegócio, o qual foi combinado com o provimento ao Recurso Extraordinário (RE) nº 958.252, da Empresa Cenibra, de Minas Gerais, com repercussão geral, terminou por estabelecer a tese de que “É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho [sic] entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária das empresas contratantes”.

Para a Administração Pública, o desdobramento dessas liberações no âmbito legislativo e no âmbito do STF culminou com a edição, pelo então Presidente Michel Temer, do Decreto nº 9.507/2018, que admite a terceirização também das chamadas atividades-fim no âmbito da Administração Pública. Por meio desse decreto, foram

⁹ Registre-se o entendimento das autoras no sentido de que a Lei nº 13429/2017, ao inserir na Lei nº 6.019/74 o art. 4º-A, que dispõe que: “Empresa prestadora de serviços a terceiros é a pessoa jurídica de direito privado destinada a prestar à contratante serviços determinados e específico” e que reconhece a licitude dessa atividade, não permite, a par do ordenamento jurídico trabalhista vigente, a ilação de que os serviços “determinados e específicos” abrangeriam a atividade-fim das empresas, tampouco que o novo permissivo legal afastaria a aplicação e aferição dos requisitos dos arts. 2º e 3º da CLT, em nome da coerência do sistema e da incidência dos princípios justralhistas. Ademais, uma abordagem constitucional do tema elidiria essa conclusão, a par do caminho interpretativo construído por Gabriela Delgado e Helder Amorim (DELGADO; AMORIM, 2014).

listadas aquelas atividades que o poder executivo entendeu passíveis de terceirização no âmbito da Administração direta e, em relação à Administração indireta, um rol ainda maior foi legitimado.

O que se extrai desse breve resgate histórico da terceirização é um caminho de disputas jurídicas e regulatórias que se desenrolam por três décadas e que encontram no atual momento político uma abertura sem precedentes e que se implementou à revelia de todas as críticas, incompatibilidades e riscos que as pesquisas científicas vêm apontando ao longo desse período.

TERCEIRIZAÇÃO: CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS¹⁰

Do ponto de vista do Direito do Trabalho, a terceirização aparece como a porta de entrada para a fragilização e/ou violação de outros direitos, dando azo ao que Gabriela Neves Delgado e Helder Amorim denominaram de “relações de trabalho rarefeitas” (DELGADO; AMORIM, 2014).

Como observam Sayonara Grillo e Ana Luísa Palmisciano:

Refletir sobre os motivos pelos quais a legislação e a jurisprudência trabalhista brasileira repudiam as triangulações contratuais permanentes e limitam temporalmente a interposição de mão de obra (nos termos da Lei nº 6.019, de 1974) é compreender que, ainda sob uma ambiguidade constitutiva, o direito do trabalho persiste tendo uma importante função para a concretização da dimensão social do constitucionalismo e a realização de um desenvolvimento orientado para os mais amplos e generosos objetivos da economia: o da realização das necessidades plenas das pessoas e da sociedade (SILVA; PALMISCIANO, 2014).

A rarefação dos direitos trabalhistas e a precarização das condições de trabalho associadas à contratação terceirizada incluem patamares remuneratórios reduzidos, rotatividade elevada nos postos de trabalho, arbitrariedade no exercício do poder empregatício, com restrições ao que se compreende por democracia no ambiente de trabalho, prática do assédio moral organizacional, altos índices de adoecimento profissional verificados, e, por fim, fragilização da organização coletiva dos trabalhadores.

Para além dos efeitos “visíveis” da terceirização, cumpre colher a contribuição de Márcio Túlio Viana, no sentido de que, numa esfera menos visível, a terceirização estaria a afetar, por meio da fragilização dos sindicatos, o próprio Direito do

¹⁰ Consultar: DUTRA, Renata Queiroz. *Trabalho, regulação e cidadania: a dialética da regulação social do trabalho*. São Paulo: LTr, 2018.

Trabalho, eis que dificulta a criação de normas protetivas, facilita a edição de normas precarizantes e, ainda, tira vida das normas construídas, tanto por meio do seu descumprimento, como de sua interpretação. Ela seria, portanto, mais que uma nova técnica de estruturação das empresas, uma estratégia de poder que fere frontalmente o Direito do Trabalho em seus pressupostos basilares (VIANA, 2015).

Cumprir firmar que não se pode conceituar terceirização como uma forma de externalização ou de delegação das atividades de uma empresa (a tomadora de serviços) para outra empresa (a prestadora de serviços), como corriqueiramente se tem feito no campo jurídico¹¹. A terceirização melhor se define como um processo de valorização do capital por meio de organização e gestão do trabalho (DRUCK, 2011), em que não há admissão da relação contratual com os trabalhadores em atividade e que se utiliza, para tanto, de um ente interposto (FILGUEIRAS; CAVALCANTE, 2015).

Isso porque, como estudos da Sociologia do Trabalho vêm apontando, o que se tem observado nas empresas que terceirizam não é a retirada das empresas tomadoras de serviços do comando e coordenação da atividade terceirizada, mas, sim, um duplo exercício do poder empregatício, por contratante e contratada, que acabam por engendrar uma dupla subordinação em relação ao trabalhador. Observa-se, em regra, que a empresa tomadora delega para a empresa prestadora de serviços os custos e as responsabilidades da contratação do trabalho, sem, todavia, abrir mão da gestão e direção dessa força de trabalho.

Esse cenário se repete inclusive no âmbito da terceirização de atividades-meio na Administração Pública, que é objeto desse artigo. O que se observa quando analisadas as relações das trabalhadoras e trabalhadores terceirizados da limpeza de uma Universidade Pública com a autarquia é a presença dos elementos fático-jurídicos da relação de emprego, ainda que camuflados contratualmente. A recontração dos trabalhadores por sucessivas empresas terceirizadas, e por recomendação do próprio ente público, permite que os empregados desenvolvam vínculos duradouros (alguns com mais de 10 anos de serviços prestados) não apenas com a Universidade, mas especificamente com as unidades nas quais prestam serviços. Ademais, respondem não apenas aos encarregados das empresas terceirizadas, mas também, de forma direta ou estrutural, aos servidores e gestores da própria Universidade. A chamada subordinação jurídica, portanto, se perfaz em suas formas integrativa (PORTO, 2009), estrutural (DELGADO, 2014, p. 306), objetiva (VILHENA, 1975 apud DELGADO, 2014) e, até mesmo, clássica ou tradicional.

¹¹ Veja-se, por todos, o conceito de Alice Monteiro de Barros: “o fenômeno da terceirização consiste em transferir para outrem atividades secundárias, de suporte, atendo-se a empresa à sua atividade principal”. (BARROS, 2016, p. 300).

Nesse marco e constatando o fenômeno da dupla subordinação, em maior ou menor grau, de forma mais explícita ou mais velada, porém, sempre presente, é que se pode explicar a terceirização como uma forma específica de gestão e organização do trabalho e não necessariamente como uma modalidade de externalização de parcelas de uma dada atividade econômica, numa suposta busca por especialização.

A distinção dessa modalidade exploratória, que preserva o exercício do poder de quem terceiriza, é que tal arranjo evita que esses empregados tenham acesso, por exemplo, aos mesmos salários e benefícios que os empregados contratados diretamente pelos tomadores teriam (que, no caso, são servidores público concursados, a tornar ainda mais complexa a questão), coíbe que se afirmem identitariamente como trabalhadores dos setores contratantes e que possam galgar uma ascensão profissional no âmbito da tomadora ou se agremiar coletivamente contra a real beneficiária de sua força de trabalho.

Do contrário, todas as perspectivas de permanência e resistência que se poderiam cogitar em relação a um posto de trabalho protegido são songadas a esses trabalhadores pela volatilidade e descartabilidade com que essa força de trabalho tem sido adjetivada. Essa estratégia de gestão, interessante do ponto de vista da redução de custos trabalhistas e da redução dos mecanismos individuais e coletivos de resistência à exploração, tem sido uma face importante do processo mais amplo de precarização social do trabalho.

Embora não encerre em si o fenômeno da precarização (estratégia de dominação mais ampla do atual momento do sistema capitalista), a terceirização apresenta-se como um importante indicador e, também, como um dos seus principais instrumentos (DRUCK; BATISTA, 2014; COUTINHO, 2015) e, como visto, encontrava disciplina legal precária até o ano de 2017.

Demonstra-se, ademais, pelos seus efeitos, a subversão dos postulados elementares do Direito do Trabalho, da dinâmica mínima de atribuição de responsabilidades a quem contrata força de trabalho e ao conteúdo dos direitos constitucionais trabalhistas.

Essas problemáticas se espelham nas terceirizações realizadas nos setores públicos e privados. Entretanto, se a responsabilização, ao menos subsidiária dos entes privados, tem sido assegurada pela legislação (inclusive após a flexibilização), no âmbito da Administração pública, ela tem encontrado óbices cada vez maiores: desde a impossibilidade de reconhecimento do vínculo empregatício direto (ante a exigência constitucional do concurso público) até a dificuldade de responsabilização subsidiária, que, a par das últimas decisões do STF, não pode ser automática e nem mesmo decorrente da distribuição do ônus da prova em desfavor do ente público.

Lançar luzes sobre os impactos dessas distinções e “modernizações” imputadas à regulação trabalhista sobre os sujeitos que trabalham é o desafio desse artigo.

O CASO DA EMPRESA DIFÍCIL NA UFBA: DO CALOTE AO PROCESSO JUDICIAL

A reclamação trabalhista nº 1067-74.2014.5.05.0024 foi escolhida para lastrear a análise desse artigo, por envolver trabalhadoras vinculadas a um curso de extensão oferecido pela Faculdade de Direito da UFBA, no qual a terceirização foi discutida e em relação à qual uma série de incompreensões e sofrimentos foram registrados.

A referida reclamatória foi ajuizada em agosto de 2014 pelo então sindicato representante da categoria, o SINDILIMP – Sindicato dos Trabalhadores de Limpeza Urbana de Salvador – com o objetivo de reclamar verbas rescisórias devidas aos trabalhadores da limpeza da UFBA após a perda do contrato licitatório pela empresa Difícil. Nesse momento, o substituto processual incluiu a UFBA como segunda Reclamada enquanto tomadora dos serviços, assim como solicitou a concessão de medida cautelar para bloquear os créditos devidos à empresa e retidos pela Universidade.

