

# Um paradigma da saúde democrático no trabalho

## A DEMOCRATIC HEALTH PARADIGM AT WORK

Michel Miné<sup>1</sup>

**RESUMO:** As normas da Organização Internacional do Trabalho incluem disposições para proteger a saúde no trabalho. Para garantir que essas normas sejam elaboradas e implementadas de forma eficaz, a Organização Internacional do Trabalho insiste em uma abordagem democrática. Os trabalhadores e suas organizações devem poder contribuir para a elaboração de normas para que as regras de segurança sejam relevantes e aplicadas nas empresas.

A abordagem democrática é uma condição essencial para que as normas de segurança sejam concretas e eficazes para o benefício daqueles a quem se destinam, principalmente os trabalhadores, que ainda são, com muita frequência, vítimas de acidentes de trabalho. O princípio da prevenção primária de riscos ocupacionais e o princípio da participação dos trabalhadores são os dois princípios legais essenciais de qualquer política pública de saúde no trabalho.

**PALAVRAS-CHAVE:** Prevenção primária de riscos. Participação dos trabalhadores. Paradigma da saúde democrático.

---

<sup>1</sup> Professor do Conservatório Nacional de Artes e Ofícios (Cnam, França), titular da cátedra de Direito do Trabalho e direitos da pessoa, Lise/Cnrs/Cnam. michel.mine@lecnam.net Conferência, Evento « Democracia e meio ambiente do Trabalho », correalização TST - ENAMAT - Programa Trabalho Seguro da Justiça do Trabalho, 25 de abril de 2023, Tribunal Superior do Trabalho. L'auteur remercie le professeur émérite Christian Azaïs pour sa relecture attentive et ses remarques pertinentes.

A questão da democracia e do local de trabalho está no centro da interação entre quatro polos:

- As regras de saúde e segurança ocupacional: essas normas legais foram criadas para prevenir riscos ocupacionais, especialmente para evitar acidentes de trabalho e doenças ocupacionais e, de modo mais geral, para proteger a saúde das pessoas no trabalho;
- A justiça social: as regras de saúde e segurança são regras de justiça social. A empresa que lucra com o trabalho da pessoa deve, em troca, pagá-la pelo trabalho realizado e também deve garantir a proteção da saúde; a saúde não deve ser prejudicada pela atividade de trabalho;
- A paz: de acordo com o Tratado de Versalhes de 1919, que criou a Organização Internacional do Trabalho, “existem condições de trabalho que implicam injustiça, miséria e privação para um grande número de pessoas, dando origem a tal descontentamento que a paz e a harmonia universais ficam ameaçadas”. As más condições de trabalho (saúde e segurança, horas de trabalho etc.) são uma fonte de sofrimento e frustração, e um terreno fértil para “paixões tristes” e aventuras sombrias. Conseqüentemente, “a paz só pode ser fundada com base na justiça social”, quer estejamos falando de paz dentro dos países ou entre os Estados;
- A democracia: essa organização da cidade precisa de paz para se manter e se desenvolver. A democracia é o sistema político que melhor garante a justiça social, oferecendo as maiores oportunidades para todos, independentemente de suas origens sociais, reconhecendo “o direito de todos os seres humanos (...) de buscar tanto seu bem-estar material quanto seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade e dignidade, de segurança econômica e igualdade de oportunidades”<sup>2</sup>. A democracia é a estrutura mais adequada para redigir e implementar regras de saúde e segurança no local de trabalho.

Esses quatro pontos fundamentais fornecem orientação para a redação dentro do Direito de **um paradigma da saúde democrático ao trabalho**.

No que diz respeito à democracia, nossas democracias permanecem incompletas. A democracia tem dois aspectos complementares: político e econômico. A democracia política, onde existe, precisa ser fortalecida e desenvolvida. Por outro lado, a democracia econômica ainda precisa ser amplamente alcançada.

O estabelecimento da democracia econômica implica a eficácia dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC), complementos indispensáveis aos Direitos Civis e Políticos.

A fonte desses direitos é a Declaração de Filadélfia<sup>3</sup>. Essa Declaração estabelece as bases

---

<sup>2</sup> Declaração de Filadélfia, II a).

<sup>3</sup> Alain Supiot, O espírito da Filadélfia, A justiça social diante do mercado total, Editora Sulina, 2015.

da democracia econômica; foi proclamada em 10 de maio de 1944, antes do fim da guerra e antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948). A Declaração assinada pelo presidente Roosevelt deve muito às suas ideias<sup>4</sup> e sua experiência: sua política de New Deal buscava objetivos sociais para permitir que os cidadãos vivessem com dignidade a partir de seu trabalho e também tinha o objetivo político de salvaguardar a democracia nos Estados Unidos, ameaçada pela miséria em que se encontravam os trabalhadores desempregados e pelo crescente poder do mundo financeiro. Essa política, cujas origens remontam à Grécia antiga, visava garantir que os cidadãos fossem independentes por meio de seu trabalho e em seu trabalho, como um imperativo para a democracia.

Esses dois aspectos inseparáveis dos direitos humanos aparecem nos Pactos da ONU de 1966: o Pacto sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) e o Pacto sobre os Direitos Civis e Políticos (DCP).

Para garantir a paz e preservar a democracia, a Organização Internacional do Trabalho estabeleceu objetivos legais e um método.

