

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

JÚLIA BEATRIZ FERNANDES JORDÃO

**O “PORTAL DO TRABALHO SEGURO” E O PAPEL DO DIÁLOGO
INSTITUCIONAL NA TUTELA-EFETIVAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À
PROTEÇÃO DO TRABALHADOR CONTRA ACIDENTES DO TRABALHO**

**BRASÍLIA
AGOSTO DE 2016**

JÚLIA BEATRIZ FERNANDES JORDÃO

**O “PORTAL DO TRABALHO SEGURO” E O PAPEL DO DIÁLOGO
INSTITUCIONAL NA TUTELA-EFETIVAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À
PROTEÇÃO DO TRABALHADOR CONTRA ACIDENTES DO TRABALHO**

Monografia apresentada como requisito à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional no âmbito da pós-graduação de Direito Constitucional da Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP.
Prof^a Orientadora: Júlia Ximenes.

**BRASÍLIA
AGOSTO DE 2016**

JÚLIA BEATRIZ FERNANDES JORDÃO

**O “PORTAL DO TRABALHO SEGURO” E O PAPEL DO DIÁLOGO
INSTITUCIONAL NA TUTELA-EFETIVAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À
PROTEÇÃO DO TRABALHADOR CONTRA ACIDENTES DO TRABALHO**

Monografia apresentada como requisito à
obtenção do título de Especialista em
Direito Constitucional no âmbito da pós-
graduação de Direito Constitucional da
Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP.
Prof^a Orientadora: Júlia Ximenes.

Brasília, 30 de agosto de 2016

Prof. Dr.^a Júlia Maumann Ximenes

RESUMO

O presente trabalho analisa a questão afeta ao diálogo institucional promovido a partir da criação do “Portal do Trabalho Seguro”, inserido no contexto da política pública voltada à prevenção de acidentes do trabalho. É certo que o grande número de acidentes laborais ocorridos no Brasil e no mundo despertou, há muito, a atenção para a formulação de políticas públicas de prevenção dos infortúnios, e não apenas de administração de seus efeitos. Nesse contexto, a adesão do Brasil à Convenção nº 155 da OIT, o advento da Constituição Federal de 1988 e a criação, no Brasil, da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho foram fatores que culminaram na criação do Programa Trabalho Seguro e do “Portal do Trabalho Seguro”, pelos quais o Tribunal Superior do Trabalho, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério da Saúde, o Ministério da Previdência Social e a Advocacia-Geral da União convergiram suas ações para a consecução desse desiderato, no que se denomina “diálogo institucional”. Assim, o objetivo deste estudo é perquirir se o diálogo institucional almejado com a instituição do Portal do Trabalho Seguro constitui instrumento eficaz para a implementação da política pública subjacente e para a efetivação do direito constitucional-social de proteção do trabalhador contra os riscos inerentes ao trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: acidente do trabalho; portal do trabalho seguro; prevenção de acidentes do trabalho; direitos sociais; trabalho seguro.

ABSTRACT

This paper analyzes the issue affects the institutional dialogue promoted from the creation of the "Portal of Safe Work", placed in the context of public policy aimed at preventing occupational accidents. It is true that the large number of occupational accidents in Brazil and the world awoke long, attention to the formulation of public policies for the prevention of misfortunes, and not only manage their effects. In this context, Brazil's adherence to the Convention 155 of the ILO, the advent of the Federal Constitution of 1988 and the creation in Brazil, the National Security Policy and Health at Work were factors that led to the creation of the Work Programme Insurance and " Portal Safe Work ", by which the Superior Labor Court, the High Council of Justice of Labor, the Ministry of Labor and Employment, the Ministry of Health, Ministry of Social Welfare and the Union Attorney General converged their actions to to achieve this goal, in what is called "institutional dialogue". The objective of this study is to assert that the institutional dialogue pursued with the Safe Work Portal institution is an effective instrument for the implementation of the underlying public policy and to the realization of the constitutional and social rights worker protection against the risks inherent in the work

KEY WORDS: Work accident; portal safe work ; prevention of occupational accidents; social rights; safe job.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	7
1	NEOCONSTITUCIONALISMO E DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS	11
2	ACIDENTE DO TRABALHO. CARACTERIZAÇÃO E PANORAMA NO BRASIL	23
3	PROGRAMA TRABALHO SEGURO E A CRIAÇÃO DO “PORTAL DO TRABALHO SEGURO”. O NASCIMENTO DE UM DIÁLOGO INSTITUCIONAL.....	35
	CONCLUSÃO.....	45
	REFERÊNCIAS	47
	APÊNDICE.....	51

INTRODUÇÃO

O tema discutido no presente trabalho nasceu no seio do Laboratório de Pesquisa do IDP¹, no qual os alunos do curso de Graduação em Direito daquela instituição investigam o tema referente ao “Portal do Trabalho Seguro” e os Diálogos Institucionais.

O Portal do Trabalho Seguro, como se verá, nasce no contexto de uma política pública, prevista nacional e internacionalmente, de prevenção de acidentes do trabalho. Ao se debruçar sobre o tema, a primeira ideia de que se cogitou é a de que o ordenamento jurídico brasileiro contempla instrumentos suficientes destinados ao amparo do trabalhador acidentado, inclusive financeiro e reparatório, e também à responsabilização do empregador pelo dano sofrido. Contempla, ainda, disposições administrativas e, eventualmente, criminais, de modo que em tema de infortúnios laborais, a proteção do trabalhador parecia ser abrangente. E de fato, existem tais instrumentos².

Contudo, quando nos deparamos com a cifra numérica de acidentes do trabalho que ocorrem no Brasil e no mundo, esse tratamento profilático oferecido pelo sistema jurídico parece ser inócuo para se atuar numa política pública de prevenção de infortúnios. Com efeito, o número de acidentes do trabalho não deixa de impressionar: foram notificados 717.911 acidentes do trabalho no Brasil, apenas no ano de 2013, segundo o Ministério da Previdência Social³. E isso estamos falando de ocorrências notificadas aos órgãos competentes. A cifra oculta da subnotificação pode ser ainda maior.

É nesse contexto que se avulta a necessidade de se trabalhar em uma visão preventiva quanto ao tema. É necessário não apenas dispor de mecanismos de

¹ Coordenado pela Professora Júlia Ximenes.

² Como exemplos dos referidos instrumentos podemos citar a ação de reparação de danos morais e materiais pelo acidente do trabalho sofrido, a fiscalização administrativa pelo Ministério do Trabalho e Emprego, inclusive com a possibilidade de imposição de penalidades administrativas e a possibilidade de imputações criminais ao empregador.

³ Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/aeps-2013-anuario-estatistico-da-previdencia-social-2013/aeps-2013-secao-iv-acidentes-do-trabalho/aeps-2013-secao-iv-acidentes-do-trabalho-tabelas/>. Acesso em 25/6/2016.

reparação das consequências do acidente ou de controle pelos órgãos correspondentes. Ao revés, a cultura a ser inculcada em nossa sociedade é a da prevenção.

Nesse ponto, é natural surgirem dúvidas sobre quais os instrumentos a serem utilizados para viabilizar essa política preventiva. Isso porque, por decorrência da teoria clássica de separação de poderes⁴, ainda que suavizada por técnicas de freios e contrapesos, nossas instituições jurídicas, isoladamente, não teriam condições de instituir uma cultura preventiva de acidentes do trabalho.

De fato, o Poder Executivo, tradicionalmente encarregado da formulação de políticas públicas, dispõe de órgãos administrativos especializados – *v.g.* Ministério do Trabalho e Previdência Social e Ministério da Saúde –, os quais teriam condições de formular as políticas públicas pertinentes, no exercício de suas funções típicas, fiscalizar as condições de trabalho, além de contar com uma autarquia especializada na concessão das prestações previdenciárias cabíveis no caso de acidentes do trabalho.

De outro lado, o Poder Judiciário dispõe de órgãos jurisdicionais competentes para julgar demandas envolvendo acidentes do trabalho, sejam estas de natureza trabalhista, cível ou criminal. No mesmo sentido, o Ministério Público do Trabalho, no exercício de suas funções institucionais, também está incumbido de atribuições afetas aos acidentes do trabalho. Assim, nota-se, perfunctoriamente, que o ordenamento jurídico contém mecanismos de atuação profilática das consequências dos infortúnios laborais.

A legislação de regência e a política pública subjacente já existiam: o Brasil é signatário da Convenção nº 155 da OIT (entronizada no ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto nº 1254/94); a CF/88 contemplou o direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho como direito social; e o Decreto nº 7.602/2011 instituiu a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, cujos objetivos são promover a saúde e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador e a prevenção de acidentes e danos

⁴ MONTESQUIEU, Charles-Louis de. O Espírito das Leis. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2000.

à saúde, advindos ou relacionados ao trabalho ou, ainda, que ocorram no curso deste, por meio da eliminação ou redução dos riscos nos ambientes do trabalho.

Nesse diapasão, verifica-se que apenas a atuação repressiva das instituições não seria suficiente para a concretização da política pública de prevenção de acidentes do trabalho, incentivada pela Organização Internacional do Trabalho e preconizada pela Constituição. Era necessário o alinhamento de atuação dos atores sociais incumbidos desse desiderato.

Nesse contexto, o “Portal do Trabalho Seguro” nasceu da iniciativa conjunta do Tribunal Superior do Trabalho, Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, Ministério da Previdência Social e da Advocacia-Geral da União, os quais, em 3/5/2011, firmaram o Protocolo de Cooperação Técnica⁵ com vistas à *“implementação de programas e ações nacionais voltadas à prevenção de acidentes do trabalho e ao fortalecimento da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho”* (Cláusula Primeira).

Posteriormente à celebração do referido Protocolo de Cooperação, o tema foi objeto da Resolução nº 96 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho⁶, a qual institucionalizou o Programa Trabalho Seguro (Programa Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho), com objetivo de *“desenvolver, em caráter permanente, ações voltadas à promoção da saúde do trabalhador, à prevenção de acidentes de trabalho e ao fortalecimento da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST, [...]”*⁷.

Uma das formas reconhecidas para a consecução desse objetivo seria a criação de um diálogo (inter)institucional, tratado na citada Resolução como o *“incentivo ao diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, notadamente por meio de parcerias voltadas ao cumprimento dos objetivos do*

⁵ Disponível em:

<http://www.tst.jus.br/documents/1199940/1201592/Protocolo+de+Coopera%C3%A7%C3%A3o+T%C3%A9cnica.pdf>. Acesso em 29/7/2016.

⁶ Disponível em:

http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/21136/2012_res0096_csjt.pdf?sequence=1. Acesso em 29/7/2016.

⁷ Resolução CSTJ nº 96/2012, art. 1º.

Programa”. É o que se chamou de “Rede de Prevenção de Acidentes do Trabalho”, “constituída por todos os órgãos da Justiça do Trabalho e pelas entidades públicas e privadas que aderirem aos seus termos, inclusive sindicatos, universidades, associações e instituições de ensino fundamental, médio e técnico-profissionalizantes”⁸.

Assim, o objetivo do presente trabalho é perquirir se o diálogo institucional almejado com a instituição do Portal do Trabalho Seguro constitui instrumento eficaz para a implementação da política pública subjacente e para a efetivação do direito constitucional-social em questão (art. 7º, XXII, da CF/88).

Para tanto, a metodologia utilizada na consecução deste trabalho foi o estudo de caso, aliado à pesquisa bibliográfica, bem como inferências das entrevistas realizadas com Fernando Maciel e Orion Savio Santos Oliveira⁹, os quais participaram efetivamente do processo de criação do Portal do Trabalho Seguro.

⁸ Resolução CSTJ nº 96/2012, artigos 2º, II, e 3º

⁹ A referida entrevista foi realizada no contexto do Laboratório de Pesquisa do IDP, coordenado pela Prof.^a Julia Ximenes, no qual se discute o tema alusivo ao “Portal do Trabalho Seguro” e aos Diálogos Institucionais.

1 NEOCONSTITUCIONALISMO E DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS.

Qualquer discussão que se pretenda travar na atualidade sobre efetividade de direitos perpassa, necessariamente, pela compreensão do fenômeno do neoconstitucionalismo (ou dos “neoconstitucionalismos”¹⁰, como afirma a doutrina). É que no atual estado da arte, toda ilação que se pretenda fazer sobre o tema abrange a ideia de que a Constituição passou a ser a norma central do ordenamento jurídico de um estado democrático de direito e filtro de qualquer interpretação que se confira às normas componentes do ordenamento jurídico.