Em setembro do mesmo ano, o juiz decidiu pelo indeferimento do requerimento do bloqueio das verbas retidas pela autarquia sob a motivação da ausência de provas que atestassem a existência do direito e o perigo de insolvência.

A seguir nos autos, a Empresa Difícil apontou em sua contestação que houve a tentativa de acordo mediada pelo MPT, que supostamente fora dificultada pela Universidade. Informou que a UFBA não fez o repasse à empresa do pagamento que seria destinado ao pagamento do FGTS e sua multa, devidos ao final do contrato de prestação de serviço. Nesse sentido, concluiu que a responsabilidade de pagamento das verbas rescisórias foi transferida à autarquia que o efetuou e, assim, cabia-lhe comprovar.

A primeira audiência foi adiada, pois até o momento não havia ocorrido manifestação da Universidade e se decidiu por realizar sua citação pessoalmente. Na audiência seguinte, a autarquia permanecia silente, em que pese ter sido intimada por Oficial de Justiça na pessoa do Procurador Chefe da Procuradoria Federal no Estado da Bahia. Conseqüentemente, declarou-se a revelia da UFBA, implicando na presunção de veracidade das alegações fáticas feitas pela parte contrária e não contestadas pela primeira Reclamada.

Posteriormente, a Empresa Difícil apresentou o que alegava ser planilha demonstrativa dos pagamentos realizados pela UFBA com os valores retidos das faturas da empresa. O SINDILIMP impugnou tal documentação, pois se tratava de

relação de trabalhadores com o indicativo de valores devidos, sendo documento produzido unilateralmente e desacompanhado dos recibos de pagamento. Dessa forma, ainda restava ausente qualquer comprovação de as verbas rescisórias terem sido depositadas em conta.

Em audiência seguinte, o sindicato reiterou o requerimento da medida cautelar para bloqueio dos créditos da Empresa Difícil junto à UFBA, em até R\$ 1.200.000,00 sob a informação de que existia tal crédito, pelo que o juiz expediu o mandado de penhora enquanto analisava as planilhas juntadas. No entanto, o Oficial de Justiça fora informado de que a empresa não possuía nenhum crédito a receber.

Apenas em julho de 2015, a autarquia se manifestou pela primeira vez, alegando que não foi notificada devidamente. Defendeu a inaplicabilidade da sua responsabilização de acordo com o entendimento do STF no julgamento do ADC nº 16/2010 que julgou a constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei 8.666/93, corroborado pela recente alteração do item V da Súmula 331. Afirmou, nesse sentido, que “a eventual possibilidade de se atribuir responsabilidade subsidiária caso houvesse omissão na fiscalização do contrato administrativo, mas não há nos autos qualquer demonstração de qual teria sido a conduta omissiva da segunda reclamada”.

A UFBA negou existência de culpa *in vigilando e in eligendo*, pois o contrato disciplinava que só haveria obrigação de fiscalização do adimplemento do FGTS e do INSS, afastando a obrigação de acompanhamento do pagamento das verbas trabalhistas. De todo modo, cautelarmente, informou que não houve culpa *in vigilando* pois nomeou fiscal para acompanhar a execução do contrato, exigindo da empresa o cumprimento de suas obrigações trabalhistas e previdenciárias antes da liberação do pagamento. Nessa linha, juntou os relatórios de ocorrência datados de 28/12/2010, 15/03/2013, 15/04/2013, 10/06/2013, 08/08/2013, 12/08/2013, 16/08/2013, 19/08/2013, 25/09/2013, 04/10/2013.

Da mesma forma, defendeu a inexistência de culpa *in eligendo*, uma vez que a escolha da empresa prestadora de serviços está adstrita ao processo licitatório e, conseqüentemente, à proposta mais vantajosa. Logo, foi apresentada pela empresa, quando do certame, documentação atinente a sua qualidade econômico-financeira e regularidade fiscal que, porém, não se sustentaram ao longo da relação contratual. Concluiu, então, que o inadimplemento da empresa decorreu de problemas administrativos ou financeiros, sobre os quais a UFBA não possui qualquer controle.

Na discussão quanto aos pedidos em si, alegou que não lhe cabia o pagamento de qualquer das verbas rescisórias, uma vez que não era a contratante direta, nem mesmo havia rescindido o contrato. Neste ponto, vale relembrar que a Empresa Difícil negou

ter feito qualquer pagamento nesse sentido e defendeu que esta seria parcela de responsabilidade da UFBA por ter retido o crédito. Assim, fica evidente que se tratam de parcelas incontroversas dentro do processo, pois nenhuma das Reclamadas assume ter realizado qualquer pagamento. Dessa forma, revelou que os valores constantes na planilha juntada pela empresa a título de demonstrativo dos pagamentos realizados pela UFBA não haviam sido efetuados.

Na sentença, não foi aceita a defesa da UFBA, que resultou considerada revel. Por consequência, a magistrada sentenciante condenou a primeira reclamada a pagar aos substituídos pelo sindicato “a) férias em dobro, simples e proporcionais acrescidas do terço constitucional; b) acréscimo de 50% calculados sobre as parcelas rescisórias, previsto no art. 467 da CLT, tendo em vista que as mesmas não foram quitadas em primeira audiência; c) multa do art. 477 da CLT; d) indenização substitutiva ao FGTS não depositado durante o vínculo empregatício, acrescido da multa de 40%, deduzindo-se os valores porventura comprovados, a fim de evitar enriquecimento ilícito”, além dos juros, correção monetária e obrigações fiscais e previdenciárias. Ainda, com base na Súmula nº 331, V, do TST, entendeu cabível a responsabilidade subsidiária da UFBA.

Dessa decisão apenas a Universidade Federal da Bahia recorreu, postulando a exclusão de sua responsabilidade. No julgamento proferido pelo Tribunal Regional do Trabalho da Bahia, embora mantida a decisão condenatória contra a empresa Difícil, a UFBA foi isentada de responsabilidade. A Turma julgadora alegou fazê-lo em atenção ao julgamento vinculante do STF no bojo da ADC nº 16, ressaltando entendimento em sentido contrário. Eis o fundamento do julgado:

No caso, observo que a Decisão originária imputou ao 2º Reclamado conduta culposa, pois não teria demonstrado a regular fiscalização do cumprimento das obrigações por parte da contratada. Entretanto, compulsando os documentos dos autos, conluo de forma diversa. Observe-se que a Universidade apresentou planilha de verbas rescisórias dos Empregados que lhe prestaram serviços, além de processo administrativo para apuração de irregularidades, com notificações e aplicação de penalidade (Ids. C6e5de3, a b628553 – notificações – e e61e250 – aplicação de penalidade). Assim, tenho que o cumprimento das obrigações contratuais era devidamente fiscalizado, portanto, não ocorreu a culpa *in vigilando*. Por outro lado, também não ficou comprovada a culpa *in elegendo*, pois consta dos autos o contrato, com informações sobre o procedimento licitatório que antecedeu a sua celebração. Portanto, *in casu*, reafirma-se, não se cogita de culpa *in elegendo* ou mesmo *in vigilando*, pois, regular a contratação civil, precedida de licitação, conforme constatado nos autos. Inaplicável o item V da Súmula 331 do c. TST. (BRASIL, Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região. Acórdão. Processo nº 1067-74.2014.5.05.0024).

O Sindicato reclamante recorreu dessa decisão, apresentando recurso de revista, cujo seguimento foi denegado pela Desembargadora vice-presidenta do Tribunal, uma vez que a decisão recorrida estava em consonância com o entendimento do STF. Ainda assim, o Sindicato manejou agravo de instrumento ao Tribunal Superior do Trabalho.

Também esse recurso foi desprovido, por meio de acórdão em que a 8ª Turma do TST, em 23/3/2018, entendeu que não era possível acolher a pretensão do Sindicato sem revolver fatos e provas, o que não é cabível no recurso de revista. Assim, o processo finalmente transitou em julgado em 21/2/2018, sendo devolvido ao TRT para a execução, exclusivamente contra a empresa Difícil.

A PERSPECTIVA DOS TRABALHADORES NO CASO DA EMPRESA DIFÍCIL: O OLHAR DE QUEM TRABALHA

As informações e reflexões apresentadas nesse tópico decorrem de uma experiência de extensão desenvolvida na Faculdade de Direito da UFBA voltada à formação de trabalhadoras, contratadas de forma terceirizada, para realização de serviços de limpeza na Universidade. O curso, desenvolvido a partir da iniciativa de um coletivo feminista de estudantes – o Coletivo Madás – reproduziu uma experiência já realizada em diversas outras universidades do país: o Programa Promotoras Legais Populares, voltado à formação de mulheres em direitos humanos e cidadania.

No caso da experiência da UFBA, que ocorreu durante o ano de 2018, os módulos destinados à discussão sobre direitos sociais, notadamente direitos trabalhistas e previdenciários, receberam prioridade, a pedido das próprias trabalhadoras. Coincidiu com esse período uma onda de dispensas por parte da empresa terceirizada, atualmente contratada pela Universidade, atingindo trabalhadores e trabalhadoras que prestavam serviços à UFBA há mais de 10 anos. Essa situação motivou a criação de um comitê de defesa dos trabalhadores e trabalhadoras terceirizadas (integrado por docentes, estudantes e técnicos-administrativos) e fez do curso, em diversos momentos, um lócus para organização e mobilização dos trabalhadores ameaçados.

Foi realizado um encontro voltado especificamente para a compreensão do fenômeno da terceirização e de sua atual regulação jurídica e, nessa oportunidade, além de revelarem espanto e indignação com as recentes modificações em relação à permissividade da terceirização e, sobretudo, em relação ao caráter excepcional da responsabilidade subsidiária da Administração Pública por contratações terceirizadas, as trabalhadoras e trabalhadores presentes (especificamente esse encontro foi aberto para pessoas do sexo masculino e pessoas não matriculadas no curso) trouxeram denúncias sobre suas condições de trabalho, o tratamento que lhes é dispensado pela

empresa terceirizada e pela própria comunidade acadêmica, e dúvidas jurídicas envolvendo situações passadas e presentes.

Foi nesse contexto que veio à tona o processo judicial contra a Empresa Difícil. Alguns trabalhadores com mais tempo de serviços prestados à UFBA rememoraram esse processo, de anos atrás e relataram a dificuldade de obter informações a respeito do andamento dele junto ao sindicato. Entretanto, tinham muita confiança no desfecho da ação judicial – afinal de contas, tratava-se de uma empresa que não havia realizado o pagamento sequer das verbas rescisórias – e faziam planos para o dinheiro a ser recebido. Coube às estudantes e professoras envolvidas no curso pesquisar sobre o processo e trazer as más notícias.