Com relação ao Direito, de acordo com o Tratado, cada nação deve adotar « um regime de trabalho verdadeiramente humano ». Não se trata apenas de condições de trabalho humanas. Trata-se de uma ambição mais forte: conteúdo de trabalho humano, trabalho que atenda às expectativas e necessidades dos seres humanos.

A Declaração de Filadélfia especifica: cada nação é obrigada a desenvolver e implementar “programas para alcançar”:

- as condições de trabalho: « proteção adequada da vida e da saúde dos trabalhadores em todas as ocupações »;
- o conteúdo e o significado do trabalho: « o emprego de trabalhadores em profissões nas quais eles têm a satisfação de trabalhar em toda a extensão de suas habilidades e conhecimentos e de dar a melhor contribuição para o bem-estar comum »<sup>5</sup>. Esta orientação do trabalho para o bem comum é de grande atualidade tendo-se em vista a degradação do clima e da biodiversidade.

Sobre o método, um processo de elaboração do Direito é planejado: « o tripartismo ». Cada estrutura da OIT e cada delegação do Estado é composta de representantes de governos, representantes de empregadores e representantes de trabalhadores. A Organização Internacional do Trabalho é a única organização internacional que prevê a presença de representantes dos trabalhadores e dos empregadores ao lado da delegação tradicional do governo: a questão do trabalho exige essa composição. E em nível estadual, as políticas públicas

---

<sup>4</sup> Veja, em particular, seus discursos no Madison Square Garden em 31 de outubro de 1936 e no Congresso em 24 de junho de 1938.

<sup>5</sup> Declaração de Filadélfia, III.

devem permitir a participação dos trabalhadores: cada nação é obrigada a desenvolver e implementar « programas para alcançar » « o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva e a cooperação de empregadores e trabalhadores na melhoria contínua da organização da produção, e a cooperação de trabalhadores e empregadores na formulação e implementação de políticas sociais e econômicas »<sup>6</sup>.

Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estão nas constituições nacionais, incluindo os direitos dos trabalhadores.

Aqui alguns exemplos:

França. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 marca um avanço jurídico considerável em termos de liberdade e igualdade. Entretanto, essa Declaração adota uma abordagem parcial da pessoa humana: é um ser humano abstrato. O corpo da pessoa está ausente, o campo de trabalho não aparece. O bloco de constitucionalidade será concluído com a Constituição de 1946 - o Preâmbulo prevê direitos econômicos, sociais e culturais<sup>7</sup>.

Itália. A Constituição com o Preâmbulo de 1946 - « República Democrática, fundada sobre o trabalho »; « Relações econômicas »;

Alemanha. A Constituição de 1949 - « A República Federal da Alemanha é um estado federal, democrático e social », « Liberdade de associação », « Liberdade de profissão, proibição de trabalho forçado »;

Portugal. A Constituição de 1976 - « Direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores »;

Espanha - Constituição de 1978 - « A Espanha é um estado constitucional, social e democrático », « Direitos fundamentais e liberdades públicas »;

No Brasil, na Constituição de 1988, com destaque para o Artigo 7 « Direitos dos trabalhadores » XXII - « redução dos riscos inerentes ao local de trabalho através da aplicação de normas de saúde, higiene e segurança ». Essa disposição altamente avançada é emblemática do progresso feito no direito constitucional sobre saúde e segurança no trabalho.

Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) são consagrados em Constituições quando os povos se libertam de regimes ditatoriais. Nessa libertação, o impulso para reestabelecer as liberdades e a democracia política foi além do estabelecimento da democracia econômica. Sob a ditadura, as pessoas sonham com outra sociedade, mais livre, mais justa e mais fraterna. Tendo sido privadas de liberdade, as pessoas aspiram a mais liberdade em todas as áreas. As pessoas têm sede de justiça social. O reconhecimento constitucional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais constitui a resposta política e jurídica para saciar essa sede.

<sup>6</sup> Declaração de Filadélfia, III.

<sup>7</sup> Esse preâmbulo, que ainda tem status constitucional, tem origem no Programa do Conseil National de la Résistance (CNR), "Les jours heureux" (Dias felizes).

Desde 1998, a Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho da Organização Internacional do Trabalho afirma:

Todos os Estados membros da OIT têm uma obrigação de respeitar, **promover** e **cumprir** os direitos fundamentais contidos nas Convenções Fundamentais:

- a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva;
- a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório;
- a abolição efetiva do trabalho infantil;
- a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

E em junho de 2022, foi acrescentado: « **um ambiente de trabalho seguro e saudável** ».

Essa Declaração constitui um padrão mínimo de civilização<sup>8</sup>.

Para a OIT, desde a sua criação, e isso é constantemente reafirmado com força, a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva é o direito fundamental que garante todos os outros direitos. Esse direito fundamental tem uma função específica como veículo para a implementação efetiva dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no campo do trabalho e emprego<sup>9</sup>.

A adição do direito a « um ambiente de trabalho seguro e saudável » na Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho constitui uma inovação jurídica importante em vários níveis.

« Um ambiente de trabalho seguro e saudável » é um princípio e um direito fundamental no trabalho. Esse direito fundamental de todo trabalhador também pode ser baseado em várias disposições da Constituição<sup>10</sup>; o adjetivo “fundamental” deve ser levado a sério em termos jurídicos.