Conquanto a principal referência no desenvolvimento do novo constitucionalismo seja o Direito Alemão (BARROSO, 2007, p. 3), a doutrina reconhece que o conceito da expressão “neoconstitucionalismo” teve origem na Espanha e na Itália e se espalhou pelo mundo após a publicação da obra homônima, organizada por Michel Carbonell e publicada na Espanha em 2003 (SARMENTO, 2011, p. 75).

O surgimento da proposta do neoconstitucionalismo tem origem no segundo pós-guerra europeu. Até a Segunda Guerra, a cultura que prevalecia na Europa era centrada no império da lei, de modo que a Constituição não detinha força normativa e era vista apenas como um programa político que deveria inspirar a atuação do legislador, mas que não poderia ser invocada diretamente perante o Poder Judiciário (SARMENTO, 2011, p. 76-77). Nesse contexto, ressalta Luís Roberto Barroso (BARROSO, 2007, p. 3) que *“A reconstitucionalização da Europa, imediatamente após a 2ª Grande Guerra e ao longo da segunda metade do século XX, redefiniu o lugar da Constituição e a influência do direito constitucional sobre as instituições contemporâneas”*.

Além desse marco histórico, Luís Roberto Barroso apresenta, ainda, a existência de outros dois para o neoconstitucionalismo: filosófico e teórico.

¹⁰ Como assevera Daniel Sarmiento, *“não é tarefa singela definir o neoconstitucionalismo, talvez, porque, como já revela o bem escolhido título da obra organizada por Carbonell, não exista um único neoconstitucionalismo, que corresponda a uma concepção teórica clássica e coesa, mas diversas visões sobre o fenômeno jurídico na contemporaneidade, que guardam ente si alguns denominadores comuns relevantes, o que justifica sejam agrupadas sob um mesmo rótulo, mas compromete a possibilidade de uma conceituação mais precisa”* (SARMENTO, 2011, p. 76)

O marco filosófico diz respeito ao pós-positivismo, com aproximação entre direito e filosofia, indo além do direito posto e da legalidade estrita. Confere-se uma normatividade aos princípios e define-se suas relações com valores e regras. Estabelece-se, também, “*a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica; a formação de uma nova hermenêutica constitucional; e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre o fundamento da dignidade humana*” (BARROSO, 2007, p. 6)

Por seu turno, o marco teórico abrange a atribuição de força normativa à constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional.

Com efeito, as constituições deixam de ser meras cartas procedimentais para se tornar documentos repletos de normas com valor axiológico, contempladoras dos tradicionais direitos individuais e também de direitos sociais de cunho prestacional (SARMENTO, 2011, p. 78). Como preleciona Barroso:

[...] passou a ser premissa do estudo da Constituição o reconhecimento de sua força normativa, do caráter vinculativo e obrigatório de suas disposições. Vale dizer: as normas constitucionais são dotadas de imperatividade, que é atributo de todas as normas jurídicas, e sua inobservância há de deflagrar os mecanismos próprios de coação, de cumprimento forçado. [...] (BARROSO, 2007, p. 7)

No que diz respeito à expansão da jurisdição constitucional, a concepção prevalente era a de supremacia do parlamento e de prevalência da lei como expressão da vontade do povo. A partir do final de década de 1940, o modelo americano, de supremacia da Constituição, passa a dominar o cenário. “*A fórmula envolvia a constitucionalização dos direitos fundamentais, que ficavam imunizados em relação ao processo político majoritário: sua proteção passava a caber ao Judiciário*” (BARROSO, 2007, p. 9). Emerge, assim, a ideia do controle de constitucionalidade atrelado à criação de tribunais constitucionais.

Importante trazer à baila, nesse ponto, a ideia de *judicial review*, concebido no seio do direito norteamericano - célebre caso *Marbury vs. Madison*¹¹ – e atinente à

¹¹ “O caso *Marbury v. Madison*, julgado em 1803, correu e corre mundo. É um marco do constitucionalismo universal, pois fixou as bases da *judicial review*, ou seja, de o Judiciário poder rever as leis ou os atos da administração pública” (MACIEL, 2006, p. 38).

possibilidade de o Poder Judiciário realizar o controle de constitucionalidade das normas e, por essa via, dizer a última palavra sobre a interpretação da Constituição.

Também não se pode olvidar da nova roupagem conferida à interpretação das normas constitucionais, as quais passaram a ostentar status de norma jurídica. Assim, além dos critérios tradicionais de interpretação das normas já consagrados, adotam-se princípios próprios, de natureza instrumental, adequados às peculiaridades ínsitas das normas constitucionais, a exemplo dos princípios da supremacia da Constituição, interpretação conforme, razoabilidade e efetividade (BARROSO, 2007, p. 10-11).

Em conclusão, assevera Barroso:

Em suma: o neoconstitucionalismo ou novo direito constitucional, na acepção aqui desenvolvida, identifica um conjunto amplo de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional, em meio às quais podem ser assinalados, (i) como marco histórico, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; (ii) como marco filosófico, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; e (iii) como marco teórico, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Desse conjunto de fenômenos resultou um processo extenso e profundo de constitucionalização do Direito (BARROSO, 2007, p. 15).

No Brasil, o marco do neoconstitucionalismo é, sem dúvida, a Constituição Federal de 1988. Antes do novo texto constitucional, a lei e o regulamento tinham especial valor em nosso ordenamento jurídico e o Judiciário exercia um papel político de somenos importância, sem a independência de que goza atualmente. “As constituições eram pródigas na consagração de direitos, mas estes dependiam quase exclusivamente da boa vontade dos governantes de plantão para saírem do papel – o que normalmente não ocorria” (SARMENTO, 2011, p. 86).

Nesse contexto, a Constituição de 1988, em busca de rompimento com esse estado de coisas, inova no sistema jurídico brasileiro, estabelecendo um amplo rol de direitos individuais, sociais e difusos e coletivos, reforçando o papel do Poder judiciário, impermeabilizando certos direitos de mudanças tendentes à sua completa erradicação (art. 60, § 4º) e democratizando o acesso ao Poder Judiciário e aos meios de controle de constitucionalidade (SARMENTO, 2011, p. 86). Na linha do que assevera Daniel Sarmento:

Essa sistemática de jurisdição constitucional adotada pelo constituinte favoreceu, em larga medida, o processo de judicialização da política, na medida em que conferiu a qualquer partido político com representação no Congresso, às representações nacionais da sociedade civil organizada e às principais instituições os Estados-membros, dentre outras entidades, o poder de provocar o STF. (SARMENTO, 2011, p. 86-87).

Por outro lado, umas consequências verificáveis desse novo sistema é o foco excessivo no Poder Judiciário. É fato que, tendo a novel Constituição conferido o maior rol de direitos fundamentais até então conhecido em nossa história, aumentou sobremaneira o número de pessoas que procuram a Justiça a fim de perseguir seus direitos (BARROSO, 2007, p. 44). Conforme ressalta SARMENTO, o juiz assume, assim, o protagonismo no neoconstitucionalismo.

Esta obsessão pelo Poder Judiciário leva a uma certa desconsideração do papel desempenhado por outras instituições, como o Poder Legislativo, na interpretação constitucional. O juiz é concebido como o guardião das promessas civilizatórias dos textos constitucionais, o que expõe o neoconstitucionalismo a várias críticas [...] (SARMENTO, 2011, p. 84).

Lênio Streck também ressalta, nesse sentido, a necessidade de haver um equilíbrio ente as três funções estatais, sem supremacia permanente de um deles sobre os demais, já que:

Uma sociedade dependente do Poder Judiciário revela a existência de problemas essencialmente patológicos em sua estrutura, dentre os quais a incapacidade de resolver seus próprios conflitos, bem como a impossibilidade de obtenção de serviços públicos eficientes diretamente das entidades incumbidas do seu fornecimento. (STRECK, 2015)

Jorge Galvão (2013, p. 199-201) assevera, nessa linha, o crescimento do neoconstitucionalismo, o qual se tornou matéria discutida naturalmente no meio jurídico e acadêmico e que propugna o protagonismo dos tribunais na interpretação das normas jurídicas. Defende o autor que, conquanto se tenha verificado tal proeminência dos magistrados na interpretação do Direito, não se despertou um maior interesse sobre o Estado de Direito. A legalidade foi associada ao positivismo ultrapassado e a uma compreensão limitada do fenômeno jurídico. O foco do neoconstitucionalismo voltou-se à interpretação expansiva e criativa pelos magistrados. Assim, entende Galvão que o neoconstitucionalismo se distanciou dos ideais do Estado de Direito:

Enquanto pretensão apresenta-se como um discurso totalizante, sendo um descendente direto do constitucionalismo dirigente [...]. A ausência de um

substrato normativo semelhante transforma essa doutrina em um discurso vazio, desaguando numa das mais virulentas versões do pragmatismo jurídico, em que nem as normas devem ser respeitadas, nem já um rumo a ser tomado, abrindo-se espaço para o arbítrio. Isso se torna muito evidente quando seus autores permitem a utilização de argumentos de política e sua ponderação com princípios: não há uma ordem de valores prioritários para esses teóricos, mas apenas preferências que cambiam a depender do contexto fático em principalmente, de quem interpreta o texto constitucional. Ao dissipar a densidade normativa das normas jurídicas e autorizar os juízes a decidirem com base em preferências pessoais, o Neoconstitucionalismo golpeia com intensidade o conceito de Estado de direito aproximando-o do fim. (GALVÃO, 2013, p. 202)

É nesse contexto que se avulta a importância do diálogo construído entre as diversas instituições na resolução dos infindáveis conflitos sociais e constitucionais, o Diálogo (inter)Institucional.

É fato que as teorias de separação dos poderes deixaram uma profunda influência nos Estados Constitucionais Modernos. E quando se pensa nesse tema, o teórico mais rememorado é Montesquieu, consagrado na obra “O Espírito das Leis”, publicada na França, em 1748 (MONTESQUIEU, 2000). No Livro Décimo Primeiro de sua obra, o Barão elabora uma teoria de organização estatal cujo objetivo primevo é a limitação do poder limite pelo poder.

Montesquieu trabalha em sua obra com a existência de três poderes: (a) um Poder Legislativo, responsável pela feitura, correção e revogação das leis; (b) um Poder Executivo “das coisas que dependem do direito das gentes”, que promove a guerra e a paz e concita as relações entre os países (c) um Poder Executivo das “coisas que dependam do direito civil”, destinado ao julgamento das contendas entre os cidadãos e pelo julgamento dos crimes por estes cometidos. Essa visão compartimentada dos poderes constituídos é suavizada pela adoção de “faculdades de impedir” e “faculdades de estatuir”, o que posteriormente seria denominado pelos americanos de “*checks and balances*” ou, entre nós, de “sistema de freios e contrapesos”, uma forma de limitação e regulação de um poder por outro (MONTESQUIEU, 2000, p. 169-172).

Com a Revolução Francesa, em 1789, a separação de poderes passa a integrar o próprio conteúdo da Constituição. É o que preconiza o art. 16 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, segundo o qual “*A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição*”.

É de se ressaltar que não existe apenas essa visão tripartite de separação de poderes, mas também teorias bipartites (Jonh Locke¹²) e tetraprtites (Benjamin Constant¹³).

No entanto, quando se pensa em diálogo institucional, a visão clássica de Montesquieu e dos citados teóricos, porém, compartimentada dos poderes de um Estado, é superada pelo arranjo de novos desenhos institucionais. Como asseveram Clèmerson Merlin Clève e Bruno Meneses Lorenzetto, não se cogita mais apenas da simples replicação da fórmula de tripartição de poderes, mas da prática de diálogos institucionais voltados para a solução de casos complexos, que demandem respostas elaboradas de modo dialógico, no que denominou-se “*conversa produtiva entre os poderes*” (CLÈVE e LORENZETTO, 2015, p. 184 e 188-189).

De fato, a teoria tradicional de separação de poderes sempre induziu à divisão entre Direito e Política; o primeiro embasado no primado da lei e a segunda fulcrada na soberania popular. Essa separação rígida, atualmente, é suavizada pela crescente aproximação entre as duas ciências citadas, notadamente a partir do crescente ativismo judicial verificado nos últimos tempos.