As percepções dos trabalhadores e trabalhadoras envolvidas no enredo permitiram tornar concretos uma série de compreensões a respeito do fenômeno da terceirização e de sua “eficiente” esQUIVA em relação aos processos de regulação estabelecidos. As dificuldades de acesso à justiça, a frágil e confusa relação com o sindicato e com os colegas (sejam eles trabalhadores terceirizados também ou trabalhadores da Universidade), a dificuldade de ver a si mesmos como sujeitos de direitos e a sensação de abandono por parte das instituições responsáveis pela garantia de condições de trabalho adequadas se apresentaram em rostos de sofrimento.

O acesso à justiça é um desafio para os(as) trabalhadores(as), visto que há uma relação assimétrica com o empregador que detém força e poder aquisitivo para se sobrepôr no processo judicial. Como parte mais vulnerável, os(as) trabalhadores(as) são suscetíveis a represálias no vínculo empregatício existente e a repercussões que, por vezes, dificultam até o ingresso em outros empregos.

Na atividade terceirizada, a situação é agravada, pois os(as) trabalhadores(as) têm menos possibilidades de obter a tutela jurisdicional, considerando que a fragmentação do polo passivo dificulta a responsabilização das empresas tomadoras de serviço e intermediárias. A identificação do empregador de fato é prejudicada, vez que, formalmente, os(as) trabalhadores(as) estão vinculados(as) a uma empresa, mas exercem suas funções em outra(s). Essa ambiguidade constitui uma estratégia de violação dos direitos trabalhistas, como afirma Graça Druck (2017):

Trata-se da forma mais comumente aplicada pelas empresas para burlar a legislação trabalhista, para desrespeitar direitos estabelecidos pela CLT, gerando vulnerabilidade social e política que coloca em risco a relação de emprego como elemento básico dos contratos de trabalho (DRUCK, 2017, p. 192).

A quantidade de trabalhadores(as) que permanece na UFBA, mesmo com a modificação das empresas terceirizadas, evidencia a dissimulação da relação empregatícia. Assim, existem diversos exemplos de trabalhadores(as) que, após o encerramento de um contrato de prestação de serviços de uma determinada empresa com a UFBA, são absorvidos por uma nova empresa a pedido da Universidade.

Na situação acompanhada, vários desses elementos já mapeados pela literatura se apresentam: primeiro, a maior parte dos trabalhadores nunca havia manejado qualquer tipo de medida judicial contra a UFBA ou contra qualquer das empresas que, sabidamente, violaram seus direitos. Uma das únicas ações judiciais que veio à tona - especificamente contra a empresa Difícil - decorreu de uma atuação do sindicato, cuja iniciativa, igualmente, esteve reservada a uma situação extrema: a sonegação de haveres rescisórios.

A questão da dificuldade do acesso à justiça se desenha concretamente nesse caso, tanto no sentido da escassa oportunidade do acesso à justiça quanto da qualidade do acesso à justiça que se desenvolve, quando a oportunidade acontece.

Os trabalhadores terceirizados da UFBA engrossam a estatística já referendada pelo CNJ de que os três principais temas objeto de litígio na justiça do trabalho são verbas rescisórias, nessa ordem de prioridade: 1º) aviso prévio; 2º) multa do art. 477 da CLT; 3º) multa de 40% sobre o FGTS (CSJT, 2018). Pesquisas prévias já identificam que o padrão de litigância dos trabalhadores terceirizados tende a se resumir a uma simplicidade mínima, em face da gravidade das violações a que são submetidos (DUTRA, 2014; DUTRA, 2018), a revelar uma certa naturalização/banalização das violações de seus direitos e dos padrões de subcidadania por eles vivenciados¹².

Por outro lado, a contraditória relação desenvolvida pelos(as) trabalhadores(as) com a Universidade se materializa numa dificuldade de pertencimento, já que, especificamente eles(as), terceirizados(as), não são considerados(as) parte da comunidade acadêmica e sofrem esse apartamento em diversos aspectos (a farda, a invisibilidade, não serem conhecidos por seus nomes, não serem integrados aos eventos comemorativos, não serem destinatários de condições de trabalho e repouso mínimo, como vestiário, local para refeições, sala de convivência e descanso) mas, por outro lado, têm profunda dificuldade em compreender e aceitar que a Universidade não tem responsabilidade pelos prejuízos patrimoniais que sofrem em face do comportamento das empresas terceirizadas. Há, ao cabo, uma expectativa

¹² Importante registrar que essa perspectiva infirma a premissa adotada pelos idealizadores da Lei nº 13.467/2017 (Reforma trabalhista) no sentido de restringir o acesso à justiça do trabalho, passando a onerar trabalhadores com custas e honorários advocatícios em caso de sucumbência, para evitar o que entendem como constantes abusos ou “demandismo”.

legítima de que, se pressionada, a UFBA irá responder pelas dívidas das empresas e isso se relaciona com a também legítima trajetória de prestarem serviços à Universidade e seus agentes há 10, 15 ou até 20 anos.

A constante substituição das empresas terceirizadas, desestabilizando os vínculos empregatícios, dificulta a organização dos(as) trabalhadores(as). A divisão entre os(as) novos(as) funcionários(as) e os(as) remanescentes dos contratos anteriores fragmenta a pauta de reivindicações contra as antigas empresas, bem como prejudica a união para as requisições futuras. Nessa conjuntura, há uma individualização da luta e um incentivo à competitividade nas relações profissionais. Sobre esse desmembramento dos(as) trabalhadores(as) terceirizados(as), evidencia-se que:

O isolamento, a perda de enraizamento, de vínculos, de inserção, de uma perspectiva de identidade coletiva resultantes da descartabilidade, da desvalorização e da exclusão são condições que afetam decisivamente a solidariedade de classe, solapando-a pela brutal concorrência que se desencadeia entre os próprios trabalhadores (DRUCK, 2017, p.193).

Os(as) trabalhadores(as) de limpeza da UFBA que atuaram durante o contrato da Empresa Difícil mantêm entre si uma relação frágil, visto que eles(as) estão espalhados nos diferentes locais da autarquia e que alguns não possuem mais vínculo com a instituição. De tal modo, a organização desse grupo, frente aos abusos praticados por essa empresa terceirizada, além de se dar posteriormente ao encerramento do vínculo, baseia-se nas iniciativas individuais dos(as) trabalhadores(as), que sozinhos(as) buscam um maior conhecimento da situação e fiscalizam os entes responsáveis pelo processo. Um exemplo é atuação de seu Antonio¹³, que por iniciativa própria recorre ao sindicato para sanar suas dúvidas e cobrar a aplicação de seus direitos. No entanto, mesmo considerando a relevância das lutas isoladas, é fato que as pautas dos(as) trabalhadores(as) ganham força somente quando requeridas coletivamente (ASSUNÇÃO, 2013).

A gestão da atual empresa terceirizada, responsável pelo setor de limpeza da UFBA, reproduz padrões já conhecidos de precarização. Os(as) trabalhadores(as) denunciam irregularidades que envolvem casos de: demissões indevidas relacionadas ao adoecimento dos(as) funcionários(as); descontos desproporcionais das eventuais faltas, superando o valor recebido por dia trabalhado; exigência ilegal de documentação, como a solicitação de exames médicos pessoais e de difícil obtenção; e descontos indevidos do vale transporte, com a prática de complementação do valor, quando há saldo entre um mês e outro.

¹³ Nome fictício.

Os(as) trabalhadores(as) também relatam displicência da entidade sindical. A organização sindical da categoria é referida pelos(as) trabalhadores(as) a partir de atitudes de dificuldade de comunicação e contato com os(as) trabalhadores(as), bem como, pela ausência de resolutividade.

Além disso, há um conflito judicial entre o SINDILIMP (autor da ação judicial em debate) e o SINTRAL - Sindicato dos Trabalhadores de Limpeza Urbana do Município de Salvador sobre a representação sindical dos(as) trabalhadores(as) de limpeza na região de Salvador, que, ao longo do ano de 2018, foi resolvido em favor do SINTRAL, sindicato mais específico, mais jovem e cujas primeiras negociações, após assumir a representação dos trabalhadores em questão, foram prejudiciais em relação ao padrão negocial do SINDILIMP.

Nessa conjuntura, o sindicato desperta desconfiança e incerteza nos(as) funcionários(as), que constantemente denunciam a falta de representatividade por essa entidade. A questão da “mudança de sindicato”, por exemplo, foi comunicada aos trabalhadores da UFBA que frequentaram o curso pelas estudantes e professoras envolvidas no projeto, depois de pesquisarem a questão.

A atuação do poder judiciário é outro alvo de questionamento dos(as) trabalhadores(as), que ressaltam a ausência/dificuldade de compreensão das informações sobre o andamento do processo e a demora na conclusão dos casos. O desconhecimento sobre o conteúdo e as etapas que envolvem as suas reclamações demonstram o distanciamento entre essa classe trabalhadora e o judiciário.

No caso envolvendo a empresa Difícil Serviços, a situação não foi diferente. A obtenção das informações sobre o processo ocorreu de maneira tortuosa, principalmente, a partir das visitas de alguns(as) trabalhadores(as) ao sindicato, e do compartilhamento das notícias obtidas entre os próprios trabalhadores. Um exemplo a ser observado foi a situação em que seu Reinaldo descobriu uma movimentação no processo, através de uma amiga, e repassou a integrantes do Coletivo Madás para descobrir o que significava.

As estudantes, tendo em vista a consulta limitada às peças processuais pelo sítio virtual do Tribunal, indagaram ao sindicato sobre o conteúdo da peça. Todavia, o representante do sindicato respondeu que entraria em contato com os advogados que estavam acompanhando o processo e quando tivesse informações sobre a movimentação compartilharia com os(as) trabalhadores(as). Ou seja, foram os(as) trabalhadores(as) que avisaram ao sindicato sobre algo que o próprio sindicato deveria informar aos(as) trabalhadores(as).