Duas convenções que tratam da proteção da saúde no trabalho adquirem o status de “convenções fundamentais”:

- Convenção sobre Segurança e Saúde Ocupacional, 1981 (No. 155) (com a Recomendação No. 164),
- Convenção Promocional para Segurança e Saúde Ocupacional, 2006 (No. 187) (com a Recomendação No. 197).

<sup>8</sup> Nas palavras do Professor Mauricio Godinho Delgado, Curso de Direito do Trabalho, 20a edição, Editor Jus Podium.

<sup>9</sup> Mauricio Godinho Delgado et autres (Organização), Democracia, Sindicalismo e Justiça social, Editora Jus Podium, 2022. Sayonara Grillo et autres (Organizadores), Reformas institucionais de austeridade, Democracia e Ralções de Trabalho, Ltr, 2018.

<sup>10</sup> Arts. 1º, III a dignidade da pessoa humana e IV, art. 7, XXII, 170, 196, 200, II et 225.

Como resultado, os Estados devem aplicar estas duas Convenções (mesmo quando não as ratificaram).

A Declaração e as duas Convenções fundamentais promovem um paradigma de saúde democrático no trabalho. Esse paradigma está em ação na elaboração do Direito e Política de saúde e segurança ocupacional (I) e para Implementação efetiva do direito de saúde e segurança no trabalho (II).

### **I. A criação do direito**

A Organização Internacional do Trabalho estabelece um objetivo, definindo um método que dá total espaço para a participação dos funcionários e prioriza o princípio da prevenção, baseando suas diretrizes em três pilares.

#### **A. Objetivo e método**

A Organização Internacional do Trabalho estabelece um objetivo para os Estados e prevê um método vinculado a esse objetivo.

##### **1. Objetivo**

A Organização Internacional do Trabalho determina um objetivo: « Cada membro deve promover e avançar, em todos os níveis relevantes, o direito dos trabalhadores a um ambiente de trabalho seguro e saudável » (C. 187).

Os trabalhadores têm um direito fundamental a um ambiente de trabalho nas empresas que garanta sua saúde. Cada trabalhador tem direito a uma reivindicação: o direito à saúde.

Os devedores desse direito são o Estado e os empregadores. O Estado tem « obrigações a cumprir » em relação aos trabalhadores. O Estado deve estabelecer obrigações legais para que as empresas garantam que o direito dos trabalhadores à saúde seja um direito efetivo. Para isso, o Estado deve desenvolver uma política e normas de saúde e segurança no trabalho.

##### **2. Método**

Isso levanta a questão do método: Como fazer isso? O que é o processo?

Existem duas abordagens.

- Segundo a abordagem tecnocrática, os regulamentos de saúde e segurança ocupacional devem ser elaborados pelas Autoridades públicas e por especialistas. É uma abordagem vertical, de cima para baixo, de “quem sabe” para quem terá de cumprir. A abordagem é de tipo autoritária e dis-

ciplinar. Os regulamentos de segurança são impostos sem consulta, e o não cumprimento por parte dos usuários leva a penalidades. Essa abordagem também tem, às vezes, uma dimensão paternalista, com uma concepção protetora que mantém as pessoas vulneráveis em um estado de inferioridade e dependência, a antítese da igualdade dos cidadãos;

- A outra abordagem é a democrática. Todas as “partes envolvidas” são convidadas a fazer suas próprias contribuições para o desenvolvimento do direito: Estado, especialistas, e também empregadores e trabalhadores. Essa é uma abordagem mais horizontal. Uma abordagem de co- construção: como trabalhar juntos para o bem comum. É uma abordagem que protege e emancipa.

Segundo a filósofa do trabalho Simone Weil<sup>11</sup>, a liberdade no trabalho, dentro do trabalho, e o exercício da cidadania no trabalho são fatores de cidadania na Cidade; por outro lado, a opressão no trabalho e a negação da cidadania no trabalho levam ao desengajamento cívico, ao afastamento da vida cívica ou à queda em miragens autoritárias. Essa ideia é presente nas reformas legislativas da legislação trabalhista e na jurisprudência, especialmente na França<sup>12</sup>.

### **a) A proceduralização do direito**

Para que as normas de saúde e segurança ocupacional sejam eficazes e eficientes, elas devem ser o resultado de uma proceduralização do direito.

A proceduralização do direito não se trata apenas de um procedimento para a promulgação de regras. Trata-se de uma concepção do desenvolvimento do direito, com o conteúdo do processo de desenvolvimento determinando o conteúdo final da norma. Para cada norma e para os vínculos entre as normas, trata-se de reconstruir um ecossistema propício à expressão e à mobilização de todos os conhecimentos relevantes, articulando-os em uma união.

### **O processo de desenvolvimento de normas tem um forte impacto sobre o conteúdo (técnico e ético) das normas.**

O desenvolvimento do conteúdo substancial para cada padrão deve envolver todas as partes interessadas, a saber Especialistas científicos (mecâ-

---

**11** Simone Weil, Reflexões sobre as Causas da Liberdade e da Opressão Social, Antígona, 2022 (Gallimard, 1943).

**12** « Cidadãos na cidade, os trabalhadores também devem ser cidadãos no local de trabalho ». - « Os trabalhadores devem ser cidadãos de pleno direito na empresa » in Les Droits des Travailleurs - Relatório de Jean Auroux (Ministro do Trabalho) para o Presidente da República e o Primeiro-Ministro - 1981. Lei de 4 de agosto de 1982, “liberdades dos trabalhadores na empresa”, Lei de 31 de dezembro de 1991 sobre as liberdades públicas no emprego. Cour de cassation, câmara social, 22 de novembro de 2017, Revue de droit du travail, dezembro de 2017, p. 797, o empregador é “investido da missão de garantir que todos os direitos e liberdades fundamentais de cada funcionário sejam respeitados dentro da comunidade de trabalho”.

nica, química, biologia, etc.), Médicos do trabalho, Inspetores do trabalho, Ergonomistas, etc. E também Organizações profissionais empregadores e sindicatos, Trabalhadores, seus representantes.