Outro ponto de relevo é o reconhecimento de que a Constituição ocupa um lugar de supremacia perante as demais normas jurídicas e é dotada de instrumentos que permitem a manutenção dessa qualidade. Assim, “*Tais mecanismos se colocam em relação com a busca por instituir um Estado Democrático de Direito, com a garantia de direitos fundamentais para os cidadãos e de estruturas procedimentais que estabeleçam condições democráticas de deliberação*” (CLÈVE e LORENZETTO, 2015, p. 186).

A respeito do embasamento teórico da teoria dos diálogos institucionais, Cecília de Almeida Silva et. al. (SILVA, 2010, p. 91-101) faz referência ao magistério de Christine Bateup, sistematizando as teorias dialógicas em três grandes grupos: (i) Teorias Dialógicas quanto ao método judicial; (ii) Teorias Estruturais do Diálogo; (iii) Fusão dialógica.

¹² LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. (Trad. de Júlio Fischer; introdução de Peter Laslett). São Paulo: Martins Fontes, 1998.

¹³ REBECQUE, Henri Benjamin Constant. “*Princípios políticos constitucionais: princípios políticos aplicáveis a todos os governos representativos e particularmente à Constituição atual da França (1814)*”. Organização e prefácio por Aurélio Wander Bastos; tradução de Maria do Céu Carvalho. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1989

Cumpra ressaltar, de início, que a discussão decorrente das diversas teorias dialógicas perpassa pela relação entre a separação entre direito e política. Segundo assevera a mesma autora:

“Esta ótica – que incorpora a presença e a atuação política de outros atores – opõe-se aos anteriores marcos teóricos do sistema do *judicial review*, que tradicionalmente consideraram apenas a alternativa dicotômica de supremacia de um dos agentes, associada a uma manifestação final apta a interromper o processo dialético de construção do verdadeiro sentido constitucional.”

SILVA (2010, p. 91-92) inicialmente indica três vetores os quais orientam as citadas teorias dialógicas, quais sejam:

- a) restabelecer o reequilíbrio entre os poderes, na busca de uma legitimidade democrática;
- b) articular a defesa de um *weak judicial review* como contraponto aos riscos de um ativismo judicial;
- c) assegurar a concretização de direitos fundamentais, notadamente em favor de seguimentos minoritários”

Fixados esses vetores, a autora passa a explicar o conteúdo das teorias dialógicas. O primeiro grupo delas, “**Teorias dialógicas quanto ao método judicial**”, tem por pressuposto a utilização consciente, pelo Poder Judiciário, de técnicas capazes de permitir ao julgador estimular o debate mais amplo com e entre os poderes, quanto ao sentido constitucional.

Nesse primeiro grupo destacam-se as Teorias de Aconselhamento Judicial pelas quais “o Judiciário se vale de técnicas de interpretação e construção decisórias, que se revelem proativas e recomendem cursos de ação aos poderes políticos, por meio dos quais se terá afastado o risco de violar a constituição” (SILVA, 2010, p. 92). O exemplo clássico de aplicação dessa teoria citado pela autora é a pronúncia de inconstitucionalidade da norma com apontamento dos caminhos possíveis de tratamento da matéria, permitindo aos demais poderes a atuação corretiva. Ao lado desse conceito alinham-se as Teorias centradas no processo, nas quais o juiz constitucional privilegia “as considerações quando à suficiente atenção, de parte dos agentes de poder, à adequada deliberação em decisões políticas que podem afetar valores constitucionais substantivos” (SILVA, 2010, p. 93). Assim, permite-se ao Poder legislativo também lançar um segundo olhar sobre o tema.

O que se percebe das citadas teorias é a prevalência da atuação do Poder Judiciário, com intensa aplicação do *judicial review*, e não propriamente de diálogo

institucional: “ao destinatário da comunicação caberia apenas acatá-la, com o devidos procedimentos retificadores” (SILVA, 2010, p. 92).

No segundo grupo de teorias dialógicas destacam-se as “**Teorias Estruturais do Diálogo**”, as quais levam em conta o método de construção da decisão judicial e as formas pelas quais se pode cunhar a relação entre as estruturas por meio de mecanismos institucionais ou políticos que permitam oferecer respostas às decisões que gerem desacordo (SILVA, 2010, p. 95-96).

Nessa categoria incluem-se as Teorias de Construção Coordenada, pelas quais a definição do sentido constitucional é uma tarefa compartilhada entre os diversos braços do poder; as Teorias de Princípios Jurídicos, segundo as quais o Poder Judiciário deteria em suas mãos a competência institucional para decidir questões relacionadas a princípios jurídicos. “Na hipótese de erro na interpretação judicial de tais questões, haveria o controle pelos poderes políticos, fazendo surgir, assim, a presença do diálogo” (SILVA, 2010, p. 95); e as Teorias de Equilíbrio, nas quais o Poder Judiciário assume apenas o papel de atuar como uma das instâncias de discussão, a permitir que a sociedade alcance a concepção que entenda mais adequada.

Sobre as teorias de equilíbrio, enfatiza BATEUP (2005, p. 57):

Equilibrium theories of dialogue provide an alternative way of conceiving of the special judicial role in constitutional dialogue that does not privilege judicial contributions. In these theories, this role is described as one of fostering society-wide constitutional discussion that ultimately leads to a settled equilibrium about constitutional meaning. While this provides a much more promising account of constitutional dialogue than the theories examined thus far, it ultimately remains unable to provide a complete account of the role of judicial review within the constitutional system.

Essa última teoria (Teoria do Equilíbrio) possui, segundo SILVA (2010, p. 98-99), uma segunda vertente, as chamadas Teorias de Parceria, sobremaneira relevantes para a discussão que se pretende travar no presente estudo. Por essas teorias um diálogo institucional amplo é criado na sociedade, vislumbrando-se nos mecanismos institucionais a melhor maneira de se fortalecer o diálogo institucional. Em consequência, o Poder Judiciário, por seu típico isolamento político, fica incumbido de reconhecer as situações limitadoras dos direitos fundamentais, ao passo

que o Poder Legislativo formula as políticas coletivas, selando o caminho para que o diálogo fortaleça a tutela dos direitos fundamentais.

É o que assevera BATEUP (2005, p. 70):

The partnership model of dialogue centers on the recognition that the differently situated branches of government can make distinct contributions to constitutional dialogue in a way that does not privilege the judicial role. Instead, this account recognizes that each branch of government can learn from the specific dialogic inputs of the other branches in an institutionally diverse constitutional order.²²⁰ Judicial and nonjudicial actors are thus conceived as equal participants in constitutional decision-making who can both dialogically contribute to the search for better answers as a result of their unique institutional perspectives.

Nasce, assim, uma terceira vertente, a “*Fusão Dialógica*”, como uma:

combinação de elementos próprios das duas últimas teorias apresentadas – teorias de equilíbrio e de parceria – de modo a reconciliar as preocupações democráticas e o modelo de parceria – que cuidava apenas da contribuição decorrente da presença de outros atores institucionais (SILVA, 2010, p. 100).

Fixadas essas premissas teóricas, necessário trazer à discussão duas experiências envolvendo o estabelecimento de diálogos institucionais entre os poderes, para, a seguir, analisar-se o objeto do presente estudo, atinente ao Portal do Trabalho Seguro e ao Programa que lhe é subjacente.

A primeira dessas experiências é a ocorrida no Canadá, a partir da edição da Carta de Direitos e Liberdades daquele país, em 1982. O contexto vivenciado à época envolvia a existência de severas críticas ao *judicial review*, amplamente utilizado nos EUA, notadamente aquela que apontava a dificuldade contramajoritária das Cortes Constitucionais (VICTOR, 2013, p. 143-144).

Nesse contexto, o Canadá, país de tradição inglesa adotante do *common law*, tradicionalmente defensor da supremacia do parlamento, acaba por instituir, na aludida Carta de Direitos, uma forma peculiar de controle de constitucionalidade, na qual o Legislativo poderia superar a decisão judicial por meio da reedição da lei declarada inconstitucional, relativamente em tema de direitos fundamentais (VICTOR, 2013, p. 144-145). É a chamada cláusula do “não obstante” (*notwithstanding clause* ou *override clause*), prevista na Seção 33 da Carta.

O grande detalhe é que a Carta de Direitos Canadense foi editada em 1982 e apenas em 1997 Hogg e Bushell despertaram a atenção do mundo acadêmico para o modelo de controle de constitucionalidade daquele país como um exemplo de diálogo institucional entre o Poder Judiciário e o Parlamento (VICTOR, 2013, p. 148). Referidos autores realizaram uma pesquisa empírica na qual observaram que:

Após as declarações de inconstitucionalidade, na maior parte das vezes o parlamento respondeu à decisão da corte por meio daquilo que chamaram de *sequência legislativa*. Essa *legislative sequel* não é necessariamente a utilização da seção (33) da *Carta*, mas alguma resposta do parlamento à decisão do judiciário. Nesse sentido, a resposta pode ser a aprovação de uma nova lei que encampe as objeções feitas pela Corte e restabeleça a política pública almejada por outra via; pode também ser uma clara aquiescência do legislativo relativamente à decisão da corte, uma vez que os autores afirmam que do diálogo logicamente pode advir um acordo entre outras hipóteses. A exigência que fazem quanto à consideração da concordância do parlamento como fruto do diálogo é apenas que a resposta seja uma reação consciente nesse sentido.

Além disso, a pesquisa informa que em regra as respostas legislativas foram imediatas; que os legisladores procuraram aproximação aos termos utilizados pela *Carta*, o que parece ficar evidenciado porquanto essas respostas muitas vezes vinham antecedidas de preâmbulos justificativos; e que o diálogo foi estimulado mesmo quando a corte não declarou a inconstitucionalidade da lei examinada. Neste último caso os debates havidos no judiciário tiveram o condão de despertar os legisladores para problemas encontrados nas leis, de modo que, algumas vezes, eles agiram para as alterar e superá-los. Concluíram que a regra é o diálogo. (VICTOR, 2013, p. 149).

O artigo de Hogg e Bushell gerou muitas críticas à época, muitas delas pela utilização do termo “diálogos” como forma de abrandar o *judicial review*, de modo que não se estaria diante de um diálogo genuíno em razão de o parlamento acatar as decisões da suprema corte, pois se o legislador aceita a decisão judicial não haveria diálogo, mas subordinação (VICTOR, 2013, p. 149-151).

Dez anos depois, em 2007, Hogg e Bushell responderam às críticas tecidas, ressaltando que estas foram exageradas em razão da utilização da metáfora do diálogo, mas que não se opõem ao uso de outro termo que possa expressar a mesma. Além disso, os autores verificaram o fenômeno do ‘*second look cases*’, correspondente aos casos em que a suprema corte declara a inconstitucionalidade de lei editada pelo legislativo e este responde (assemelhando-se a uma réplica) “*promulgando nova lei de teor similar, que também é objeto de impugnação, fazendo com que a corte precise pronunciar-se também sobre ela (espécie de tréplica)*” (VICTOR, 2013, p. 154).

Diante desse contexto, a partir dos episódios de *second look cases*, a suprema corte canadense passou a externar duas correntes: a dos juízes que adotam postura de deferência à resposta legislativa, valendo-se da noção de diálogo; e a dos que dela se afastam, alegando que “*diálogo não significa renúncia de competência e que a reiteração de atos viciados não os tornará hígidos*” (VICTOR, 2013, p. 154).

Outra experiência envolvendo a existência de diálogos institucionais é a reportada por Rosalind Dixon (2008), o conhecido *Caso Grootboom*. A hipótese fática envolveu a interpretação conferida ao artigo 28 da Constituição da África do Sul pela Corte Constitucional daquele país, notadamente quanto ao direito à habitação.

Em apertada síntese, no caso, Irene Grootboom e cerca de novecentas pessoas deixaram uma área de assentamentos informais e se assentaram em uma área privada. Contudo, foram despejados e, ao retornarem ao assentamento de origem, encontraram condições muito precárias. Tendo sido negadas acomodações ao grupo pela Administração Local, a Sra. Grootboom e os demais assentados recorrem ao Poder Judiciário Sul-Africano em busca da efetivação do direito social à moradia, com fundamento no art. 26 (direito à habitação) e 28 (direito das crianças ao abrigo) da Constituição Sul-Africana.