O conteúdo da decisão final do processo contra a empresa Difícil Serviços e a UFBA chegou ao conhecimento dos(as) trabalhadores(as) através das ações do comitê em defesa dos trabalhadores e trabalhadoras terceirizados e do projeto Promotoras Legais Populares (PLP) do Coletivo Madás.

O desfecho do caso foi aguardado por 5 anos, e os(as) trabalhadores(as) envolvidos(as) acreditavam no retorno de boas notícias. O conhecimento do conteúdo do julgado ocasionou a decepção dos(as) trabalhadores(as), que expressaram indignação, revolta, tristeza e, principalmente, sentimento de injustiça decorrentes da violação de seus direitos. Os(as) envolvidos(as) esperavam que as verbas fossem devidamente pagas, ainda que tardiamente, e a decisão desfavorável frustrou as expectativas referentes à utilização dos créditos. Como no caso do seu Antonio, que está planejando a sua aposentaria e contava com o pagamento dessas verbas para ter uma poupança que o assegurasse na velhice.

Como esses(as) trabalhadores(as) desempenham suas atividades na autarquia por mais tempo que os contratos de terceirização, eles(as) criam uma responsabilização direta da UFBA, o que não foi reconhecido no referido processo. No entanto, a relação de subordinação entre os(as) trabalhadores(as) terceirizados(as) e a empresa tomadora de serviços é reiteradamente destacada pela literatura, como afirmam Filgueiras e Cavalcante (2015):

A essência do controle de fato do processo produtivo das atividades terceirizadas não muda, continua sendo da empresa contratante. Esse controle pode ser feito por diferentes métodos (até insidiosamente), mas quase sempre contempla a detenção do know-how da atividade e invariavelmente inclui a gestão da força de trabalho empregada (FILGUEIRAS; CAVALCANTE, 2015, p.18).

Os rumores sobre a retenção do dinheiro pela UFBA geraram também o descontentamento dos(as) trabalhadores(as) com a conduta da instituição. Os(as) trabalhadores(as) não ficaram satisfeitos com a resposta da Pró-Reitoria de Administração, que, desfazendo a informação que circulara entre os(as) trabalhadores(as) anteriormente, comunicou não haver na UFBA valores da empresa retidos. Muitos continuam desconfiados sobre a existência dos valores. Houve também a culpabilização do sindicato por ter ajuizado uma ação coletiva, visto que também circulou entre os(as) trabalhadores(as) informação de que, supostamente, os(as) trabalhadores(as) que entraram com causas individuais foram pagos com o saldo que estava sob a posse da UFBA.

Há nesse ponto uma pernicioso percepção do papel do sindicato (postura clientelista, que acaba por imputar ao ente sindical os atos do judiciário e do setor patronal) e

decorrente não só da ausência de informações e de construção de significados políticos para a ação coletiva, como também de uma profunda desconfiança em relação àquilo que vem do sindicato, decorrente de um processo de alheamento em relação à instituição de representação que é vista como “eles”, em oposição a um “nós”.

A situação vivenciada com a empresa Difícil Serviços reforçou a instabilidade dos(as) trabalhadores(as) frente às empresas terceirizadas, despertando entre eles o receio pelos futuros contratos que serão estabelecidos com a UFBA.

A Reforma Trabalhista acentua ainda mais a conjuntura de insegurança, visto que os(as) funcionários(as) não expressam mais interesse em ingressar no poder judiciário, por medo das consequências que podem ser geradas.

Após o trânsito em julgado da lide, o processo voltou ao Tribunal Regional do Trabalho para execução contra a empresa Difícil. Embora não haja formalmente um processo de falência declarado, corre entre os(as) trabalhadores(as) o rumor de que a empresa tem contra si inúmeras reclamações trabalhistas e não tem saúde financeira para honrá-las, de modo que os trabalhadores já se encontram desiludidos quanto à possibilidade de receber suas verbas rescisórias.

Por outro lado, a última consulta ao andamento processual informa que a execução foi arquivada por inércia do Sindicato-autor na apresentação dos cálculos. E, agora, em virtude da modificação legal inserida pela Lei nº 13.467/2017, corre contra os trabalhadores a prescrição intercorrente, que pode fazer com que percam o direito de exercer suas pretensões mesmo contra a empresa Difícil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões desse artigo demonstram uma profunda distância. A distância entre um processo argumentativo, que se desenvolve no Legislativo e no próprio Poder Judiciário, no sentido de acolher o fenômeno da terceirização e se curvar aos imperativos do mercado de flexibilização da relação e das responsabilidades dos tomadores de serviços, como se isso pudesse trazer benefícios ao conjunto da sociedade, e, de outro lado, um processo profundo de precarização e sofrimento de trabalhadores(as) que não se beneficiam da suposta “modernidade” trazida pelos novos formatos contratuais, mas, pelo contrário, que se aprofundam, sofredamente, em processos de alienação, exclusão, subcidadania e desesperança.

O resgate e a disputa por uma regulação social do trabalho digna e compatível com a Constituição de 1988 passa, necessariamente, por devolver a esses indivíduos as

condições de sujeitos, que, para além de sofrer e trabalhar, se indignam e se constituem politicamente como agentes de disputa sobre a regulação pública do trabalho.

Do ponto de vista técnico-jurídico, é preciso ressaltar que a orientação jurisprudencial seguida pelo Supremo Tribunal Federal, com efeitos vinculantes, em relação ao tema geral da terceirização e em especial à terceirização no âmbito da Administração Pública, se afasta de uma leitura constitucional que considera a centralidade do trabalho no Documento Político de 1988.

Como observa Paixão (2018), embora o impulsionamento de crises e reconstruções de natureza constitucional, amparadas nos próprios procedimentos democráticos inscritos na Carta Constitucional, sejam inerentes às vivências constitucionais, esse processo é fragilizado quando o viés da crise é desconstituente, como aquela que se vivencia nesse trintenário da Constituição de 1988. Ou seja, quando ela implica “desfiguração do quadro de direitos fundamentais que é o núcleo da Constituição” (PAIXÃO, 2018).

Ademais, não se pode perder de vista que, no caso examinado, nem mesmo os parâmetros já flexibilizados adotados pelo STF na ADC nº 16 podem ser considerados observados, uma vez que toda a conjuntura analisada em relação à precariedade do trabalho terceirizado revela profunda indiferença e falta de fiscalização por parte da Instituição de Ensino tomadora dos serviços prestados, fato que não foi suficientemente apurado na instrução processual e cujo não reconhecimento implicou a exclusão de responsabilidades no caso concreto, com negação dos direitos fundamentais envolvidos.

REFERÊNCIAS

ASSUNÇÃO, Diana (Org.). *A precarização tem rosto de mulher: a luta das trabalhadoras e trabalhadores terceirizados da USP*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013.

BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2016.

BIAVASCHI, Magda Barros. Justiça do Trabalho e terceirização. In: GOMES, Ângela de Castro; SILVA, Fernando Teixeira da. *A justiça do trabalho e sua história: os direitos dos trabalhadores no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2013.

COSTA, Fernando Braga da. *Os invisíveis*. São Paulo: Editora Globo, 2004.

COUTINHO, Grijalbo Fernandes. *Terceirização: máquina de moer gente trabalhadora*. São Paulo: LTr, 2015.

DELGADO, Gabriela Neves. *Terceirização: paradoxo do Direito do Trabalho contemporâneo*. São Paulo: LTR, 2003.

DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder. *Os limites constitucionais da terceirização*. São Paulo: LTr, 2014.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2014.

DRUCK, G. A terceirização sem limites: mais precarização e riscos de morte aos trabalhadores. Livro: Saúde e Segurança do Trabalho no Brasil. In: FILGUEIRAS, V. A. (Org.). *Saúde e Segurança do trabalho no Brasil*. Brasília: Gráfica Movimento, 2017.

_____. Trabalho, Precarização e resistências. *Caderno CRH*. Salvador: EDUFBA, v. 24, p. 35-54, 2011.

DRUCK, Graça; BATISTA, Jair. Precarização, Terceirização e ação sindical. In: DELGADO, Gabriela. PEREIRA, Ricardo. *Trabalho, Constituição e Cidadania*. São Paulo: LTr, 2014, p. 31-45.

DUTRA, Renata Queiroz. *Do outro lado da linha: poder judiciário, regulação e adoecimento dos trabalhadores em call centers*. São Paulo: LTr, 2014.

_____. *Trabalho, regulação e cidadania: a dialética da regulação social do trabalho*. São Paulo: LTr, 2018.

FILGUEIRAS, V. A.; CAVALCANTE, S. M. Terceirização: Debate Conceitual e Conjuntura Política. *Revista da ABET (Impresso)*, v. 14, p. 15-36, 2015.

MELLO FILHO, Luiz Philippe Vieira de; DUTRA, Renata Queiroz. Centralidade da pessoa humana na constituição versus centralidade do cidadão trabalhador: o desafio de reler o trabalho a partir da Constituição Federal de 1988. In: SARLET, Ingo Wolfgang; FRAZÃO, Ana de Oliveira; MELLO FILHO, Luiz Philippe Vieira de (Org.) *Diálogos entre o direito do trabalho e o direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

PAIXÃO, Cristiano. *30 anos: crise e futuro da Constituição de 1988*. In: JOTA. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/30-anos-crise-e-futuro-da-constituicao-de-1988-03052018>>. Acesso em: 1 jul. 2018, às 21h05min.

PORTO, Lorena Vasconcelos. *A subordinação no contrato de trabalho: uma releitura necessária*. São Paulo: LTr, 2009.

PORTO, Noemia Aparecida Garcia. *O trabalho como categoria constitucional de inclusão*. São Paulo: LTr, 2013.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da; PALMISCIANO, Ana Luísa de Souza Correia de Melo. A terceirização sob o prisma do trabalho e do desenvolvimento social. *Revista do TST*, Brasília, v. 80, n. 3, jul./set., 2014.

VIANA, Márcio Túlio. *Para entender a terceirização*. São Paulo: LTr, 2015.

VIANA, Márcio Túlio; DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. Terceirização – Aspectos gerais. A última decisão do STF e a Súmula 331 do TST. Novos enfoques. *Revista do TST*, Brasília, v. 77, n. 1, p. 54-84, jan./mar., 2011.