O Estado dá a direção e define os objetivos políticos com relação ao propósito da lei: garantir que a saúde de cada trabalhador seja preservada. E o conteúdo das normas destinadas a atingir esse objetivo é o resultado da construção conjunta de todos os atores envolvidos.

Como em uma orquestra, cada artista com seu instrumento deve tocar sua partitura em cooperação com os outros e sob a direção do maestro. A harmonia surge da participação de cada um no trabalho comum.

É assim que acontece em um canteiro de obras. A ponte Rio-Niterói foi construída com um proprietário e um gerente de projeto, e graças ao trabalho de cada profissão e à contribuição de cada trabalhador, independentemente de sua função.

A proceduralização do direito pode permitir a expressão de contradições e conflitos de interesse para resolver conflitos por direito e não por violência (econômica, simbólica, física...).

Dom Helder Câmara, em seu texto sobre As Três Violências<sup>13</sup>, destaca a violência institucional que legaliza a dominação exploradora e opressiva, a causa de outras violências.

A proceduralização do direito pode e deve permitir a por fim à violência através do direito. O objetivo é de desenvolver regras de saúde e segurança que garantam a proteção e a emancipação no trabalho.

O diálogo genuíno implica « igualdade de armas »<sup>14</sup> entre os protagonistas.

O Papa Francisco, em sua mensagem para a Conferência Internacional do Trabalho (2021), fornece as chaves para a eficácia de um paradigma democrático de saúde no local de trabalho, afirmando que: « Uma das características do verdadeiro diálogo é que aqueles que dialogam estão no mesmo

---

**13** « Hay tres tipos de violencia. La primera, madre de todas la demás, es la violencia institucional, la que legaliza y perpetúa las dominaciones, las opresiones y las explotaciones, la que aplasta y cercena a millones de hombres en sus engranajes silenciosos y bien engrasados. La segunda es la violencia revolucionaria, que nace de la voluntad de abolir la primera. La tercera es la violencia represiva que tiene por objetivo asfixiar a la segunda, haciéndose cómplice y auxiliar de la primera violencia, la que engendra todas las demás. No hay peor hipocresía que llamar violencia sólo a la segunda fingiendo olvidar la primera, que la hace nacer, y la tercera que la mata. »

**14** De acordo com a fórmula usada pela Corte Europeia de Direitos do Homem (CEDH) em Estrasburgo em sua jurisprudência.

nível de direitos e deveres. O mesmo nível de direitos e deveres garante assim um diálogo sério. »

### **b) O princípio da participação dos trabalhadores**

Em uma Democracia, os Cidadãos são livres. O Povo são o Demos: a população se torna o Povo ao concordar com as regras supremas da Cidade, a Constituição, conforme ensinado por Cícero.

A Constituição afirma a liberdade dos cidadãos (art. 1º Liberdade dos cidadãos). A liberdade dos cidadãos significa liberdade de participação<sup>15</sup>. A liberdade de participar na elaboração da regra comum (de acordo com a concepção da democracia nascida em Atenas<sup>16</sup>).

Essa liberdade é expressa na Cidade. Em uma democracia parlamentar, os cidadãos se expressam através do voto, várias eleições políticas (municipais, estaduais, federais, etc.).

E os cidadãos não são cidadãos apenas nos dias de eleição. Eles são cidadãos o ano todo, todos os dias e em todos os lugares.

Portanto, com relação ao trabalho, todos os « cidadãos-trabalhadores » devem poder participar na elaboração de regras de trabalho (normas de saúde e segurança).

E na empresa e em todos os locais de trabalho, todos os « cidadãos-trabalhadores » devem poder participar na implementação de regras de trabalho (normas de saúde e segurança).

O paradigma da saúde democrático no trabalho implica a participação dos trabalhadores. A participação dos trabalhadores não é uma opção extra.

A participação dos trabalhadores é um parâmetro indispensável:

- para a relevância das regras (rio acima),
- e para a eficácia das regras (a jusante) para o benefício de seus destinatários.

Os beneficiários do direito de saúde e segurança no trabalho são principalmente os trabalhadores. Eles são os que devem ser protegidos em seus corpos contra riscos ocupacionais, para que não sejam vítimas de acidentes de trabalho, doenças ocupacionais e, de modo mais geral, qualquer

---

**15** Esse conceito de liberdade, nascido na Antiguidade e ainda muito relevante nos dias de hoje, aparece na letra da música italiana *La libertà*, de Giorgio Gaber, « *Libertà è partecipazione.* »

**16** Desde as reformas de Clístenes a Atenas (508 a.C.).

deterioração em sua saúde, tanto física quanto mental, causada pelas condições de trabalho.