Após transitar pelas instâncias da justiça daquele país, o Tribunal Constitucional da África do Sul chega a reconhecer a omissão do Estado, contudo, profere decisão apenas declaratória, recusando-se a adotar medidas concretas, numa posição que a maioria dos autores considera fraca.

Ao analisar a referida decisão, DIXON (2008, p. 23-24) identifica “pontos cegos legislativos” e “encargos de inércia”¹⁴, dos quais se pode perfunctoriamente extrair as falhas do Poder Legislativo no enfrentamento da matéria atinente à efetividade de direitos fundamentais, numa espécie de “bloqueio legislativo”.

Nesse ponto, a autora ressalta a necessidade urgente de se identificar caminhos os quais outras instituições sociais e governamentais, incluindo tribunais,

¹⁴ Livre tradução.

poderiam trilhar no intento de atenuar ou combater estas formas de bloqueio legislativo, notadamente por meio dos diálogos (DIXON, 2008 p. 27-28).

E, com base nessas experiências, assevera SILVA et. al. (2010, p. 106) que o diálogo institucional envolve uma atuação permanentes de provocações recíprocas, cujo objetivo é o aprimoramento da efetividade da Constituição. Na mesma linha, concluem os autores que:

[...] as teorias dialógicas, em suas modalidades, flexibilizam a noção da supremacia do Judiciário, assumindo uma dimensão política das relações de cooperação que os modelos teóricos até então postos não enfrentavam. Esta revelação – da necessária dimensão política de que se reveste a decisão em matéria de *judicial review* – explicita responsabilidades e evidencia que o mito a atuação neutra e a técnica do Judiciário não mais subsiste, o que parece consentâneo com a reivindicação desse mesmo poder de superar a velha cláusula de bloqueio da *political question*. (SILVA et. al., 2010, p. 107)

No presente estudo, a hipótese de diálogo institucional que ora se discute é a existente entre os diversos atores integrantes dos poderes judiciário e executivo e da sociedade civil, em torno do Programa Trabalho Seguro. Antes de adentrar nessa análise, necessário traçar o panorama do tema alusivo ao acidente do trabalho no Brasil.

2. ACIDENTE DO TRABALHO. CARACTERIZAÇÃO E PANORAMA NO BRASIL.

A ocorrência de acidentes durante o desempenho trabalho é fato inevitável que, em maior ou menor escala, sempre permeou a história da humanidade. Se nos tempos primórdios não havia preocupação com esse fato da vida, modernamente, a tendência mundial se volta para a proteção do trabalhador, parte hipossuficiente da relação trabalhista¹⁵.

Conforme ressalta COSTA (2015, p. 24-25), a partir da Revolução Industrial, tornou-se ainda mais evidente a relação entre capital e trabalho. Surge a necessidade de produção de bens e serviços, voltados a uma sociedade em eclosão e também emerge o emprego de ferramentas e maquinários na otimização da produção. Nesse contexto, passa-se a vislumbrar duas figuras: a do empregador – detentor do capital – e a do trabalhador assalariado – detentor da força de trabalho.

Ainda nesse contexto, é de se notar que as primeiras máquinas utilizadas na produção industrial eram rudimentares, o que expunha os trabalhadores a riscos constantes. *“Com a evolução industrial houve o aparecimento de toda uma maquinaria não dotada dos métodos de segurança, por isso que eram perigosas e fáceis de provocar infortúnio aos trabalhadores”* (COSTA, 2015, p. 25). Além disso, o mesmo autor ressalta que o trabalho desempenhado naquela época era mais exigente, se comparado aos dias atuais, e que não existia uma legislação que disciplinasse a jornada de trabalho, pausas, condições ambientais, o que, inevitavelmente, aumentava a ocorrência dos acidentes de trabalho (COSTA, 2015, p. 25-26).

As consequências, como se pode imaginar, foram desastrosas. Inúmeros casos de desmesurado trabalho infantil e feminino, jornadas de trabalho altamente desgastantes, baixos salários, ausência quase que total de condições ambientais

¹⁵ Segundo a OIT, 2,02 milhões de pessoas morrem a cada ano devido a enfermidades relacionadas com o trabalho; 321.000 pessoas morrem a cada ano como consequência de acidentes no trabalho; 160 milhões de pessoas sofrem de doenças não letais relacionadas com o trabalho; 317 milhões de acidentes laborais não mortais ocorrem a cada ano. Isso significa que a cada 15 segundos um trabalhador morre em decorrência de acidentes ou doenças ocupacionais e que a cada 15 segundos 115 trabalhadores sofrem um acidente laboral. Ainda segundo a OIT, Os países em desenvolvimento pagam um preço especialmente alto em mortes e lesões, pois um grande número de pessoas está empregada em atividades perigosas como a agricultura, a construção civil, a pesca e a mineração. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/content/doencas-profissionais-sao-principais-causas-de-mortes-no-trabalho>. Acesso em 25/7/2016

dignas e salubres de trabalho¹⁶. Além disso, cumpre ressaltar o caráter ainda incipiente do maquinário utilizado nas fábricas e a ausência de treinamento de pessoal e de fornecimento de equipamentos de segurança, o que causava inúmeros acidentes de trabalho, sem que os operários tivessem acesso à assistência médica ou a benefícios sociais.

A literatura ainda enfatiza que, na hipótese de o empregado se negar a prestar determinados serviços perigosos, tal ato resultava em severas punições, encarceramentos, açoites e marcas a ferros. Tal situação conduziu, inegavelmente, a rebeliões dos trabalhadores, revoltas, greves e protestos (COSTA, 2015, p. 31-32).

Em um período mais recente da história (década de 1970), ilustrativamente, ressalta-se a repercussão, no Brasil, do desabamento do “pavilhão da gameleira”, até então reconhecido como o maior acidente de trabalho da história do país:

Pavilhão da Gameleira, desabamento deixou 65 mortos e 50 feridos em 1971. [...] Conhecido como a tragédia da Gameleira, o desabamento de um pavilhão de exposições em Belo Horizonte, em 4 de fevereiro de 1971, deixando 65 operários mortos e 50 feridos, é considerado o maior acidente da construção civil brasileira. O pavilhão seria inaugurado no fim do mês pelo governador de Minas Gerais, Israel Pinheiro, e 512 operários trabalhavam em ritmo acelerado para concluir a obra, projetada pelo arquiteto Oscar Niemeyer, com cálculos do engenheiro Joaquim Cardozo, responsáveis também pelo conjunto arquitetônico da Pampulha e pelo Conjunto JK, na capital mineira, além de outros projetos em Brasília. Nesse mesmo ano, o Rio seria abalado, em 20 de novembro, pelo desabamento do elevador Paulo de Frontin, na Tijuca, que deixou 27 mortos e 22 feridos.¹⁷

Diante dessa realidade fática, o Estado volta sua preocupação aos direitos sociais, discussão essa aprofundada, em grande parte, pelos estudos de Karl Marx.

¹⁶ A base da mentalidade dos burgueses de tal época era a exploração máxima da classe trabalhadora – o proletariado – de maneira que pudessem garantir o lucro e manter a massa operária dependente. E esta, na maioria, era oriunda dos cercamentos dos campos realizados na Inglaterra e que forçaram a população rural a trabalhar em meios alternativos no próprio campo ou a migrar para as cidades em busca de empregos – principalmente nas minas de carvão ou nas primeiras fábricas, sobretudo as têxteis, de alimentos, bebidas, cerâmica e outros demais produtos que visavam o nascente mercado consumidor urbano. Os trabalhadores, submetidos a esta nova ordem, muito sofreram em busca de melhorias de vida que nunca chegavam, devido ao salário extremamente baixo. Acabavam, assim, realizando seus serviços pela própria subsistência, sob péssimas condições de trabalho, em jornadas extremamente longas – às vezes de 16 horas diárias – trabalhando até o limite das forças e, não raro, tidos por negligentes e insubordinados pelos seus empregadores, ainda que tal se desse pela exaustão física. Ademais, tiveram que aprender a trabalhar de maneira regular e ininterrupta, de forma que o trabalho rendesse. [...]. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/nec/condicoes-da-classe-operaria-epoca-da-revolucao-industrial>. Acesso em: 25/7/2016.

¹⁷ Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/pavilhao-da-gameleira-desabamento-deixou-65-mortos-50-feridos-em-1971-18608430>.

Segundo registra o autor (MARX, 2012, p. 282), “*o empenho em prolongar a jornada de trabalho, a voracidade por trabalho excedente, os abusos desmedidos daí decorrentes [...] levaram finalmente às restrições legais ao capital*”.

Os direitos sociais e econômicos, de segunda geração e ínsitos ao Estado Social de Direito, agregaram-se aos direitos fundamentais até então reconhecidos no contexto no Estado Liberal e passaram a vincular o Estado e os poderes constituídos a realizarem prestações positivas em favor da sociedade e dos indivíduos.

Com esses direitos reconhecidos nas Constituições, não basta a figura do Estado, que pura e simplesmente, se abstém, em prol da autodeterminação individual mas deve vingar o modelo que intervém para satisfazer as necessidades básicas da sociedade. Como fundamento último desse dever estatal, encontramos o princípio da dignidade da pessoa humana na dimensão do mínimo existencial. (MELLO, 2014, p. 35-36)

Conforme ressalta SARLET (p. 8), o adjetivo “social” não está exclusivamente vinculado a uma atuação positiva do Estado, mas também ao fato de que também são sociais “*direitos que asseguram e protegem um espaço de liberdade ou mesmo dizem com a proteção de determinados bens jurídicos para determinados segmentos da sociedade, em virtude justamente de sua maior vulnerabilidade em face do poder estatal*” (sem grifos no original).

Além disso, convém salientar o posicionamento de ABRAMOVICH (2005, p. 191). Para o autor, os direitos econômicos e sociais, a semelhança dos direitos civis e políticos, comportam obrigações de não fazer – tradicionalmente associadas aos direitos de primeira geração – e de fazer – tradicionalmente associadas aos direitos prestacionais. Assim, os direitos econômicos, sociais e culturais se caracterizam por envolver um amplo espectro de obrigações estatais.

Em consequência, é falsa a afirmação de que são escassas as possibilidades de aplicação judicial desses direitos: cada tipo de obrigação fornece um leque de ações possíveis, que vão desde a denúncia de descumprimento de obrigações negativas, passando por diversas formas de controle do cumprimento de obrigações negativas, até chegar à exigência de cumprimento de obrigações positivas descumpridas. (ABRAMOVICH, 2005, p. 197)

Dentro do contexto de concretização de direitos sociais por meio de políticas públicas, ABRAMOVICH salienta que o papel do Poder Judiciário é identificar a omissão estatal e notificar os demais poderes, a fim de que alguma medida seja

elaborada, atuação esta “*conceituada como participação em um ‘diálogo’ entre os distintos poderes do Estado para concretização do programa jurídico-político estabelecido pela Constituição ou pelos pactos de direitos humanos*” (ABRAMOVICH, 2005, p. 205).

Essas são as balizas para que se comece a pensar na proteção do trabalhador como ser humano que é, e não mero apêndice da máquina. A partir de 1919, a proteção ao trabalho toma outra envergadura, com a criação da Organização Internacional do Trabalho pelo Tratado de Versalhes¹⁸. Sucessivamente foram sendo adotadas diversas convenções e recomendações, voltadas ao escopo de melhoria das condições de trabalho. Frise-se, no que interessa ao presente estudo, que a própria Constituição da OIT, em seu preâmbulo, salienta a necessidade de proteger os trabalhadores “*contra as moléstias graves ou profissionais e os acidentes do trabalho*”, como elemento de Justiça Social. Referida Constituição foi entronizada em nosso ordenamento jurídico pelo Decreto nº 25.696/48.

É de se notar que essa proteção já havia sido reconhecida com o Decreto nº 3.724, de 1919, regulamentado pelo Decreto nº 13.498/19, os quais regulavam as obrigações resultantes do acidente de trabalho pela primeira vez em território nacional. Os artigos 1º e 2º do citado Decreto nº 3.274/1919 assim dispunham:

Art. 1º Consideram-se accidentes no trabalho, para os fins da presente lei: la) o produzido por uma causa subita, violenta, externa e involuntaria no exercicio do trabalho, determinado lesões corporaes ou perturbações funcionaes, que constituam a causa unica da morte ou perda total, ou parcial, permanente ou temporaria, da capacidade para o trabalho; l b) a molestia contrahida exclusivamente pelo exercicio do trabalho, quando este fôr de natureza a só por si causal-a, e desde que determine a morte do operario, ou perda total, ou parcial, permanente ou temporaria, da capacidade para o trabalho.