Recebido: 01/02/2019

Revisado: 07/03/2019

Aprovado: 07/03/2019

ARTIGO

O mal continua presente - o que fazer? Vigilância à saúde dos trabalhadores com história de exposição ao amianto

*The evil remains - what to do? Surveillance to workers' health with a history of
asbestos exposure*

*El mal continúa presente - ¿qué hacer? Vigilancia a la salud del trabajador
con historia de exposición al amianto*

Soraya Wingester Vasconcelos¹

RESUMO: No ano de 2018, o uso do amianto foi banido pelo Poder Público brasileiro. Contudo, há muito a ser feito para o seu banimento efetivo, para a vigilância e reparação da saúde dos trabalhadores com história de exposição a esse agente químico, além da descontaminação dos ambientes. Este estudo buscou apontar caminhos e possibilidades para a vigilância, a partir da literatura técnico-científica brasileira e internacional, na perspectiva da saúde pública. A vigilância à saúde desses trabalhadores pode ter uma abordagem ativa ou reativa, de acordo com os objetivos propostos e a capacidade resolutiva do Sistema Único de Saúde (SUS), com relação à Região de Saúde (RS), Rede de Atenção à Saúde (RAS) e território. Ademais, o matriciamento dos serviços e equipes de saúde da Atenção Básica e da Média e Alta Complexidade é imprescindível para a efetivação das ações de Vigilância em Saúde do Trabalhador (Visat). Por fim, foram destacadas as principais ações de vigilância relacionadas ao amianto e a necessidade de pensá-las de forma articulada com as áreas da Saúde, Trabalho, Previdência e Ministério Público do Trabalho.

Palavras-chave: vigilância em saúde; saúde do trabalhador; exposição ocupacional; amianto.

ABSTRACT: In the year 2018, the use of asbestos was banned by the Brazilian Public Power. However, there is much to be done to effectively ban it, to monitor and repair the health of workers, with a history of exposure to this chemical agent,

¹ Mestre em Saúde Pública e Meio Ambiente (ENSP - FIOCRUZ), Tecnologista da Fundacentro, e-mail: soraya.vasconcelos@fundacentro.gov.br.

in addition to the decontamination of the environments. This study sought to point out ways and possibilities for surveillance, based on the Brazilian and international technical-scientific literature, from the perspective of public health. The health surveillance of these workers may have an active or reactive approach, according to the proposed objectives and the resolving capacity of the Single Health System (SUS), at the level of Health Region, Health Care Network and territory. In addition, the advice to the services and health teams of the Primary Care and Medium and High Complexity (MAC) is essential, as well as their qualification, for the implementation of Workers' Health Surveillance actions (Visat). Finally, the main surveillance actions related to asbestos were highlighted and the need to think them out in an articulated way with the areas of Health, Labor, Social Security and Public Prosecutor's Office.

Keywords: health surveillance; worker's health; occupational exposure; and asbestos.

INTRODUÇÃO

Com o intuito de aguçar os “sentidos” para os problemas da saúde, advindos da exposição ocupacional ao amianto, e de que forma enfrentá-los, surgiu a ideia de se pensar, na perspectiva da saúde pública, a vigilância à saúde dos trabalhadores com história pregressa ou atual de exposição ao amianto. Cabe ressaltar que o interesse de se buscar caminhos para a vigilância² no âmbito da saúde pública não diminui, em nada, o valor da vigilância ocupacional sob a responsabilidade do setor privado, que tem o dever de proteger e promover a saúde de seus trabalhadores.

Este trabalho não busca responder a todas as perguntas relacionadas ao tema e, muito menos, adentrar no conflito epistemológico do que seja a vigilância e de quem deve realizá-la, tampouco discorrer sobre tipos de fibras e doenças relacionadas ao amianto, já muito bem descritos na literatura.

Também não é o objetivo deste artigo tratar das ações de fiscalização dos ambientes de trabalho, seja por iniciativa do Sistema Único de Saúde ou da Inspeção do Trabalho.

Trata-se aqui de apontar caminhos a partir de estudos técnico-científicos e de marcos regulatório e normativo, no âmbito da Saúde Pública no Brasil e internacionalmente,

² Definição de vigilância - OMS... *WHO generally defines surveillance as “the continuous, systematic collection, analysis and interpretation of health-related data needed for the planning, implementation, and evaluation of public health practice”.*

tendo em vista os riscos à saúde dos trabalhadores com história de exposição e o cenário atual do amianto no Brasil (LIMA, 2017). Embora o uso do amianto esteja legalmente banido e a principal empresa que o explora e manipula tenha anunciado que interrompeu a produção de materiais contendo amianto, o país continua a exportá-lo e a descontaminação de todos os locais de trabalho não foi feita.

Ademais, ainda que o banimento fosse global, a presença do amianto no ambiente industrial e urbano ainda persistiria sem solução por longo prazo (MARSILI et al., 2016).

Antes de tratar propriamente do tema da vigilância à saúde dos trabalhadores expostos ao amianto, faz-se necessário trazer à tona alguns pontos cruciais que servirão de alicerce para se pensar e desenvolver as ações de Vigilância em Saúde do Trabalhador (Visat)³.

O primeiro deles é o direito à informação, tanto de recebê-la quanto de fazer parte dessa informação (“*The right to be counted*”), que não está dissociada da obrigação moral e ética de se fazer a vigilância. Há ainda o fato de que algumas cargas de doenças e formas de iniquidade na saúde não se tornarão visíveis se o Estado não fizer a vigilância, que deve ser realizada de modo a garantir coerência entre o monitoramento da exposição no local de trabalho, pelo Serviço Especializado de Medicina do Trabalho (SESMT) e aqueles oferecidos por outros atores da saúde (WHO, 2017). Na verdade, o ideal seria buscar a correção de falhas estruturais, técnicas e normativas existentes nos sistemas ou programas atuais de Segurança e Saúde no Trabalho (SST) e da Saúde do Trabalhador (saúde pública) com vistas a permitir o intercâmbio de dados e informações necessárias às ações de vigilância (ILO, 2017b, 2017c).

Cabe ainda ressaltar que um sistema ou programa de vigilância precisa ter em suas bases um marco regulatório legal, a exemplo do europeu, que prevê um sistema de vigilância à saúde de trabalhadores que foram expostos ao amianto, ou seja, o seguimento pós-ocupacional (INRS, 2010); pilares na área da saúde que fomentem e subsidiem as ações de vigilância; subsídios técnico-financeiros na área social, como é o caso da França, onde o programa de vigilância à saúde dos trabalhadores aposentados com exposição progressiva ao amianto é administrado pelo *Workers’s Compensation Department*, que faz parte do *Health Insurance Fund Office*

³ A Vigilância em Saúde do Trabalhador compreende uma atuação contínua e sistemática, ao longo do tempo, no sentido de detectar, conhecer, pesquisar e analisar os fatores determinantes e condicionantes dos agravos à saúde relacionados aos processos e ambientes de trabalho, em seus aspectos tecnológico, social, organizacional e epidemiológico, com a finalidade de planejar, executar e avaliar intervenções sobre esses aspectos, de forma a eliminá-los ou controlá-los. Portaria GM/MS nº 3.120, de 1º de julho de 1998.

(CPAM) local, fundado pelo *National Fund for Health and Social Action* (CARTON et al., 2011).

VIGILÂNCIA EM SAÚDE

DOS RISCOS AOS EFEITOS ADVERSOS À SAÚDE DOS TRABALHADORES

Um dos pressupostos da Vigilância em Saúde é a prevenção como seu propósito maior. Portanto, ela tem de ser seguida de ações preventivas e da avaliação da efetividade das intervenções. A Vigilância em Saúde, a exemplo da Vigilância Ocupacional, se constitui de dois ramos, no mínimo. Um deles é a Vigilância do Risco/Perigo, que se dá a partir do estabelecimento de uma clara relação de exposição-efeito na saúde, e deve resultar em ação para a redução ou a eliminação da exposição no ambiente de trabalho, quando indicado. Esse tipo de vigilância elimina a necessidade de se esperar a doença acontecer para o início das ações de prevenção primária, já que o foco nos riscos permite uma atenção direta às causas preveníveis das doenças. Além disso, identificar riscos, geralmente, é mais fácil que detectar doenças (KOH; AW, 2003).

O outro ramo é a Vigilância da Saúde cujos critérios para sua instituição compreendem, pelo menos, duas situações: quando não for possível reduzir a exposição a um risco/perigo conhecido e inerente ao processo de trabalho, não havendo outras alternativas viáveis disponíveis; e quando o nível de exposição ao risco, para a produção de um efeito na saúde, não for bem definido, como no caso dos carcinógenos e sensibilizantes. No indivíduo, busca-se detectar, em estágio o mais precoce possível, efeitos adversos à saúde resultantes de exposição ocupacional, para que medidas preventivas secundárias possam ser oportunamente instituídas (KOH; AW, 2003).

FLUXO DE ATUAÇÃO DA VIGILÂNCIA EM SAÚDE, NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