Entretanto, os beneficiários da lei sobre saúde e segurança no trabalho não são apenas os trabalhadores, mas também as empresas. O custo dos acidentes de trabalho, das doenças ocupacionais e dos danos à saúde causados pelo trabalho é considerável, somando-se aos custos diretos os custos indiretos.

Toda a sociedade também se beneficia do direito à saúde e à segurança no trabalho. Por um lado, os custos das doenças relacionadas ao trabalho são repassados à sociedade (serviços hospitalares e médico-sociais) e todos os cidadãos sofrem as consequências direta (famílias das vítimas, etc.) ou indiretamente. A saúde ocupacional também é um fator de paz e coesão social. A saúde ocupacional é uma questão altamente política.

Os trabalhadores não são recipientes passivos de legislação e regulamentos de proteção. Os trabalhadores podem ser atores-chave na saúde ocupacional:

- são os principais especialistas em seu trabalho, conhecendo as “regras do ofício” (regras profissionais não escritas definidas entre pares), eles são os “conhecedores” da realidade cotidiana, são portadores de conhecimento empírico sobre:

- o conteúdo de seu trabalho – « trabalho real » (o “trabalho concreto” de fato realizado, diferente do “trabalho prescrito” »),
- os riscos ocupacionais associados ao seu trabalho e as medidas de proteção apropriadas.

Precisamos confiar na « inteligência coletiva dos trabalhadores » de acordo com o Professor Wisner, Ergonomista (na Cnam), reconhecendo o “poder de ação”.

Um direito é um exemplo emblemático do conceito de direito à saúde e à segurança no local de trabalho a Organização Internacional do Trabalho: o direito de se retirar. Quando os envolvidos na prevenção falham, o trabalhador tem um direito subjetivo, um direito prévio excepcional. (Convenção nº 155, Artigo 13). É um direito que expressa a liberdade do indivíduo por meio de sua participação na prevenção: o trabalhador pode se retirar « a partir de uma situação de trabalho para a qual ele tinha motivos razoáveis para acreditar que representava uma ameaça iminente e grave à sua vida ou saúde ». Ele deve « ser protegido contra consequências injustificadas » (medidas de retaliação por parte do empregador).

Essa participação dos trabalhadores está presente na Agenda do *Trabalho Decente* (OIT, ONU)<sup>17</sup>. O Trabalho decente significa: acesso a trabalho produtivo e adequadamente remunerado, *segurança no trabalho* e proteção social para todos, melhores perspectivas de desenvolvimento pessoal e inclusão social, *liberdade para os indivíduos expressarem suas demandas, organizarem-se e participarem das decisões que afetam suas vidas* e igualdade de oportunidades e tratamento para todos, mulheres e homens. O direito de se expressar e de ser ouvido (*droit au chapitre*) deriva da dignidade da pessoa<sup>18</sup>.

### B) O princípio da prevenção

O conceito do princípio da prevenção é fundamental para a proteção efetiva da saúde dos trabalhadores. O escopo de aplicação desse princípio deve se expandir.

#### 1. Conceito do princípio da prevenção

Em vista das questões da eficácia da lei na transformação de situações e da eficácia da lei na proteção da saúde dos trabalhadores, o conceito jurídico do princípio da prevenção é essencial.

A Organização Mundial da Saúde define três conceitos de prevenção:

- a prevenção primária: trata-se de agir sobre as causas dos riscos (a montante). O objetivo é eliminar os riscos (se não for possível, reduzi-los). Um conceito intenso de prevenção está em ação aqui.
- a prevenção secundária: trata-se de Correção de situações de risco. Uma abordagem de suporte é usada aqui, sem questionar a organização e as condições de trabalho. Com muita frequência, essa é a abordagem adotada, com uma forte ênfase na manutenção do sistema atual (econômico, técnico etc.)<sup>19</sup>. A prevenção aqui é de natureza limitada.
- a prevenção terciária: trata-se de Abordando os efeitos (jusante). O objetivo

---

**17** Ministra Delaide Alves Miranda Arantes, Trabalho Decente, Ltr, 2023.

**18** « Ninguém deve ser deixado para trás no diálogo para o bem comum. (Trabalhadores à margem do mundo do trabalho: trabalhadores pouco qualificados, diaristas, do setor informal, trabalhadores migrantes e refugiados, aqueles que fazem o que é conhecido como “trabalho tridimensional”: perigoso, sujo e degradante). « A proteção dos trabalhadores e dos mais vulneráveis deve ser assegurada através do respeito a seus direitos fundamentais, incluindo o direito de organização. » « Os sindicatos têm uma função fundamental de inovação social na cidade do trabalho. (...) Sua vocação também é proteger aqueles que ainda não têm direitos e que também são excluídos da democracia. » (Papa Francisco, mensagem para a Conferência Internacional do Trabalho, 2021).

**19** Essa abordagem é destacada em uma das citações do romance de Giuseppe Tomasi di Lampedusa *Le Guépard* (1958) « Algo tinha que mudar para que nada mudasse » (Portuguese Edition: O guepardo, Dom Quixote, 2014).

é Reduzir as consequências dos riscos que ocorrem. A abordagem aqui é mais curativa do que preventiva.