Art. 2º O accidente, nas condições do artigo anterior, quando occorrido pelo facto do trabalho ou durante este, obriga o patrão a pagar uma indemnização ao operario ou á sua familia, exceptuados apenas os casos de força maior ou dolo da propria victima ou de estranhos

¹⁸ *El Tratado de Versalles es un tratado de paz firmado el 28 de junio de 1919 entre los Países Aliados y Alemania en el Salón de los Espejos del Palacio de Versalles que puso fin oficialmente a la Primera Guerra Mundial (llamada entonces La Gran Guerra). Entró en vigor el 10 de enero de 1920. Disponível em: <http://www.dipublico.org/1729/tratado-de-paz-de-versalles-1919-en-espanol/>. Acesso em: 25/7/2016.*

A Constituição de 1934 previu a proteção previdenciária ao trabalhador acidentado (art. 121, § 1º, “h”) e o pagamento de indenização quando o infortúnio ocorresse em obras públicas da União, dos Estados e dos Municípios (art. 121, § 8º). Na vigência desse texto constitucional, sobreveio o Decreto nº 24.637/34, o qual ampliou o conceito legal de acidente do trabalho até então vigente, previu o pagamento do seguro obrigatório e de indenização por morte ou incapacidade, estabeleceu a obrigação de o empregador fornecer assistência médica, farmacêutica e hospitalar, além de contemplar as regras relativas ao procedimento administrativo e judicial para apuração do sinistro.

Em 1944, o Decreto-Lei nº 7.036 amplia o conceito de acidente do trabalho para abranger as situações em que presente apenas o nexo de concausalidade. É o que se verifica do art. 3º da referida norma: *“Considera-se caracterizado o acidente, ainda quando não seja êle a causa única e exclusiva da morte ou da perda ou redução da capacidade do empregado, bastando que entre o evento e a morte ou incapacidade haja uma relação de causa e efeito”*

A Constituição de 1967 também conferiu proteção ao trabalhador vítima de acidente do trabalho, prevendo expressamente o seguro obrigatório a cargo do empregador (art. 158, XVII) e a aposentadoria por invalidez (art. 101). No mesmo ano, a Lei nº 5.316 traz disposições acerca do acidente laboral e determina a integração do seguro obrigatório à previdência social. Posteriormente, a Lei nº 6.367/76 revogou o referido diploma e trouxe novas disposições acerca do acidente do trabalho e doenças ocupacionais a este equiparadas e também sobre o citado seguro.

Em 1981, a Convenção nº 155 da OIT, aprovada na 67ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra) e ratificada no Brasil por meio do Decreto nº 1.254/94), trouxe ampla regulamentação acerca da segurança e saúde dos trabalhadores, determinando expressamente a adoção de uma política pública nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente de trabalho, que objetive a prevenção dos acidentes e danos à saúde *“que forem consequência do trabalho, tenham relação com a atividade de trabalho, ou se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente de trabalho”* (Art. 4º, 2).

Com a Constituição de 1988, contempladora do mais amplo rol de direitos sociais já vivenciados pelo constitucionalismo brasileiro, a proteção do trabalhador contra acidentes do trabalho foi prevista no inciso XXII do art. 7º, de modo que é direito do laborista a “*redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança*”.

Coube à Lei nº 8.212/91 – lei geral de benefícios – a tarefa de conceituar e delimitar os meandros do acidente do trabalho. Referido diploma contempla as figuras do acidente de trabalho típico (art. 19), ocorrido em razão do trabalho, gerando incapacidade ou morte, das doenças ocupacionais (doença profissional e doença do trabalho¹⁹) equiparadas ao acidente de trabalho, cuja relação encontra-se descrita no anexo II²⁰ do Decreto nº 3.048/99, e o acidente do trabalho equiparado, definido como:

Art. 21, Lei 8.213/91. “Equiparam-se também ao acidente do trabalho, para efeitos desta Lei:

I - o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a morte do segurado, para redução ou perda da sua capacidade para o trabalho, ou produzido lesão que exija atenção médica para a sua recuperação;

II - o acidente sofrido pelo segurado no local e no horário do trabalho, em consequência de:

a) ato de agressão, sabotagem ou terrorismo praticado por terceiro ou companheiro de trabalho;

b) ofensa física intencional, inclusive de terceiro, por motivo de disputa relacionada ao trabalho;

c) ato de imprudência, de negligência ou de imperícia de terceiro ou de companheiro de trabalho;

d) ato de pessoa privada do uso da razão; e) desabamento, inundação, incêndio e outros casos fortuitos ou decorrentes de força maior;

III - a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade;

¹⁹ Art. 20. Consideram-se acidente do trabalho, nos termos do artigo anterior, as seguintes entidades mórbidas: I - doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social; II - doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no inciso I.

²⁰ Em caso excepcional, constatando-se que a doença não incluída na relação prevista nos incisos I e II deste artigo resultou das condições especiais em que o trabalho é executado e com ele se relaciona diretamente, a Previdência Social deve considerá-la acidente do trabalho

IV - o acidente sofrido pelo segurado ainda que fora do local e horário de trabalho:

a) na execução de ordem ou na realização de serviço sob a autoridade da empresa;

b) na prestação espontânea de qualquer serviço à empresa para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito;

c) em viagem a serviço da empresa, inclusive para estudo quando financiada por esta dentro de seus planos para melhor capacitação da mão-de-obra, independentemente do meio de locomoção utilizado, inclusive veículo de propriedade do segurado;

d) no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado

Assim, uma vez ocorrido o acidente do trabalho, as consequências dele decorrentes podem ser de cinco ordens: previdenciária, cível, trabalhista, administrativa e criminal.

Em primeiro lugar, em âmbito administrativo, ocorrido o infortúnio, nasce o dever de comunicação por parte do empregador à Previdência Social, por meio de um documento denominado CAT – Comunicação de Acidente do Trabalho (arts. 169 da CLT e 22 da Lei nº 8.213/91²¹). Se a empresa não cumpre essa obrigação, o próprio acidentado, seu dependente, o sindicato, o médico ou qualquer autoridade pública poderão realizar a comunicação ao órgão previdenciário, o que o não exime o empregador da imposição de multa (art. 22, § 2º da Lei nº. 8.213/91).

No âmbito da esfera previdenciária, o empregado faz jus ao seguro contra acidentes do trabalho (art. 7º, XXVIII, da CF/88), à garantia provisória no emprego (art. 118, da Lei nº 8.213/91²²) e à prestações previdenciárias consistentes em: (a) auxílio-doença acidentário: pagamento de rendimento mensal ao acidentado que apresenta incapacidade laborativa temporária, visando a substituição de seu salário recebido

²¹ Art. 22. A empresa ou o empregador doméstico deverão comunicar o acidente do trabalho à Previdência Social até o primeiro dia útil seguinte ao da ocorrência e, em caso de morte, de imediato, à autoridade competente, sob pena de multa variável entre o limite mínimo e o limite máximo do salário de contribuição, sucessivamente aumentada nas reincidências, aplicada e cobrada pela Previdência Social.

²² O segurado que sofreu acidente do trabalho tem garantida, pelo prazo mínimo de doze meses, a manutenção do seu contrato de trabalho na empresa, após a cessação do auxílio-doença acidentário, independentemente de percepção de auxílio-acidente

quando em atividade; (b) auxílio-acidente: prestação previdenciária paga ao segurado que apresenta sequelas incapacitantes para o trabalho, de modo parcial e permanente; (c) aposentadoria por invalidez: paga ao beneficiário que, em decorrência do acidente do trabalho tornou-se totalmente incapaz para laborar na atividade anteriormente desempenhada, mesmo depois de ter passado por procedimento de reabilitação; (d) pensão por morte: benefício pago aos dependentes do segurado que faleceu em virtude do acidente do trabalho; e (e) reabilitação: processo de (re)educação e de (re)adaptação profissional e social do acidentado, para que retorne ao mercado de trabalho. Resta devido, ainda, o abono anual previsto no art. 40 da Lei nº 8.213/91²³.

No âmbito trabalhista, a ocorrência do acidente de trabalho para a relação de emprego é a interrupção do contrato de trabalho nos primeiros quinze dias de afastamento (cujos salários ficam a cargo do próprio empregador) e a suspensão contratual a partir do décimo sexto dia de afastamento (com pagamento de benefício a cargo da previdência social). Ressalte-se que todo o período é considerado como tempo à disposição do empregador (art. 4º da CLT c/c art. 120 do Decreto nº. 3.048/99). Além disso, cite-se a propalada garantia provisória no emprego (art. 118 da Lei nº 8.213/91 e Súmula nº 378 do TST).

Na esfera cível, nos termos do disposto no art. 7º, XXVIII, da CF/88, cabe o pagamento de indenização por dano moral (v.g. artigos 7º, XXVIII, da CF/88 e 186 do CC) e por dano material (art. 950 do Código Civil²⁴). Sobre esse tema, Sebastião Geraldo de Oliveira (OLIVEIRA, 2014, p. 81-83) chama atenção para o fato da intensa discussão ocorrida no direito brasileiro acerca da responsabilidade civil do empregador. Entendia-se que, com o pagamento do seguro obrigatório contra acidentes do trabalho, todas as despesas estariam nele inclusas, afastando tal responsabilidade (art. 12, Decreto nº 24.367/34). O art. 31 do Decreto-Lei nº 7.036/44 corrigiu esse problema, prevendo a responsabilidade do empregador, quando este incorresse em dolo seu ou de seus prepostos (exegese do texto legal) ou em culpa

²³ Art. 40. É devido abono anual ao segurado e ao dependente da Previdência Social que, durante o ano, recebeu auxílio-doença, auxílio-acidente ou aposentadoria, pensão por morte ou auxílio-reclusão.

²⁴ Se da ofensa resultar defeito pelo qual o ofendido não possa exercer o seu ofício ou profissão, ou se lhe diminua a capacidade de trabalho, a indenização, além das despesas do tratamento e lucros cessantes até ao fim da convalescença, incluirá pensão correspondente à importância do trabalho para que se inabilitou, ou da depreciação que ele sofreu

grave (interpretação jurisprudencial do STF²⁵, no bojo do RE nº 49.462, cristalizada na Súmula nº 229 do STF²⁶).

Ressalte-se a importância da decisão proferida pelo Supremo no bojo do aludido RE nº 46.462 e nos demais precedentes que originaram a citada Súmula nº 229²⁷, pois, até então a responsabilidade do empregador pelo pagamento de indenização cível dependia da configuração do dolo (art. 31 do Decreto-Lei nº 7.036/44²⁸), ao passo que, pela jurisprudência que se formava no STF, equiparar-se-ia ao dolo previsto no citado dispositivo legal a negligência, a “omissão de precauções elementares” e a “despreocupação e menosprezo pela segurança do empregado ou do público” (RE nº 49462, DJ de 17/5/62).

Anos mais tarde, já no âmbito das discussões promovidas pela Assembleia Nacional Constituinte em 1987, o assunto ora debatido foi trazido à lume, considerando, sobretudo as estatísticas contundentes de mortes, doenças ocupacionais e aposentadorias por invalidez no Brasil, os quais não poderiam ser ignorados pelo Estado Democrático de Direito que se erguia (OLIVEIRA, 2014, p. 82-83). *“A ampliação da responsabilidade civil, para abranger qualquer acidente em que o empregador tenha contribuído com dolo ou culpa de qualquer grau, foi inserida no projeto da Constituição de 1988”* (OLIVEIRA, 2014, p. 83). Todavia, após divergências entre a Comissão de Sistematização, com apresentação de substitutivo que se limitava a prever o seguro contra acidentes do trabalho, e depois de o tema ter sido levado a Plenário, foi aprovada emenda aditiva para se incluir a expressão *“sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa”* ao texto do art. 7º, XXVIII, da CF/88 (OLIVEIRA, 2014, p. 84).

²⁵ Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=148546>. Acesso em 29/7/2016.

²⁶ A indenização acidentária não exclui a do direito comum, em caso de dolo ou culpa grave do empregador.