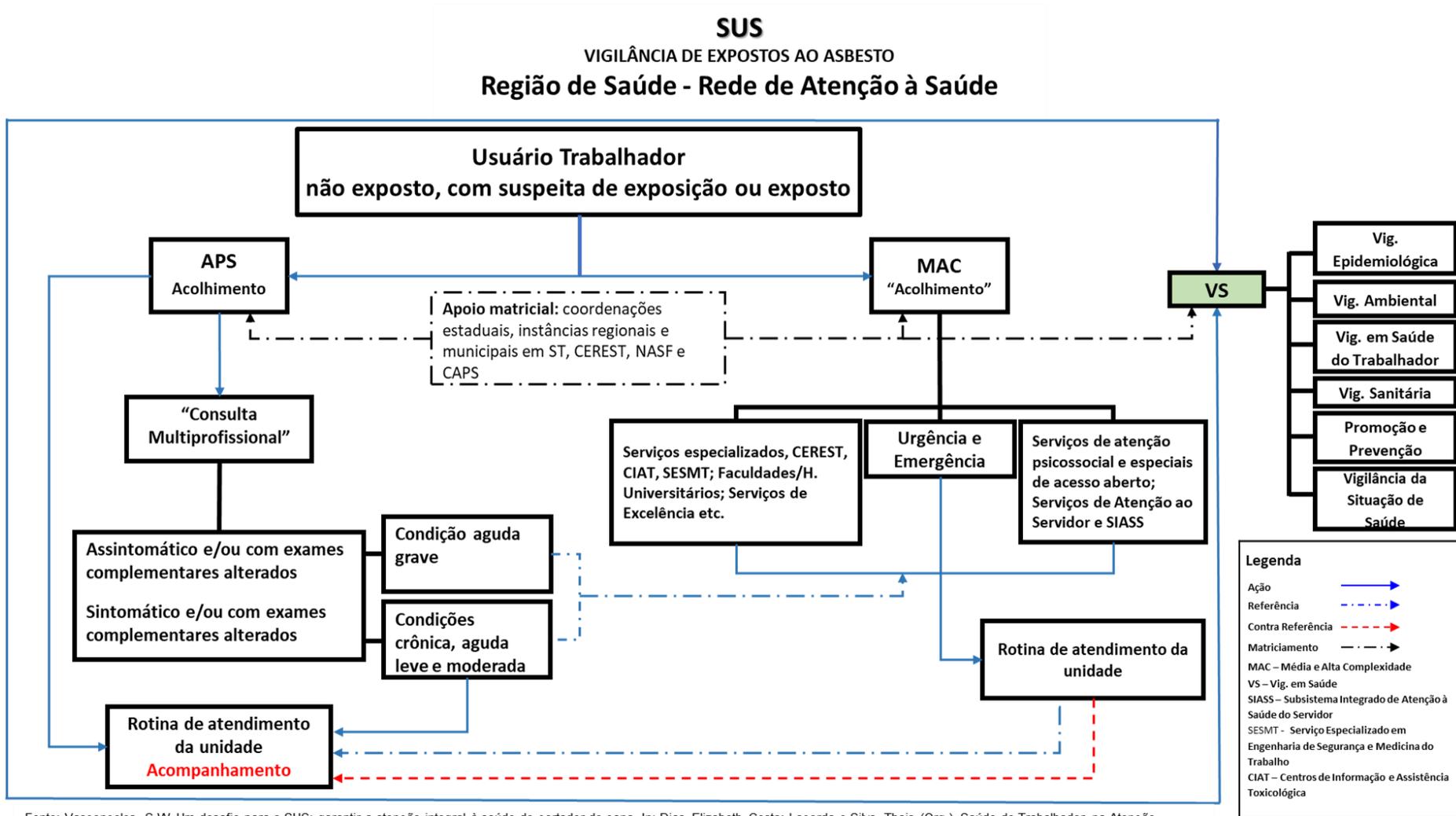
Ao se pensar a Vigilância em Saúde do Trabalhador (Visat), é importante considerar os fluxos de atuação da Vigilância em Saúde, de acordo com cada tipo de abordagem e objetivos que se pretende alcançar.

Na abordagem reativa, as demandas espontâneas da população aos serviços de saúde, bem como a denúncia de exposição humana a algum risco, a exemplo da intoxicação exógena relacionada ao trabalho, darão início ao processo de vigilância por meio da notificação compulsória no Sistema de Informação de Agravos de Notificação

(Sinan), busca ativa, análises de sistemas de informação do setor saúde e de outros setores (BRASIL, 2017).

Por outro lado, a abordagem será proativa quando os serviços de saúde, por meio de ações integradas de assistência e vigilância em saúde, realizarem a identificação, triagem e monitoramento de indivíduos expostos, incluindo trabalhadores, numa população de determinado território (BRASIL, 2017).

A Figura 1, a despeito do tipo de abordagem, é uma tentativa de se representar os pontos de atenção dentro da Região de Saúde (RS) e da Rede de Atenção à Saúde (RAS); as instâncias envolvidas na gestão do cuidado ao usuário do SUS, em cada nível de complexidade assistencial e no âmbito da vigilância; de se apontar as várias portas de entrada no SUS, mas, respeitando-se a Atenção Primária à Saúde, enquanto porta preferencial de entrada no sistema e coordenadora do cuidado, e as referências e contra referências, de acordo com a necessidade e capacidade assistencial e de vigilância de um território.



Fonte: Vasconcelos, S.W. Um desafio para o SUS: garantir a atenção integral à saúde do cortador de cana. In: Dias, Elizabeth Costa; Lacerda e Silva, Thais (Org.). Saúde do Trabalhador: na Atenção Primária à Saúde: Possibilidades, Desafios e Perspectivas. Belo Horizonte: Coopemed, 2013, Capítulo 8, p. 141-166. Modificado.

VISAT E A EXPOSIÇÃO AO AMIANTO

A FORÇA MOTRIZ E OS OBJETIVOS DA VIGILÂNCIA

Com o fim de nortear a escolha do tipo de abordagem, a cobertura, duração e extensão da vigilância à saúde dos trabalhadores expostos ao amianto, algumas questões precisam ser consideradas. Primeiramente, é preciso definir qual é o fator condutor ou a força motriz para o estabelecimento da vigilância à saúde dos trabalhadores expostos ao amianto. O maior reconhecimento das rápidas mudanças nos ambientes de trabalho e da natureza do trabalho e, com isso, a exposição aos riscos e perigos; a necessidade de bancos de dados mais robustos; e o desejo de facilitar a avaliação retrospectiva de exposições a substâncias e a identificação da relação com os desfechos na saúde fazem parte do amplo grupo de possíveis razões para o estabelecimento da vigilância (VIOOSH, 2006). Ainda se destacam, como força motriz, a necessidade de monitorar as exposições no ambiente de trabalho com o propósito de registrar o status atual e, também, as tendências nos níveis de exposição; o desejo de influenciar/intervir no controle de risco, para reduzir o risco de doenças e acidentes e melhorar o ambiente de trabalho (físico, mental, social e organização do trabalho); e o desejo de estabelecer um banco de dados que permita uma comparação com os de outros países. Não menos importante é o fator “imperativo legislativo” que, normalmente, acompanha um ou mais fatores acima citados.

A seguir, é preciso definir os objetivos (ILO, 2017a), o que se espera com a implementação da vigilância e as opções, à semelhança do fator condutor, que podem ser várias: facilitar o reconhecimento das Doenças Relacionadas ao Amianto (DRA) e o acesso aos dispositivos de reparação existentes; detectar doenças cancerígenas relacionadas ao asbesto, como parte da prevenção secundária (VIOOSH, 2006); informar aos trabalhadores sobre as possíveis consequências dessa exposição sobre sua saúde; oferecer aos trabalhadores o acompanhamento médico apropriado para ajudá-los a conhecer seu estado de saúde (INRS, 2010); e contribuir para a melhoria do conhecimento epidemiológico sobre a exposição ao amianto e suas consequências na saúde. Por conseguinte, para elaborar um modelo de vigilância por meio de um sistema ou de um programa, os objetivos precisam estar muito bem definidos. Sendo assim, indaga-se: todos os objetivos são factíveis no momento? Se não, por onde começar?

VIGILÂNCIA COM FOCO

Manter o foco é essencial ao se pensar e realizar a vigilância dos expostos ao amianto. Como? É preciso trabalhar juntamente com os gestores locais do SUS, se a proposta está sendo pensada na perspectiva da saúde pública. Os *stakeholders* e a população ou comunidade, também, são parte importante do processo, e o diálogo precisa ser contínuo, já que legitimam as ações de uma organização, que têm um papel direto ou indireto na gestão da vigilância (WHO, 2017). A população-alvo precisa ser definida quanto ao status do trabalhador, se está na ativa ou não, ao tipo

de exposição e setor de trabalho. O trabalhador aposentado, com exposição pregressa ao amianto, ainda está ativo? Em qual setor? Para tanto, são muito importantes as definições do que se irá considerar como exposto e não exposto, e dos CNAES com que se pretende trabalhar (SWIATKOWSKA; SZESZENIA-DABROWSKA; WILCZYNSKA, 2016).

A exemplo da campanha da IOSH (2017), instituição de Saúde e Segurança Ocupacional, sediada no Reino Unido, denominada “*No Time to Lose campaign: Working together to tackle asbestos-related cancer*”, é extremamente importante implementar campanhas públicas para a conscientização dos trabalhadores e da sociedade, de forma não dissociada da vigilância propriamente dita. Os trabalhadores precisam ser informados de sua exposição e do direito de ter sua saúde acompanhada/monitorada, já que, no caso do amianto, uma vez expostos, a implicação dessa exposição é para toda a vida, e muitas DRA são insidiosas e podem levar décadas para se manifestarem.

Sempre se deve considerar a possibilidade de se ajuizar ação judicial regressiva, em observância ao princípio do poluidor-pagador, e de conquista de benefícios previdenciários e trabalhistas para os trabalhadores expostos, ou seja, uma maior garantia e acesso aos dispositivos de reparação.

Quanto à gestão do processo de vigilância, determinar se a coordenação será no nível local, estadual ou nacional, ou ainda em dois ou mais níveis de gestão, é muito importante para a responsabilização, comprometimento do poder público e continuidade do processo (INRS, 2010). Ainda há a possibilidade de se envolver outros ministérios e instâncias afins na elaboração e gestão do processo, e não ficar somente sob a égide do Ministério da Saúde (SWIATKOWSKA; SZESZENIA-DABROWSKA; WILCZYNSKA, 2016).

Outros pontos que precisam de foco contínuo são: o monitoramento, já que sem ele não se faz vigilância; e o treinamento dos médicos e demais profissionais da saúde, com a introdução da lista de DRA e o aprimoramento das habilidades dos médicos da rede SUS para a leitura de raios-X do tórax e TC de baixa dose. Enfim, não se pode perder de vista todas as oportunidades e possibilidades de produção técnico-científica a partir de dados da população-alvo, por sexo, indústria e ocupação, e de dados e informações gerados no decorrer do processo de vigilância/monitoramento que podem subsidiar pesquisas epidemiológicas sobre os efeitos em longo prazo da exposição ocupacional ao amianto, bem como avaliar o risco de morte (SWIATKOWSKA; SZESZENIA-DABROWSKA; WILCZYNSKA, 2016).

A GESTÃO DO PROCESSO DE VIGILÂNCIA A PARTIR DO TERRITÓRIO

Os princípios organizativos do SUS, como os de regionalização, hierarquização, resolubilidade, descentralização e participação dos cidadãos, dentre outros, permitem à Saúde do Trabalhador, enquanto política pública (BRASIL, 2012), trabalhar no mesmo território em que atua a Atenção Primária e, com isso, reconhecer os processos produtivos nele instalados, no seu entorno ou remotamente, e do que têm adoecido os trabalhadores (VASCONCELOS, 2018).