A Organização Internacional do Trabalho claramente optou pela prevenção primária. De acordo com as Convenções: « No desenvolvimento de sua política nacional, cada Estado deve promover, em cooperação com as organizações de empregadores e de trabalhadores mais representativas, princípios básicos, tais como os seguintes avaliar os riscos ou perigos decorrentes do trabalho, combater os riscos ou perigos relacionados ao trabalho na fonte desenvolver uma cultura de prevenção no campo da segurança e da saúde, incluindo informação, consulta e treinamento. »

Essa abordagem de prevenção primária envolve « combater os riscos ou perigos relacionados ao trabalho na fonte ». E a implementação desse conceito envolve informar e consultar os trabalhadores e seus representantes.

### **2. Campos de aplicação**

O escopo de aplicação do princípio da prevenção, embora já seja muito amplo, deve se expandir, tanto em termos materiais quanto pessoais.

#### **a) Escopo material da aplicação**

O escopo material de aplicação é particularmente vasto, e seus limites estão sendo constantemente ampliados: abrange todas as áreas em que os riscos ocupacionais podem ter um impacto sobre a saúde física e mental dos trabalhadores.

A Organização Internacional do Trabalho menciona os amplos campos de ação (o projeto, teste, seleção, substituição, instalação, montagem, uso e manutenção dos componentes materiais de trabalho - locais de trabalho, ambiente de trabalho, ferramentas, máquinas e equipamentos, substâncias e agentes químicos, físicos e biológicos, processos de trabalho; a relação entre os componentes materiais do trabalho e as pessoas que executam ou supervisionam o trabalho, e a adaptação das máquinas, equipamentos, horários, organização do trabalho e processos de trabalho às capacidades físicas e mentais dos trabalhadores, etc.; a formação e a formação complementar necessária, as qualificações e a motivação das pessoas que intervêm, a qualquer título, no sentido de serem alcançados níveis de segurança e higiene suficientes; etc.).

Os amplos campos de ação são mencionados em várias Convenções e Recomendações (Convenção N° 155, Recomendação N° 164, Convenção N° 187, Recomendação N° 197 e as muitas Convenções técnicas).

Os riscos também foram identificados na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e em Normas Regulamentadoras (38 NR)<sup>20</sup>.

São necessários a revisão contínua (melhoria e atualização de normas) e desenvolvimento de novas normas à luz de novos conhecimentos e riscos identificados.

### **b) Campos pessoais de aplicação**

As normas de saúde e segurança no trabalho devem ser aplicadas a todos os trabalhadores. O direito deve beneficiar todos os trabalhadores, independentemente de seu status.

Em especial, o grande número de trabalhadores do setor informal e aqueles cuja atividade profissional depende de plataformas digitais devem se beneficiar desse direito.

No entanto, existem muitas falhas jurídicas.

Uma ilustração emblemática da preocupação se refere aos trabalhadores de empresas subcontratadas.

Esta é a dificuldade em responsabilizar a empresa solicitante quando esta impõe condições comerciais (prazos, preços, etc.) a seus subcontratados, resultando em condições de trabalho difíceis para os funcionários dos subcontratados e causando acidentes e doenças ocupacionais. Na maioria dos casos, somente o empregador subcontratado é considerado responsável.

A responsabilidade das empresas que encomendam pode, às vezes, ser mantida graças às novas regras destinadas a proteger os direitos humanos (lei francesa de 2017<sup>21</sup> e projeto de Diretiva Europeia sobre « dever corporativo de cuidado »<sup>22</sup>).

Esses textos são uma resposta inicial, embora limitada, ao desastre do Rana Plaza<sup>23</sup> (dez anos atrás, em 24 de abril de 2013, resultando na morte de 1.135 trabalhadores e mais de 2.500 feridos, na sua grande maioria mulheres que trabalhavam em fábricas de vestuário).

A base jurídica desses textos é bastante simples: quem se beneficia da ca-

---

**20** Ministro Mauricio Godinho Delgado e Ministro Alberto Bastos Balazero (coordenadores), Coleção Estudos ENAMAT, Volume 2 Normas Regulamentares (NR) relativas à Segurança e Medicina do Trabalho, 2023.

**21** Lei n° 2017-399, de 27 de março de 2017, sobre o dever de cuidado das empresas controladoras e ordenadoras.

**22** Proposta de Diretiva sobre responsabilidade social corporativa, 23 de fevereiro de 2022, COM(2022) 71 final 2022/0051 (COD).

**23** Em Savar, um subúrbio a oeste de Dhaka, capital de Bangladesh.

deia de valor, por meio de subcontratação, deve ser responsabilizado em caso de violação da lei. Isso significa que os principais diretores residentes nos países ocidentais devem ser responsabilizados por qualquer violação da lei por parte de seus subcontratados em todo o mundo.

### **B. Três pilares**

De acordo com as Convenções fundamentais da Organização Internacional do Trabalho, é responsabilidade dos Estados Membros implementar, no campo do emprego, as seguintes medidas, segurança e saúde no trabalho, uma política nacional, um sistema nacional e um programa nacional.

#### **1. Uma política nacional**

Cada membro deverá promover um ambiente de trabalho seguro e saudável, desenvolvendo uma política nacional para este fim, em cooperação com organizações de empregadores e organizações de trabalhadores as mais representativas.

Com o objetivo de garantir a coerência da política e das medidas tomadas para implementar essa política, cada Estado deve, após consulta, o mais cedo possível, às organizações de empregadores e de trabalhadores mais representativas, adotar disposições para assegurar a coordenação necessária entre as diversas autoridades e órgãos responsáveis pela aplicação das regras de saúde no trabalho.