²⁷ RE 23192EI (DJ de 27/7/61); RE 48894 (DJ de 23/11/61); RE 46643EI (DJ de 30/8/62); RE 50297 (DJ de 5/11/62); e RE 43984 (DJ de 11/7/63). Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf. Acesso em 27/7/2016.

²⁸ Art. 31. O pagamento da indenização estabelecida pela presente lei exonera o empregador de qualquer outra indenização de direito comum, relativa ao mesmo acidente, a menos que este resulte de dolo seu ou de seus prepostos

Atualmente, a discussão se intensifica em torno da responsabilização objetiva do trabalhador, sem necessidade de demonstração de culpa ou dolo do empregador, fundada na teoria do risco da atividade (art. 927, parágrafo único, do CC²⁹). Tal entendimento vem se firmando na jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, especialmente naquelas atividades desempenhadas pelo empregador reconhecidamente geradoras de risco. Nesse sentido, colhem-se os seguintes arestos provenientes de Turmas daquela Corte Superior:

RECURSO DE REVISTA. ACIDENTE DE TRABALHO. DANO MORAL. **COBRADOR DE ÔNIBUS. ASSALTO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA.** RECURSO INTERPOSTO ANTES DA LEI Nº 13.015/2014. Não obstante no Direito do Trabalho a responsabilidade do empregador, proveniente de acidente de trabalho ou de doença laboral que acomete o empregado, ser subjetiva, nos termos do artigo 7º, XVIII, da Constituição Federal, **há hipóteses em que se aplica a responsabilidade objetiva.** Tais hipóteses dizem respeito a situações em que **a atividade desenvolvida pelo empregador expõe o trabalhador risco mais acentuado do que aos demais indivíduos, consoante o que preconiza o parágrafo único do artigo 927 do Código Civil.** No caso em tela, o Tribunal Regional consignou que o **reclamante, cobrador de ônibus, no decorrer de sua jornada de trabalho, sofreu um assalto em que foi alvejado com 3 tiros. Registrou, ainda, que se trata de atividade que, por sua natureza, expõe o trabalhador a risco mais acentuado.** Concluiu, por fim, que, em razão do dever de quem contrata e obtém o lucro, **a responsabilidade do empregador é objetiva, nos termos do artigo 927, parágrafo único do CC, e do artigo 2º da CLT.** [...]. (RR - 69700-86.2009.5.01.0263 , Relatora Ministra: Maria Helena Mallmann, Data de Julgamento: 11/11/2015, 5ª Turma, Data de Publicação: DEJT 20/11/2015 – sem grifos no original)

“I - RECURSO DE REVISTA DA RECLAMADA INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 13.015/2014. [...]. 2. DANO MORAL. CONFIGURAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO EMPREGADOR. **ASSALTO. VIGILANTE. ATIVIDADE DE RISCO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA.** [...] **revelados o exercício de atividade de risco pela reclamante, mostra-se desarrazoado que se exclua a responsabilização patronal em virtude do assalto sofrido, que culminou com transtorno de stress pós-traumático.** Recurso de revista não conhecido. [...]” (RR - 1019-23.2013.5.12.0003 , Relator Ministro: Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, Data de Julgamento: 30/03/2016, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 01/04/2016 – sem grifos no original)

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. ACIDENTE DO TRABALHO. **EMPRESA ATUANTE NA ÁREA DA CONSTRUÇÃO CIVIL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA.** AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 7º, XXVIII, DA CF. [...]. Esta 7ª Turma tem decidido que, **nas atividades da construção civil, aplica-se a teoria do risco ou responsabilidade objetiva do empregador, nos termos do parágrafo único do art. 927 do CCB,** hipótese em que se examina apenas a ocorrência do dano e a presença do nexo de causalidade. [...]” (AIRR - 61400-35.2009.5.02.0255 , Relator

²⁹ Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Ministro: Douglas Alencar Rodrigues, Data de Julgamento: 24/02/2016, 7ª Turma, Data de Publicação: DEJT 26/02/2016)

“AGRAVO DE INSTRUMENTO DA RECLAMADA KRATON POLYMERS DO BRASIL S.A. RECURSO DE REVISTA. [...]. RESPONSABILIDADE CIVIL DA RECLAMADA - **CONTAMINAÇÃO POR METAIS - CARACTERIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DAS RECLAMADAS - TRABALHO DE ANÁLISES QUÍMICAS E TRANSPORTE DE RESÍDUOS EM LOCAL CONTAMINADO** - CARACTERIZAÇÃO (alegação de violação aos artigos 7º, XXVIII, da Constituição Federal e divergência jurisprudencial). [...]. **No tocante à contaminação adquirida pelo empregado, entendo que o trabalho do reclamante em localidade incontroversamente contaminada, sendo que suas atribuições compreendiam "realizar análises químicas da água, com utilização de agentes químicos, nas estações de tratamento, além do transporte de bombonas com resíduos industriais", caracteriza-se como atividade de risco elevado. O reclamante, ao trabalhar realizando análises químicas e transporte de resíduos em local contaminado, exerceu atividade profissional que, pela sua própria natureza, sujeitou-o a uma maior probabilidade de sofrer consequências à sua saúde, ainda que não mensuradas.** Diante de tal panorama, incide a responsabilidade objetiva do empregador, com fundamento na teoria do risco. Assim, é o caso de configuração da **responsabilidade civil objetiva do empregador** pelo motivo exposto acima, havendo, portanto, o dever de indenizar. Recurso de revista não conhecido. [...] (ARR - 73000-94.2006.5.15.0126 , Relator Ministro: Renato de Lacerda Paiva, Data de Julgamento: 13/04/2016, 2ª Turma, Data de Publicação: DEJT 20/05/2016 – grifos não originais)

Por fim, o acidente do trabalho pode gerar consequências criminais para o empregador e/ou empresa, caso haja enquadramento legal em algum tipo criminal previsto nas normas de regência.

Como se percebe a preocupação do legislador ordinário voltou-se para a caracterização e reparação dos danos decorrentes do acidente de trabalho, quando a efetividade da proteção ao trabalhador demandaria, *a priori*, o estabelecimento de ações voltadas à prevenção dos infortúnios.

Contudo, nem sempre é o que ocorre hodiernamente. A globalização mundial trouxe consigo um ideal de competitividade empresarial nunca antes pensado, em grande parte estimulado pelo sistema capitalista de produção. As organizações empresariais buscam produzir em larga escala, com o mínimo de custo e o máximo de lucro. Muitas delas, a fim de reduzir os custos trabalhistas – que no Brasil sabe-se serem de elevada monta – acabam por não investir em treinamento dos funcionários ou aquisição de equipamentos de proteção individual e maquinário seguro. Essa

combinação de fatores pode, por vezes, levar à ocorrência de acidentes do trabalho ou de acometimento do empregado por doenças laborais³⁰³¹.

Nessa senda, assevera BEDIN (2010, p. 19):

estamos caminhando para uma sociedade na qual, caso não forem tomadas providências para prevenir riscos ao meio ambiente do trabalho, isso lhe acarretará prejuízos em geral, já que surgirão reflexos na falta de estímulo para o trabalho, com baixa produtividade dos empregados, problemas familiares, aumento de pagamento de benefícios pela Previdência Social, redução do consumo, sendo que toda a sociedade dividirá o prejuízo, não só aquele que causou, ou se não foi responsável direto, não tomou as providências de maneira a evitar os infortúnios laborais.

Por isso, enfatiza GARCIA, “*todos os esforços devem ser direcionados à prevenção do infortúnio, no sentido de evitar que ocorra qualquer acidente do trabalho, ou que o empregado venha a adquirir alguma doença do trabalho*” (GARCIA, 2014, p. 23).

³⁰ Cite-se, por exemplo, a matéria veiculada no *site* da Agência Brasil, em 27/4/2016: “Falhas na detecção de riscos, pouco treinamento e falta de planejamento do trabalho são alguns dos principais fatores que causam acidentes de trabalho no Ceará, que em 2015 registrou 8,4 mil ocorrências, segundo informações das Comunicações de Acidente de Trabalho (CAT), conforme dados apresentados hoje (27) na sede da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE), em Fortaleza. [...]”. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-04/falta-de-medidas-de-seguranca-causa-maioria-dos-acidentes-de-trabalho-no-ceara>. Acesso em 27/7/2016.

³¹ No mesmo sentido a matéria veiculada no *site* do Correio Braziliense, em 28/7/2016: “O trabalhador da capital federal é o 6º que mais se acidenta no Brasil. Somente em 2014, 8.635 pessoas sofreram algum desastre em serviço — 36 morreram, segundo levantamento do Ministério da Previdência Social. Ao todo, 1.552 (18%) dos registros se referem a percalços no deslocamento ao emprego. Para conter os incidentes, de acordo com especialistas, é preciso treinar e esclarecer sobre os riscos de cada profissão. Brasília está à frente até mesmo de Manaus, capital que tem um polo industrial com cerca de 700 empresas. Ontem, foi comemorado o Dia Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho. A data é símbolo da luta por melhorias nas condições de saúde e segurança”. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/07/28/interna_cidadesdf,541970/trabalador-da-capital-federal-e-o-6-que-mais-se-acidenta-no-brasil.shtml. Acesso em: 28/7/2016.

3. PROGRAMA TRABALHO SEGURO E A CRIAÇÃO DO “PORTAL DO TRABALHO SEGURO”. O NASCIMENTO DE UM DIÁLOGO INSTITUCIONAL.

Conforme já ressaltado, a preocupação com o alto número de acidentes ocorridos no curso das relações de trabalho, bem como com as consequências geradas por estes, é fato que motivou a criação de uma política pública voltada não apenas para a reparação do infortúnio, mas também para a sua prevenção.

Essa preocupação não é em vão. No Brasil, só no ano de 2013, ocorreram exatos 717.911 acidentes do trabalho³². Na União Europeia, considerando um grupo de 28 países, para o mesmo ano de 2013, esse número também impressiona: 3.127.546 acidentes graves do trabalho e 3.674 letais. Do total de acidentes graves, 858.061 ocorreram apenas na Alemanha³³ no ano de 2013.

Esses números podem esconder ainda um problema mais grave, o da subnotificação. Apenas pela análise perfunctória dos dados acima relatados, pode-se perceber que a situação no Brasil pode ser bem mais grave do que se imagina. Tomando-se por comparação a Alemanha, cujo território é de pouco mais de 350 mil km², foi constatado um número maior de acidentes, para o mesmo período considerado (2013), do que no Brasil, cujo território é mais de oito milhões de metros quadrados. Por óbvio, não é apenas o fator territorial o importante nessa análise, pois também devem ser considerados fatores econômicos, populacionais etc., mas tal comparação permite verificar que a subnotificação no Brasil pode ocultar uma cifra ainda mais perversa. Essa ausência de dados claros sobre o real número de acidentes do trabalho ocorridos no país pode ser explicada tanto do ponto de vista do empregador, receoso quanto à publicidade do infortúnio, quanto do ponto de vista do empregado, por medo ou por desconhecimento de seus direitos. O fato é que:

Um número expressivo de acidentes do trabalho no sentido técnico, especialmente os de trajeto e as doenças ocupacionais, são enquadrados como ocorrências comuns, por falta de iniciativa ou de empenho para verificação do nexa causal com o trabalho. O próprio empregado inicialmente

³² Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/aeps-2013-anuario-estatistico-da-previdencia-social-2013/aeps-2013-secao-iv-acidentes-do-trabalho/aeps-2013-secao-iv-acidentes-do-trabalho-tabelas/>

³³ Disponível em: <http://www.pordata.pt/Europa/Acidentes+de+trabalho+graves+e+mortais-1355>

se acomoda com a situação quando é informado que não terá prejuízo com um ou outro enquadramento [...].

A empresa por sua vez nem sempre se empenha para emitir a CAT porque o enquadramento do evento como acidente do trabalho, além de gerar a estabilidade provisória no empregado após cessar o benefício previdenciário, quando o afastamento for superior a 15 dias, acarreta a obrigação de depositar o FGTS no período. Ademais, a indenização por responsabilidade civil prevista no art. 7º, XXVIII, da Constituição da república, exige a prévia caracterização da ocorrência como acidente do trabalho, sendo este, provavelmente o fato mais temido pelo empregador.