O Território é o espaço, por excelência, onde é possível perceber, apreender, sentir e identificar as condições e vivências objetivas de exclusão, para nelas intervir (MENDES; DONATO, 2003). Torna-se essencial, portanto, considerar o território quando da formulação e implementação das políticas públicas, com o fim de diminuir as exclusões e iniquidades na atenção à saúde dos trabalhadores. Ademais, o planejamento da Saúde do Trabalhador, em especial das ações de vigilância, não deve ser um processo à parte, mas pensado e desenvolvido de forma orgânica no SUS e, quando necessário, em articulação com outras instâncias como a do Trabalho, Previdência Social, Ministério Público do Trabalho etc. (VASCONCELOS, 2018).

Para ser eficiente e efetivo, cabe ressaltar que um programa de vigilância à saúde de trabalhadores com exposição ocupacional ao amianto precisa ter em seu escopo ações de matriciamento (BRASIL, 2018a) com a finalidade de qualificar e assessorar as equipes de saúde da Atenção Básica e da Média e Alta Complexidade (MAC), quanto às DRA (no mínimo, condições de “suspeitar”), notificação, orientações jurídicas e previdenciárias; de ampliar as habilidades dos médicos na leitura de raios-X do tórax e TC de baixa dose; de definir os fluxos internos da unidade de saúde para facilitar as condutas clínicas e a gestão do cuidado, o que envolve a coordenação do caminho que o usuário trabalhador fará dentro da RAS, de acordo com a necessidade de exames complementares, consultas especializadas, leitos, procedimentos etc., a pactuação na Comissão Intergestores Regional (CIR) e na Comissão Intergestores Bipartite (CIB), e o acompanhamento/monitoramento da saúde do trabalhador. Quanto aos serviços da MAC, também, precisam ser assessorados na definição dos fluxos de contra referência para a Atenção Básica.

AS PRINCIPAIS AÇÕES DA VISAT E A EXPOSIÇÃO AO AMIANTO

Com o intuito de fomentar e nortear a vigilância, serão apresentadas algumas ações da Vigilância em Saúde do Trabalhador (BRASIL, 2012) para consideração e adaptação à realidade local, quando da elaboração e implementação de um programa de vigilância à saúde de trabalhadores expostos ao amianto. Para tanto, se espera a interação das instâncias estaduais e municipais de Vigilância em Saúde (Saúde do Trabalhador, VISA, Epidemiológica, Cerest) com os demais serviços e instâncias ligadas à Atenção Básica e à Média e Alta Complexidade.

A Visat requer uma atuação contínua e sistemática, ao longo do tempo, para conhecer, detectar, pesquisar e analisar os fatores determinantes e condicionantes dos agravos à saúde relacionados aos processos e ambientes de trabalho. Seu escopo compreende várias ações que permitem planejar, executar e avaliar as intervenções sobre esses fatores de forma a eliminá-los ou controlá-los (BRASIL,1998).

Uma ação para ser efetiva e oportuna precisa estar baseada em evidências, portanto, realizar a análise da situação da saúde do trabalhador é fundamental. Composta pela avaliação do perfil sociodemográfico e produtivo, e pelas informações de morbimortalidade da população trabalhadora, ela possibilita a compreensão e a intervenção oportuna nos problemas de saúde dos trabalhadores. No caso dos trabalhadores expostos ao amianto, eles poderão ser agrupados conforme os seguintes status: exposição pregressa ao amianto - aposentado (ativo em outra atividade ou não); sob exposição ao amianto (ativo) - trabalhadores na fabricação e processamento de materiais que contenham amianto (Ex.: indústria de transformação); trabalhadores na contenção e remoção de materiais contendo amianto, incluindo demolição; trabalhadores que utilizam materiais ou dispositivos que podem liberar fibras de amianto, mas cujo propósito não está diretamente relacionado ao amianto; e exposição ambiental - todas as outras situações. Algo que facilitaria muito a construção do perfil desses trabalhadores seria a observância, por parte das indústrias e empresas, do envio ao Ministério da Saúde da listagem de trabalhadores expostos e ex-expostos ao amianto nas atividades de extração, industrialização, utilização, manipulação, comercialização, transporte e destinação final de resíduos, assim como aos produtos e equipamentos que o contenham, conforme prescrito na Portaria GM/MS nº 1851 de agosto de 2006.

A análise da situação de saúde também pode ser embasada por dados e informações oriundos da vigilância de ambientes e processos de trabalho, da busca ativa de casos, da investigação da relação da doença ou agravo com o trabalho, do monitoramento dos fatores de risco, de inquéritos epidemiológicos e de estudos da situação de saúde a partir dos territórios (WHO, 2017).

Uma vez realizadas as análises e traçado o perfil tanto do trabalhador como dos processos produtivos e de trabalho no território, deve-se mapear a rede de suporte social e de serviços de saúde e vigilância, dentro da Região de Saúde, para garantir o atendimento integral ao trabalhador durante todo o *follow-up* (BRASIL, 2012; BRASIL, 2018b).

De grande importância são a revisão e a atualização periódicas da lista de DRA sob vigilância; o desenvolvimento de um protocolo específico de monitoramento e de protocolo clínico, para um exame médico mais abrangente, que inclua critérios radiológicos para o diagnóstico precoce de alterações causadas pela exposição ao amianto; e a harmonização dos protocolos médicos utilizados para examinar os trabalhadores afetados (SWIATKOWSKA; SZESZENIA-DABROWSKA;

WILCZYNSKA, 2016). Também essencial é a elaboração de linha de cuidado específica para trabalhadores expostos ou progressivamente expostos ao amianto, além de notas informativas e normas regulamentadoras que orientem as ações locais por parte dos vários pontos de atenção. Quanto a isso, além das instâncias, nos três níveis de gestão, de Vigilância em Saúde e de Assistência, os centros de pesquisa acadêmica têm muito a contribuir.

Outra ação importante é a vigilância de ambientes e processos de trabalho, formais e informais, para mapear ou identificar os fatores de risco e perigos relacionados ao uso de amianto na produção, de modo a estabelecer associação entre o quadro clínico/diagnóstico e a atividade de trabalho. Além disso, permite avaliar o cumprimento de recomendações, investigar acidentes de trabalho e atender a demandas específicas como denúncias ou solicitações do Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Estadual, sindicatos, órgão ambiental, setores da vigilância em saúde e outros parceiros da saúde do trabalhador (BAHIA, 2012). Nesse sentido, se a nível local, as instâncias de Saúde do Trabalhador não estiverem aptas a realizar essa vigilância, os outros níveis de gestão deverão ser acionados, inclusive, pode-se buscar apoio e parcerias junto a outros órgãos, ministérios e instâncias afins.

A Visat compreende, ainda, a vigilância epidemiológica dos agravos à saúde dos trabalhadores que, no caso do amianto, envolve a notificação de algumas DRA no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (BRASIL, 2016); a investigação, quando necessária; e a disponibilização de dados e informações compreensíveis e confiáveis sobre a incidência dessas doenças. As notificações contribuem para a estimativa da prevalência de exposição ocupacional ao amianto em determinada população, por sexo, indústria e ocupação, e para realização de pesquisa epidemiológica sobre os efeitos em longo prazo na saúde e, inclusive, avaliar o risco de morte por exposição ocupacional ao amianto.

Na vigilância epidemiológica, o evento sentinela (FINE, 1999) também é muito importante por indicar uma doença evitável como, por exemplo, o mesotelioma, intimamente ligado à exposição ocupacional ao amianto; e uma incapacidade ou morte prematura cuja ocorrência pode dar ímpeto a estudos epidemiológicos ou industriais, servir como um sinal de alerta da necessidade de substituição de materiais e engenharia de controle, e de proteção individual ou cuidado médico.

Não somente os dados oriundos das notificações epidemiológicas, mas, também, os gerados por outras ações da Visat subsidiam a divulgação sistemática das informações em saúde do trabalhador, como a publicação de estatísticas, de relatórios e periódicos nacionais, além de contribuírem com as estatísticas internacionais e de possibilitarem o informe sobre medidas preventivas de Segurança e Saúde no Trabalho (SST). Daí a importância estratégica da criação de bases de dados para o registro das ações da Visat, tanto das ações de vigilância propriamente ditas como daquelas relacionadas à gestão da vigilância. Se não for

possível criar essa base de dados a nível nacional, que os serviços e instâncias dos demais níveis de gestão busquem fazê-lo.

Como o propósito maior da vigilância em saúde é a prevenção, ela deve incorporar ações preventivas e de promoção da saúde, e avaliar a efetividade das intervenções (WHO, 2017). E uma forma de se embasar essas ações é a introdução de legislação focada na minimização da exposição a materiais perigosos e no banimento, como no caso do amianto, quando da proposição de políticas públicas de saúde.

Outras possibilidades de proposições seriam a criação de um fundo nacional de compensação e de procedimentos que reconheçam os casos relacionados à exposição ao amianto como doenças ocupacionais e que assegure a aposentadoria especial aos trabalhadores expostos a esse contaminante; garantir como legalmente obrigatória a documentação da história ocupacional antes do fechamento de uma planta de produção de produtos contendo amianto (INRS, 2010); tornar mandatória a informação adicional, incluindo: o perfil das plantas que produzem produtos com amianto, uma lista dos trabalhadores que trabalharam ou trabalham nessas plantas, história das avaliações da exposição ao amianto nessas plantas, e a produção, tipo e uso do amianto; e desenvolver e implementar programa de vigilância à saúde dos trabalhadores de plantas que já foram fechadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como destacado, não se buscou esgotar todas as questões e nuances relacionadas à exposição ocupacional ao amianto, tampouco trazer um modelo pronto de vigilância à saúde dos trabalhadores com história de exposição. Antes, procurou-se apontar alguns caminhos para a vigilância e questões cruciais com impacto direto na efetividade e eficiência de um programa de vigilância, na perspectiva da saúde pública.

A literatura internacional estudada apontou a necessidade de se ter um bom arcabouço jurídico e normativo, o que facilita, em muito, a formulação e implementação de políticas públicas relacionadas ao amianto. Essas políticas, por sua vez, precisam levar em conta o diálogo com os *stakeholders* e a colaboração intersetorial entre diversas áreas afins como Saúde, Trabalho, Previdência e Ministério Público do Trabalho.