#### **2. Um sistema nacional de segurança e saúde no trabalho**

O sistema nacional de segurança e saúde no trabalho (OIT) deve incluir a nível nacional:

- o direito: legislação (C.L.T.), regulamentos (Normas Regulamentadoras - NR), acordos coletivos e qualquer outro instrumento relevante sobre segurança e saúde no trabalho.
- o método: um órgão consultivo nacional tripartite sobre segurança e saúde no trabalho (CT- SST).

Esta política nacional deve ser aplicada no nível dos ramos de atividade econômica.

Os regulamentos devem ser elaborados em nível nacional intersetorial (em nível federal para todos os setores de atividade) e em nível nacional para os diversos ramos de atividade.

Entretanto, as normas não devem ser elaboradas em nível de empresa. A concorrência entre empresas deve se basear em produtos e serviços, bem como em custos; a concorrência econômica entre empresas não deve se basear em padrões

trabalhistas. Os padrões trabalhistas (especialmente as regras de saúde e segurança, mas também as horas de trabalho, o salário etc.) devem ser definidos em nível de setor: os padrões do setor são o mínimo, e os padrões da empresa não devem permitir menos. Portanto, as organizações internacionais (OCDE, etc.) recomendam que a negociação coletiva seja estruturada no nível do setor (considerando que a descentralização da legislação para o nível da empresa foi longe demais).

Uma ilustração do desenvolvimento de um padrão em nível profissional é fornecida pela minuta do decreto de transporte: Publicado no Diário Oficial da União no dia 1º de maio 2023, o Decreto nº 11.513, expedido pelo Presidente da República, no uso de sua atribuição constitucional, instituiu o Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar proposta de regulamentação das atividades de prestação de serviços, transporte de bens, transporte de pessoas e outras atividades executadas por intermédio de plataformas tecnológicas. Acerca do referido ato administrativo, cabe destacar os seguintes pontos:

- O Grupo de Trabalho será composto por 45 (quarenta e cinco) membros, dentre os quais haverá: quinze representantes do Governo federal, quinze representantes dos trabalhadores e quinze representantes dos empregadores.
- O Grupo de Trabalho terá prazo de duração de cento e cinquenta dias, contado da data de entrada em vigor do Decreto, prorrogável uma vez por igual período, por meio de ato do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego.
- O relatório final das atividades do Grupo de Trabalho será encaminhado ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego e conterá as propostas a que se referem o art. 2º e o § 2º do art. 7º do Decreto.

Espera-se que o Grupo de Trabalho formule propostas coetâneas e harmônicas com as demandas dos trabalhadores e das plataformas digitais, com fito de mitigar a litigiosidade da questão.

No âmbito da União Europeia, uma minuta de diretiva relativa aos trabalhadores desse setor de atividade também está em discussão<sup>24</sup> (mas com uma abordagem menos participativa do que a planejada para o Brasil).

### **3. Um programa nacional de segurança e saúde no trabalho**

Todo Estado deve desenvolver, implementar, monitorar, avaliar e revisar periodicamente um programa nacional de segurança e saúde no trabalho, em coo-

---

<sup>24</sup> Proposta de Diretiva relativa à melhoria das condições de trabalho no âmbito do trabalho via uma plataforma, do 9 de dezembro de 2021, COM(2021) 762 final 2021/0414 (COD).

peração com organizações de empregadores e organizações de trabalhadores mais representativas.

O programa nacional deve:

- promover o desenvolvimento de uma cultura nacional de segurança e prevenção da saúde;
- contribuir para a proteção dos trabalhadores, eliminando ou minimizando os perigos e riscos relacionados ao trabalho com o objetivo de prevenir lesões, doenças e mortes relacionadas ao trabalho.

### **II. Implementação do direito nas empresas**

Segundo a Organização Internacional do Trabalho, a mobilização do direito para a implementação efetiva do direito de saúde e segurança no trabalho baseia-se no papel do Estado e na cooperação entre a direção, os trabalhadores e seus representantes, assim com nos princípios da segurança e saúde no trabalho.

#### **A. Monitorar a aplicação efetiva do direito**

Desde o Tratado de Versalhes, em 1919, a Organização Internacional do Trabalho afirma, entre seus 9 princípios fundamentais iniciais, “Cada Estado deve organizar um serviço de inspeção, que deve incluir mulheres, para garantir a aplicação das leis e regulamentos para a proteção dos trabalhadores”.

A aplicação das leis relativas à segurança, saúde e ambiente de trabalho deve ser assegurada por um sistema de inspeção apropriado e suficiente.

O sistema de controle deve prever sanções apropriadas em caso de violação de leis ou exigências.

#### **B. Cooperação entre a direção, os trabalhadores e seus representantes**

O sistema nacional de segurança e saúde no trabalho deve incluir a nível empresarial, medidas para promover a cooperação entre a direção, os trabalhadores e seus representantes como « um elemento essencial da prevenção no local de trabalho ».

Os representantes de segurança dos trabalhadores e comitês de segurança e saúde dos trabalhadores devem ter direitos nas empresas para garantir a proteção efetiva da saúde dos trabalhadores (direito de ser informado e consultado, de contribuir para as decisões, de ter acesso aos locais de trabalho, de se comunicar com os trabalhadores, de buscar aconselhamento especializado, etc.; a proteção dos trabalhadores e dos seus representantes contra todas as medidas disciplinares decorrentes de ações por eles devidamente efectuadas).