É fácil concluir que além da subnotificação explícita, há outra mascarada, mais sutil, que reduz a estatística dos acidentes do trabalho, mas sobrecarrega o desembolso dos benefícios previdenciários. (OLIVEIRA, 2015, p. 42).

Atento a esses fatos, a Organização Internacional do Trabalho, em 1981, aprovou a Convenção nº 155, pela qual os Estados membros dela signatários deveriam formular, pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente a respeito de segurança e saúde dos trabalhadores e meio ambiente do trabalho. Referida política teria por objetivo *“prevenir os acidentes do trabalho e os danos à saúde que forem consequência do trabalho, ou se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida em que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente de trabalho”* (Artigo 4º, 1 e 2)

O art. 8º da Convenção nº 155 ainda determina que os Membros devem adotar, por via legislativa ou regulamentar, ou por qualquer outro método de acordo com as organizações representativas de empregadores e de trabalhadores interessados, as medidas necessárias à efetivação do citado art. 4º, incluindo-se medidas destinadas à orientação dos empregadores e trabalhadores (art. 10).

A aludida convenção internacional também detalha as tarefas a serem desempenhadas pelo Estado na consecução dos objetivos elencados no art. 4º, dentre as quais se destaca, para os fins do presente estudo, aquela contida no art. 11, “e”, consistente na publicação anual de informações sobre as medidas adotadas para aplicação da política de prevenção de acidentes do trabalho.

Destaca-se, ainda, o disposto no art. 15 da Convenção nº 155, segundo o qual:

Art. 15

1. A fim de se assegurar à coerência da política referida no artigo 4º da presente Convenção e das Medidas adotadas para aplicá-la, todo membro deverá implementar, mediante consulta prévia, tão cedo quanto possível, com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores e, quando for apropriado, com outros organismos, disposições de acordo com a prática e as condições nacionais a fim de conseguir a necessária coordenação entre as diversas autoridades e os diversos organismos encarregados de tornar efetivas as Partes II e III da presente Convenção.
2. Quando as circunstâncias requererem a prática e as condições nacionais permitirem, essas disposições deveriam incluir o estabelecimento de um organismo central

Nesse contexto, diante de todo esse conjunto de mandamentos, cuja obrigatoriedade, para o Brasil, decorreu da ratificação do instrumento em 18/5/92, seguida da entronização da Convenção nº 155 da OIT no ordenamento jurídico por força do Decreto nº. 1.254/94, nasce a necessidade de se instituir uma política pública voltada à prevenção dos acidentes do trabalho.

Para CARVALHO FILHO (2008, p. 109-110), a política pública nasce de um processo de interação entre as instituições políticas e administrativas e podem ser conceituadas como as *“diretrizes, estratégias, prioridades e ações que constituem as metas perseguidas pelos órgãos públicos, em resposta às demandas políticas, sociais e econômicas e para atender aos anseios oriundos das coletividades”*.

Na mesma linha de raciocínio é o escólio de MASSA-ARZABE (2006, p. 60), para quem as políticas públicas são aquelas ações voltadas *a fazer avançar os objetivos coletivos de aprimoramento da comunidade e da coesão – ou interdependência – social”*. Ainda na lição da autora, a estrutura de uma política pública permite que os problemas sociais sejam tratados da forma mais razoável possível, possibilitando que os causadores do problema em questão vejam suas ações de um modo diferenciado (MASSA-ARZABE, 2006, p.57).

Na visão de BUCCI (1997, p. 90), *“o fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais”*. Além disso, conforme assevera a autora:

[...] as políticas hoje são instrumentos de ação dos governos – o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law* – fenômeno que se explica também pela maior importância de metas temporais para a ação dos governos republicanos. A função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – seria, portanto, o fundamento imediato das políticas públicas. (BUCCI, 1997, p. 91)

Ainda em tema de políticas públicas, não se pode descurar o apontamento de LOPES (2005, p. 134), segundo o qual:

As políticas públicas são um conjunto heterogêneo de medidas do ponto de vista jurídico [...]. Envolvem elaboração de leis programáticas, portanto, de orçamento de despesas e receitas públicas. Dependem de leis de direito privado ou público [...]. Para além disso, existem os atos concretos de execução de tais políticas, normalmente exercidos por órgãos administrativos centralizados e descentralizados (autarquias e empresas públicas), sem contar o poder de polícia [...]

No estabelecimento de uma política pública, cabe ao legislador o lineamento das ações e metas e, no momento seguinte, fixam-se os mecanismos de implementação de políticas públicas planejadas, de acordo com o sistema constitucional estabelecido de partilha de competências (CARVALHO FILHO, p. 111).

Nessa senda, a fim de cumprir os desideratos constitucionais de redução dos riscos inerentes ao trabalho e de proteção do meio ambiente de trabalho (arts. 7º, XXII e 200, VIII, da CF/88) e o mandamento decorrente da própria Convenção nº 155 da OIT, foi instituída no país a “Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho”, prevista legalmente pelo Decreto nº 7.602/2011, cujos objetivos são “*a promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador e a **prevenção** de acidentes e de danos à saúde advindos, relacionados ao trabalho ou que ocorram no curso dele, por meio da eliminação ou redução dos riscos nos ambientes de trabalho*” (sem grifos no original).

Para consecução de seus objetivos, o próprio decreto prevê a forma de implementação, mediante a “*articulação continuada das ações de governo no campo das relações de trabalho, produção, consumo, ambiente e saúde, com a participação voluntária das organizações representativas de trabalhadores e empregadores*” (item III). Ainda segundo a norma, a gestão da Política Nacional de Saúde e Segurança do Trabalhador caberia aos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Saúde e da Previdência Social, sem prejuízo da participação de outros órgãos e instituições que atuem na área.

Nesse ponto, cumpre trazer à baila o teor da entrevista realizada com Fernando Maciel e Orion Savio Santos Oliveira³⁴, os quais participaram efetivamente do processo de criação do Portal do Trabalho Seguro. Segundo eles, o Tribunal Superior do Trabalho, a partir de reuniões realizadas, articulou a coordenação entre os órgãos parceiros a fim de constituir um grupo interdisciplinar para discutir a questão da saúde e segurança do trabalho. Essa preocupação teria nascido em decorrência das próprias demandas que aquele Tribunal estava recebendo e também do fato de que a função do Poder Judiciário não se resumiria à mera atuação profilática, mas de mudança de perspectiva em relação ao enfrentamento do tema (escopo social da jurisdição). Percebeu-se, ainda, que até então não havia interlocução e uma coordenação entre as instituições e atores envolvidos no enfrentamento do tema alusivo aos infortúnios laborais, pelo contrário, as questões se tornavam repetidamente objeto de demandas judiciais (MACIEL, F. e OLIVEIRA, O. Entrevista concedida a Júlia Beatriz Fernandes Jordão, Brasília, 16/12/2015³⁵)

Ainda conforme relataram os aludidos servidores, a percepção até aquele momento notada era a de que o trabalho individual feito pelas instituições não era suficiente, pois havia uma severa desarticulação nas ações desenvolvidas pelos diversos atores (Previdência, Poder Judiciário, Ministério Público do Trabalho etc.), da qual emergia a necessidade de convergência de atuação estratégica (MACIEL, F. e OLIVEIRA, O. Entrevista concedida a Júlia Beatriz Fernandes Jordão, Brasília, 16/12/2015).

Ainda sobre as questões subjacentes à criação do Programa Trabalho Seguro, também ressalta o Sebastião Geraldo de Oliveira, um dos grandes entusiastas do programa no Brasil:

O Programa Trabalho Seguro foi criado para comemorar a fundação de 70 anos da Justiça do Trabalho. A partir daquele evento, em que se levantou o tema de acidentes de trabalho e toda discussão gerada, o Tribunal Superior do Trabalho resolveu torná-lo um programa permanente, percebendo a importância que esse Programa tem para o tema da prevenção de acidentes de trabalho, e ele foi impulsionado especialmente depois da vinda da

³⁴ A referida entrevista foi realizada no contexto do Laboratório de Pesquisa do IDP, coordenado pela Prof.^a Julia Ximenes, no qual se discute o tema alusivo ao “Portal do Trabalho Seguro” e aos Diálogos Institucionais.

³⁵ O inteiro teor da referida entrevista encontra-se transcrito no apêndice 1 desta monografia.

competência para a justiça do trabalho julgar as indenizações por acidentes de trabalho e doenças ocupacionais.

Percebemos que era possível o magistrado, além de julgar as indenizações, cooperar com os diversos atores sociais (empresários, trabalhadores, órgãos públicos diversos) que cuidam do tema da saúde do trabalhador de forma ampla, e colaborar com conhecimento, informações e compartilhamento de dados, e isso serviu para aproximar os diversos atores sociais e montou-se um Comitê Interinstitucional a respeito do tema da saúde do trabalhador, para trabalhar exatamente a prevenção. Participa deste Comitê a Justiça do Trabalho, o Ministério do Trabalho, o Ministério da Previdência Social, a Fundacentro, o INSS, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério da Saúde e outros órgãos correlatos, que têm conjuntamente interagido e discutido questões conjuntas para atuar especialmente na prevenção de acidentes de trabalho” (OLIVEIRA, 2016³⁶).

É nesse contexto que surgiu o “Programa Nacional de Prevenção de Acidentes do trabalho – Programa Trabalho Seguro”, projeto de iniciativa conjunta do Tribunal Superior do Trabalho, Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, Ministério da Previdência Social e da Advocacia-Geral da União, os quais, em 3/5/2011, firmaram o Protocolo de Cooperação Técnica com vistas à *“implementação de programas e ações nacionais voltadas à prevenção de acidentes do trabalho e ao fortalecimento da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho”* (Cláusula primeira). Ressalte-se que, pelo texto do referido protocolo, ficou permitida a adesão de outros órgãos e entidades públicas e privadas, mediante termo a ser firmado com qualquer participante (Cláusula Terceira).

Após a celebração do referido Protocolo de Cooperação, o tema foi objeto da Resolução nº 96 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, o qual assim dispõe:

É institucionalizado o Programa Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho - Programa Trabalho Seguro no âmbito da Justiça do Trabalho, com o objetivo de desenvolver, em caráter permanente, ações voltadas à promoção da saúde do trabalhador, à prevenção de acidentes de trabalho e ao fortalecimento da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST, nos termos desta Resolução³⁷.

³⁶ Disponível em: http://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/programa/-/asset_publisher/0SUp/content/cultura-da-prevencao-e-desafio-do-programa-trabalho-seguro?redirect=http%3A%2F%2Fwww.tst.jus.br%2Fweb%2Ftrabalhoseguro%2Fprograma%3Fp_p_i_d%3D101_INSTANCE_0SUp%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-3%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2

³⁷ Resolução CSTJ nº 96/2012, art. 1º.

Segundo a citada Resolução, as atividades do Programa Trabalho Seguro estão voltadas: (1) à colaboração na implementação de políticas públicas defesa do meio ambiente, da segurança e da saúde no trabalho e de assistência social às vítimas de acidentes de trabalho; (2) ao incentivo do diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, notadamente por meio de parcerias voltadas ao cumprimento dos objetivos do Programa; (3) ao desenvolvimento de ações educativas, pedagógicas e de capacitação profissional em todos os níveis de ensino, diretamente a estudantes, trabalhadores e empresários; (4) ao incentivo ao compartilhamento e, à divulgação de dados e informações sobre saúde e segurança no trabalho entre as instituições parceiras, prioritariamente por meio eletrônico; (5) à promoção de estudos e pesquisas sobre causas e consequências dos acidentes de trabalho no Brasil e temas conexos, a fim de auxiliar no diagnóstico e no desenvolvimento de ações de prevenção e de redução dos custos sociais, previdenciários, trabalhistas e econômicos decorrentes; (6) à adoção de ações e medidas necessárias ao efetivo cumprimento das normas internas e internacionais ratificadas pelo Brasil sobre saúde, segurança e meio ambiente do trabalho, bem como ao aperfeiçoamento da legislação vigente; e (7) ao incentivo da tramitação prioritária dos processos relativos a acidentes de trabalho e ajuizamento das ações regressivas.

Uma dessas linhas de atuação dos órgãos e entidades envolvidas é exatamente o “diálogo social e institucional”, entendido no contexto do que se chamou de “Rede de Prevenção de Acidentes do Trabalho”, *“constituída por todos os órgãos da Justiça do Trabalho e pelas entidades públicas e privadas que aderirem aos seus termos, inclusive sindicatos, universidades, associações e instituições de ensino fundamental, médio e técnico-profissionalizantes”*³⁸.