Informar à sociedade e aos trabalhadores sobre as possíveis e sérias decorrências, na saúde humana e ambiental, advindas do uso do amianto nos processos produtivos, é essencial e pode se dar por meio de campanhas públicas para a conscientização, comunicação de risco, e de educação ambiental e em saúde do trabalhador. Ademais, tanto os empregados de indústrias e companhias em que a produção de materiais contendo amianto foi interrompida quanto os que ainda estão expostos têm o direito à informação e monitoramento da saúde ao longo de toda a vida.

A literatura científica e os relatos de boas práticas de vigilância à saúde dos trabalhadores com história de exposição ao amianto corroboram a ideia de que o *follow-up* desses trabalhadores tem dois possíveis efeitos benéficos: o primeiro, a nível individual, seria no âmbito médico, com a triagem de doenças relacionadas ao amianto, e, também, no social, pela notificação de doença ocupacional e compensação via fundos de indenização para as vítimas do amianto. E o segundo benefício seria no nível coletivo, pela instituição de vigilância epidemiológica (*follow-up* de *cohorts*) e a avaliação dos impactos do *follow-up* em termos de benefícios de saúde e de compensação/reparação (DALPHIN, 2011).

Para além do recebimento de denúncias e reclamações relacionadas à exposição ao amianto, o Poder Público precisa tomar medidas que vão desde o se fazer cumprir as normas e regulamentações em vigor como, por exemplo, o banimento do amianto, até as ações mais específicas com o fim de proteger e recuperar a saúde dos trabalhadores. Em termos de prevenção, a primeira chance que se tem é a da eliminação da exposição ao amianto. Se o trabalhador já foi exposto, ainda há uma segunda chance que é evitar a morte por câncer de pulmão, pelo menos. Isso só será possível se, por meio de um esforço contínuo e coletivo, a vigilância à saúde dos trabalhadores com história de exposição ao amianto for implementada. Cabe ressaltar, ainda, que desse esforço devem participar os trabalhadores e suas organizações tanto na implementação como no acompanhamento das ações da Visat.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA. Secretaria da Saúde do Estado da. Superintendência de Vigilância e Proteção da Saúde, Diretoria de Vigilância e Atenção à Saúde do Trabalhador. *Orientações técnicas para ações de vigilância em ambientes e processos de trabalho*. Salvador: Divast; 2012.

BRASIL. Ministério de Estado da Saúde. *Portaria nº 3.120, de 1º de julho de 1998*. Aprova a Instrução Normativa de Vigilância em Saúde do Trabalhador no SUS, na forma do Anexo à Portaria, com a finalidade de definir procedimentos básicos para o desenvolvimento das ações correspondentes.

_____. *Portaria GM/MS nº 1851, de 09 de agosto de 2006*. Aprova procedimentos e critérios para envio de listagem de trabalhadores expostos e expostos ao asbesto/amianto nas atividades de extração, industrialização, utilização, manipulação, comercialização, transporte e destinação final de resíduos, bem como aos produtos e equipamentos que o contenham.

_____. *Portaria GM/MS nº 1.823, de 23 de agosto de 2012*. Institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora.

_____. *Portaria GM/MS nº 205, de 17 de fevereiro de 2016*. Define a lista nacional de doenças e agravos, na forma do anexo, a serem monitorados por meio da estratégia de vigilância em unidades sentinelas e suas diretrizes.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Coordenação Geral de Desenvolvimento da Epidemiologia em Serviços. Guia de Vigilância em Saúde. 2017

_____. Secretaria de Vigilância em Saúde. Coordenação-Geral de Desenvolvimento da Epidemiologia em Serviços. *Guia de Vigilância em Saúde: volume único [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Coordenação-Geral de Desenvolvimento da Epidemiologia em Serviços. – 2. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2017.*

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Saúde do trabalhador e da trabalhadora [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, *Cadernos de Atenção Básica*, n. 41 – Brasília: Ministério da Saúde, 2018a, 136 p.

_____. CNS - Conselho Nacional de Saúde. *Resolução nº 603, de 8 de novembro de 2018b*. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2018/Reso603.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

CARTON, M. et al. Post-retirement surveillance of Workers exposed to asbestos or wood dust: first results of the French national Spirale program. *Epidemiol. Prev.*, v. 35, n. 5-6, p. 315-323, set., 2011. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3401973/?report=printable>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

DALPHIN, J. C. Quels sont les objectifs du suivi post-professionnel, les bénéfices attendus et les risques possibles? Objectifs médicaux en termes de morbidité, mortalité et qualité de vie. *Revue des Maladies Respiratoires*, v. 28, p.1230-1240, 2011.

FINE, L. J. Surveillance and Occupational Health. *International Journal of Occupational and Environmental Health*, v. 5, n.1, p. 26-29, 1999.

ILO. World Day for Safety and Health at Work 2017a. *Optimize the collection and use of OSH data*. A contribution to the implementation of Sustainable Development Goal 8. Good practices for the development and implementation of National Notification and Recording Systems.

ILO. World Day for Safety and Health at Work 2017b. *Optimize the collection and use of OSH data*. A contribution to the implementation of Sustainable Development Goal 8. Data sources for optimizing the collection and use of OSH data.

ILO. World Day for Safety and Health at Work 2017c. *Optimize the collection and use of OSH data*. A contribution to the implementation of Sustainable Development Goal 8. Challenges for the collection of reliable OSH data.

INRS, DMT – *Documents pour le Médecin du Travail*, 123, 3º Trimestre, 2010. *Audition Publique: Suivi post-professionnel après exposition à l’amianto*. Haute

Autorité de Santé - HAS / Service des bonnes pratiques professionnelles / Avril 2010. Les recommandations et synthèse des recommandations sont téléchargeables sur www.has-sante.fr

IOSH - Institution of Occupational Safety and Health. *Occupational cancer drive reaches half a million workers*. News - 06 November 2017. Disponível em: <<https://www.iosh.co.uk/News/IOSH-No-Time-to-Lose-campaign-marks-its-third-anniversary.aspx>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

KARADZINSKA-BISLIMOVSKA, Jovanka; MINOV, Jordan; STOLESKI, Sasho; MIJAKOSKI, Dragan. Actual challenges in occupational health surveillance of asbestos exposed workers. Institute of Occupational Health of RM, WHO Collaborating Center, Skopje, R. Macedonia. *VIIIth International Occupational Health and Safety Conference, 5th -7th May, Istanbul Turkey Panel Discussion "Health policy and OSH"*.

KOH, D.; AW, T-C. Surveillance in occupational health. *Occup Environ Med.*, v. 60, p. 705-710.

LIMA, M. M. T. M. Asbesto/Amianto no Brasil: Retrospectivas e Lições a Aprender – A partir do julgamento do Supremo Tribunal Federal. *Revista ABHO*, v. 49, 2017.

MARSILI, D. et al. Prevention of Asbestos-Related Disease in Countries Currently Using Asbestos. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, v. 13, n. 5, p. 494, 2016.

MENDES, R.; DONATO, A. F. Território: espaço social de construção de identidades e de políticas. *SANARE*, v. iv, n.1, p. 39-43, jan./fev./mar. 2003.

SWIATKOWSKA, B.; SZESZENIA-DABROWSKA, N.; WILCZYNSKA, U. Medical monitoring of asbestos - exposed Workers: experience from Poland. *Bull World Health Organ*, v. 94, p. 599-604, 2016.

VASCONCELOS, S.W. Território [em Saúde]. In: Mendes, René (Org.). *Dicionário de Saúde e Segurança do Trabalhador: conceitos, definições, história, cultura*. Novo Hamburgo (RS): Proteção Publicações Ltda, 2018, p. 1146-1148.

VIOSH Australia at the University of Ballarat. *International Review of Surveillance and Control of Workplace Exposures: NOHSAC Technical Report 5*: Wellington, 2006.

WHO *guidelines on ethical issues in public health surveillance*. Geneva: World Health Organization. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO, 2017.

Recebido: 24/02/2019

Revisado: 13/03/2019

Aprovado: 15/03/2019

ESPECIAL

Especial: Concurso de Fotografia

O Instituto Trabalho Digno realizou em 2018 o I Concurso Cultural Fotográfico com o tema “A Inspeção do Trabalho no Brasil: Em Luta pelo Trabalho Digno”. Estas foram as fotos selecionadas.

Special: Photography Contest

The Instituto Trabalho Digno held in 2018 the I Photographic Cultural Contest with the theme “The Labor Inspection in Brazil: Fighting for Decent Work”. These were the photos selected.

Especial: Concurso de fotografía

El Instituto Trabajo Digno realizó el 1º Concurso Fotográfico Cultural en 2018 con el tema "Inspección del Trabajo en Brasil: En Lucha por el Trabajo Decente". Esta fueron las fotos seleccionadas.

Vida em equilíbrio

Luiz Scienza

Fotografia coletada em ação fiscal em canteiro de obra situado na Grande Porto Alegre em 2013. Trabalhador executando reboco externo, atividade alvo de interdição administrativa cautelar de sua integridade.



Perspectivas

Luiz Scienza

Fotografia coletada em ação fiscal em empresa situada nas proximidades do município de Cruz Alta/ RS, em frigorífico de suínos em 2016. Trabalhadores em esteira de beneficiamento. Ação culminou com interdição de atividades por inadequações ergonômicas e máquinas sem sistema de proteção efetiva.



Laborare. Ano II, Número 2, Jan-Jun/2019, pp. 99-108. ISSN 2595-847X. <http://trabalhodigno.org/laborare>
DOI: <https://doi.org/10.33637/2595-847x.2019-31>

Ação fiscal de combate ao trabalho análogo ao de escravos

Mauricio Krepsky

Auditora examina mão de criança yanomami que havia se queimado na cozinha preparando comida para os trabalhadores da fazenda. Local: Iracema/ RR



Catadores no lixão de Boa Vista/ RR

Mauricio Krepsky



Nossa Carteira de Trabalho é Azul!

Marina Sampaio

Ação fiscal de combate ao trabalho análogo ao de escravos e ao tráfico de pessoas em SP.



Moradia, infância e trabalho

Marina Sampaio

Ação fiscal de combate ao trabalho escravo em cadeias produtivas do setor têxtil.



Sem alojamento

Ana Paula Salvador

Ação fiscal realizada no ano de 2014 em Quixeré/CE, na atividade de corte de madeira.



Falta de refeitório e de condições de preparo de alimentos

Ana Paula Salvador

Ação fiscal realizada no ano de 2014 em Quixeré/CE, na atividade de corte de madeira.