## Revista do Programa Trabalho Seguro

As funções do direito a prevenir são múltiplas. Isso inclui: avaliar, analisar e avisar. Segundo a Organização Internacional do Trabalho:

\* os trabalhadores, no decorrer de seu trabalho, devem cooperar no cumprimento das obrigações do empregador

\* os representantes dos trabalhadores na empresa

- cooperar com o empregador no campo da segurança e saúde no trabalho

- receber informações suficientes sobre as medidas tomadas pelo empregador para garantir a segurança e a saúde

- poderão consultar suas organizações sindicais representativas sobre essas informações (desde que não divulguem segredos comerciais)

\* os trabalhadores e seus representantes na empresa:

- receberão treinamento apropriado em segurança e saúde ocupacional;

- e, quando apropriado, suas organizações representativas na empresa terão o direito

- de examinar todos os aspectos de segurança e saúde relacionados ao seu trabalho,

- e consultado sobre eles pelo empregador,

- recorrer, de comum acordo, a assessores técnicos de fora da empresa.

A legislação da União Europeia contém disposições sobre essas questões. Segundo a Diretiva 89/391, de 12 de Junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho, no seu Artigo 11 « Consulta e participação dos trabalhadores »:

As entidades patronais consultarão os trabalhadores e/ou os seus representantes e possibilitarão a sua participação em todas as questões relativas a segurança e a saúde no local de trabalho.

Esta obrigação implica:

— a consulta aos trabalhadores,

— o direito dos trabalhadores e/ou os seus representantes apresentarem propostas,

— a participação equilibrada.

Os trabalhadores ou os seus representantes, com funções específicas em matéria de protecção da segurança e da saúde dos trabalhadores,

- participarão de forma equilibrada ou serão consultados previamente e em tempo útil pela entidade patronal, sobre: qualquer ação que possa ter efeitos substanciais sobre a segurança e a saúde (...);
- em o direito de pedir à entidade patronal que tome as medidas adequadas e lhes apresente propostas nesse sentido, de modo a minimizar qualquer risco para os trabalhadores e/ou a eliminar as fontes de perigo. (...) ».

### **C. Princípios da segurança e saúde no trabalho**

A natureza jurídica do princípio da prevenção é fundamental. O princípio merece ter uma base jurídica sólida na Constituição ou, pelo menos, na Legislação.

Os Princípios norteadores da segurança e saúde no trabalho e os Princípios gerais de prevenção (U.E.) contêm muitas disposições comparáveis.

Os Princípios norteadores da segurança e saúde no trabalho são bem conhecidos<sup>25</sup>. Segundo os Princípios gerais de prevenção (Diretiva 89/391 relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho) a serem aplicados em todas as empresas:

« A entidade patronal é obrigada a assegurar a segurança e a saúde dos trabalhadores em todos os aspectos relacionados com o trabalho. » (Artigo 5).

A entidade patronal deve (Artigo 6):

- « Evitar os riscos » (ou eliminar os riscos);
- « Avaliar os riscos que não possam ser evitados » (ou eliminados), avaliando-se o impacto dos riscos sobre as mulheres e os homens;
- « Combater os riscos na origem »;
- « Adaptar o trabalho ao homem », agindo sobre a concepção, a organização e os métodos de trabalho e de produção;
- « Ter em conta o estágio de evolução da técnica »;
- « Substituir o que é perigoso pelo que é isento de perigo ou menos perigoso », principalmente em matéria de riscos químicos (por exemplo, os pesticidas);

---

<sup>25</sup> Sidnei Machado, O Direito à Proteção ao Meio Ambiente de Trabalho no Brasil, 2001, Ltr. Guilherme Guimarães Feliciano e Mariana Benevides da Costa (coordenadores), Curso de Direito ambiental do Trabalho, Matrioska, 2021.

- « Planificar a prevenção com um sistema coerente que integre a técnica, a organização do trabalho, as condições de trabalho, as relações sociais e a influência dos factores ambientais no trabalho »;
- « Dar prioridade às medidas de protecção colectiva em relação às medidas de protecção individual » (recorrendo às medidas de protecção individual unicamente no caso da situação impossibilitar qualquer outra alternativa);
- « Dar instruções adequadas aos trabalhadores » (informar e formar aos trabalhadores).

Com o paradigma da saúde democrático no trabalho, a participação dos trabalhadores é mobilizada dentro de cada princípio geral de prevenção, em particular para a avaliação dos riscos ocupacionais e para o desenvolvimento e implementação de uma política de prevenção na empresa.

O trabalho está passando por mudanças radicais por motivos tecnológicos (digitais, etc.), ecológicos e sociológicos. Nesse contexto, embora o número de acidentes de trabalho permaneça excessivamente alto, a prevenção de riscos ocupacionais, para ser relevante, deve necessariamente fazer parte de uma abordagem democrática. Essa intuição da Organização Internacional do Trabalho, que aparece em vários textos, está se mostrando muito atual. Para serem eficazes e eficientes, as normas de saúde e segurança, especialmente as relacionadas à prevenção de acidentes de trabalho, devem ser elaboradas com a participação das pessoas envolvidas, começando pelos trabalhadores.