Nessa perspectiva, o Portal do Trabalho Seguro nasce como instrumento de divulgação do programa e das ações a ele vinculadas.

MACIEL e OLIVEIRA sobrealçam o papel desempenhado pelo Portal do Trabalho Seguro no que diz respeito à transparência das informações relativas aos acidentes do trabalho no Brasil, ressaltando que a disponibilidade das informações ao

³⁸ Resolução CSJT nº 96/2012, artigos 2º, II, e 3º

público em geral é fator que contribuiu para a real compreensão da amplitude do problema (MACIEL, F. e OLIVEIRA, O. Entrevista concedida a Júlia Beatriz Fernandes Jordão, Brasília, 16/12/2015).

Ainda na esteira do que relataram MACIEL e OLIVEIRA (Entrevista concedida a Júlia Beatriz Fernandes Jordão, Brasília, 16/12/2015), todos anos são eleitas áreas de atuação nas quais tenha havido ou esteja havendo um número maior de infortúnios. Nesse passo, exemplifica Sebastião Geraldo de Oliveira (2016) que, para o biênio 2016-2017, o tema escolhido diz respeito aos transtornos mentais e a saúde do trabalho. O magistrado assim ressalta:

Nós escolhemos um tema prioritário e não exclusivo. O primeiro tema em 2012 foi construção civil, em seguida (2013) trabalhamos acidentes em transportes, em 2014 trabalhamos acidente de trabalho rural, e em 2015 acidentes com máquinas. Agora, nesta sequência, houve uma discussão com os gestores nacionais e regionais e a escolha recaiu no tema que está demandando muito, que é o transtorno mental relacionado ao trabalho. A própria OIT (Organização Internacional do Trabalho) escolheu o tema estresse no trabalho, que está demandando muito porque o trabalho, por ser cada vez mais denso, mais tenso e mais intenso, tem gerado situações de desgastes pela carga mental, que tem em muitas situações gerado estresse e, às vezes, além dele, gerado adoecimento mental.

O volume de demanda e afastamentos do INSS envolvendo transtornos mentais cresceu de forma muito expressiva, então queremos trabalhar o tema para verificar como pode ser feita a prevenção do adoecimento mental, como tornar o meio ambiente de trabalho mais saudável e as relações de trabalho melhores. Também, de alguma forma, auxiliar o julgador como compreender o que é um transtorno mental, que tem ligação com agentes causados pelo trabalho e pode ser potencializado e agravado por questões sociais e pessoais do trabalhador. Então, analisar essa conjugação de fatores que provocam o adoecimento mental, clarear essa situação é importante também para o julgador proferir decisões mais justas relacionadas aos transtornos mentais ligados ao trabalho” (OLIVEIRA, 2016)³⁹

Nesse quadro, a discussão que ora se eleva é a pertinente ao papel do diálogo institucional na efetividade do direito social ao meio ambiente de trabalho seguro, notadamente por meio da concretização do desiderato de prevenção dos infortúnios laborais.

³⁹ Disponível em: http://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/programa/-/asset_publisher/0SUp/content/cultura-da-prevencao-e-desafio-do-programa-trabalho-seguro?redirect=http%3A%2F%2Fwww.tst.jus.br%2Fweb%2Ftrabalhoseguro%2Fprograma%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_0SUp%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-3%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2

Do panorama exposto, percebe-se que a forma pela qual se estruturou o diálogo institucional no caso do “Portal do Trabalho Seguro” e do programa que lhe é subjacente se difere estruturalmente do caso ocorrido no Canadá, com a edição da “Carta de Direitos e Liberdades” de 1982. Naquele país, a discussão existente acerca dos diálogos institucionais partiu do problema da legitimidade democrática do controle de constitucionalidade e a *“a resposta para tal dificuldade foi a de que o controle seria parte do ‘diálogo’ entre juízes e legisladores; por isso, nos casos em que a decisão judicial se abre para correções pelo Legislativo, pode-se estabelecer um diálogo interinstitucional”* (CLÈVE e LORENZETTO, 2015, p. 190), ao passo que, em nosso caso, o diálogo não se restringe à atuação de dois poderes de Estado em torno do controle de constitucionalidade das leis, mas da própria efetivação de um direito fundamental.

Por outro lado, o diálogo institucional ora debatido aparentemente se aproxima da Teoria da Fusão Dialógica, pensada por Christine Bateup.

Por essa Teoria, BATEUP (2005, p. 76-77) defende a combinação de Teorias de Equilíbrio e de Parceria como formas de melhor promover o diálogo institucional e a efetiva mudança na sociedade. Para a autora, as teorias de equilíbrio têm o mérito de suscitar uma compreensão abrangente de diálogo constitucional, ressaltando o papel judicial de facilitar o debate. Por meio desse método, poderiam ser alcançadas respostas mais duradouras e amplamente aceitas, já que a inclusão de cidadãos como parceiros dialógicos traria uma mudança de dentro da sociedade.

Contudo, sozinhas, as Teorias de equilíbrio não seriam suficientes para tal desiderato. Daí a combinação com as Teorias de parceria. Como assevera BATEUP,

[...] the partnership account of dialogue proposes that judges and legislatures bring unique institutional perspectives to the consideration of constitutional meaning due to their “separate yet interconnected” positions in the constitutional order. If the branches listen and learn from one another, then better answers can be arrived in individual cases as a result of the combination of these differing institutional perspectives. (BATEUP, 2005 p. 76-77)

Ainda segundo a autora:

As we have seen, equilibrium theories focus on the role of the judiciary in facilitating and fostering society-wide constitutional discussion, while partnership models draw attention to more distinct institutional functions that

the judicial and legislative branches perform in dialogue with one another. The synthesis of these understandings highlights that dialogue should ideally incorporate both society-wide and institutional aspects. Most importantly, this fusion provides the strongest normative vision of the role of judicial review in modern constitutionalism, and also the greatest possibilities for designing improved constitutional (BATEUP, 2005, p. 84-85)

Tomando como norte esse escólio, tem-se que diálogo constitucional promovido no âmbito do “Portal do Trabalho Seguro”, partindo do suporte normativo pensado pelo Poder Legislativo brasileiro, engloba atores sociais provenientes do Poder Executivo (Ministério do Trabalho e Previdência Social, Ministério da Saúde e Advocacia-Geral da União) e do Poder Judiciário (Tribunal Superior do Trabalho e Conselho Superior da Justiça do Trabalho).

Também se observa uma aproximação entre o esquema verificado no presente objeto de estudo – “Portal do Trabalho Seguro” – e o caso Grootbom, analisado por DIXON (2008), na medida em que em ambas as hipóteses pensou-se em meios pelos quais outras instituições estatais (e sociais) poderiam atenuar as limitações legais do sistema jurídico (o que se chamou de “bloqueio legislativo”).

Conquanto mais amplo que o diálogo pensado por BATEUP e por DIXON, o arranjo institucional formulado no caso do “Portal do Trabalho Seguro” (Programa Trabalho Seguro) é capaz de demonstrar o potencial de transformar a cultura da sociedade brasileira, no tocante ao ideal de prevenção de acidentes do trabalho, e não apenas de profilaxia de seus efeitos.

CONCLUSÃO

Após todo o exposto, restou indubitável que o acidente do trabalho constitui uma realidade perversa, que em maior ou menor escala, atinge o trabalhador moderno, não só no Brasil, mas em todo o mundo. Também não se pode olvidar que além do custo humano – que atinge a integridade física, psicológica ou a própria vida o trabalhador vítima do infortúnio – o custo socioeconômico dos acidentes laborais é alto. Sobre esse tema, oportuna a ilação tecida por SOARES, 2008, p. 16-17:

Os acidentes de trabalho causam prejuízos a toda sociedade, que paga seus impostos e perde investimentos em saúde preventiva, educação, segurança e lazer. Isto também quer dizer que o contribuinte acaba arcando com o prejuízo. A empresa que muitas vezes perde mão de obra altamente especializada e vê sua imagem como corporação comprometida, constata a queda brusca na produtividade durante o período de acomodação e assimilação da ocorrência, além de assumir por força de lei os gastos diretos com hospital, medicamento, apoio psicossocial e, muitas das vezes, com reparação judicial. O governo também perde com pagamento de pensões e, como consequência, vê a efetivação de suas políticas frustradas pela alocação de verbas para pagamento de pensões e aposentadorias precoces. Contudo, nada se compara aos danos sofridos pelos trabalhadores e por suas famílias na forma de redução de renda, interrupção do emprego de familiares, gastos com acomodação no domicílio em outras localidades para tratamento, além da dor física e psicológica e do estigma do acidentado ou doente.

Assim, nasceu a necessidade da instituição de uma política pública, voltada à prevenção de acidentes do trabalho, para proteção do interesse da sociedade, dos trabalhadores e do Estado, já que dentre os fundamentos da República Federativa Brasileira se encontram a dignidade da pessoa humana a valorização social do trabalho. Tal política pública, como visto, encontra previsão internacional, na Convenção nº 155 da OIT, na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional.

Conforme salientado, a alta incidência de acidentes do trabalho, no Brasil e no mundo, impõe a adoção de uma postura preventiva por parte dos atores sociais, e não meramente reparatória, como a consolidada em nosso ordenamento jurídico. Com efeito, mais que reparar os danos sofridos pelo empregado, parte mais vulnerável da relação laboral, ou punir administrativa, civil ou penalmente o empregador, é necessário evitar a própria ocorrência do acidente.

E esse objetivo somente pode ser alcançado a partir de uma atuação sistêmica e integrada das instituições estatais e sociais, e não compartimentada.

Percebeu-se que a visão neoconstitucionalista, tão propalada nas últimas décadas, vem aos poucos perdendo vigor, já a dependência excessiva do Poder Judiciário desperta críticas como a suscitada por Daniel Sarmento, no sentido de que poderia se estar criando uma espécie de “judiciocracia” e de que alas mais radicais dessa linha de pensamento não se conciliariam com os direitos fundamentais à segurança jurídica, democracia e liberdade, os quais são alicerces de qualquer constitucionalismo (SARMENTO, 2011, p. 96-98 e 112-113).

Além disso, verificou-se que a Experiência Canadense pouco se aproximou ao modelo adotado no caso Programa Trabalho Seguro, já que neste a discussão pertinente ao diálogo institucional transpassa o âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário para abranger órgãos do Poder Executivo, sem se limitar à temática alusiva sobre controle de constitucionalidade ou à justiça social.

Ao contrário, nos casos das experiências relatadas por Rosalind Dixon (Caso Grootbom) e por Christine Bateup, verificou-se uma semelhança na forma de estruturação do diálogo institucional e nos objetivos traçados pelo “Portal do Trabalho Seguro” e do programa que lhe dá suporte, já que os atores sociais participantes almejam a busca de soluções constitucionais conjuntas para alcance do desiderato de prevenção de acidentes do trabalho.

Nessa esteira, percebe-se que o “Portal do Trabalho Seguro” e o programa que lhe é subjacente têm cumprido seu papel na efetivação do direito social contido no art. 7º, XXII, da CF/88, de redução dos riscos inerentes ao trabalho, demonstrando que o diálogo institucional promovido, além de possível, constitui instrumento de mudança da sociedade.

REFERÊNCIAS

ABROMOVICH, Victor. *Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados*. In: SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos., ano 2, n. 2, 2005.

BATEUP, Christine. *The Dialogic Promise: Assessing the normative potential of theories of the constitutional dialogue*. (2005) New York University Public Law and Legal Theory Workin Papers. Disponível em: http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/11/?utm_source=lsr.nellco.org%2Fnyu_plltwp%2F11&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages. Acesso em 20/7/2016.

BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)*", p. 203-249, In: BARROSO, L. Roberto. *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

BEDIN, Bárbara. *Prevenção de acidentes de trabalho no Brasil sob a ótica dos incentivos econômicos*. São Paulo: LTr, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas e direito administrativo*. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 34, n. 133, jan/mar. 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Políticas públicas e pretensões judiciais determinativas*. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Teresa Fonseca (org) *Políticas públicas – possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 107-125.

CLÈVE, Clèmerson Marlin e LORENZETTO, Bruno Meneses. *Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade*. In: Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 2, n. 3, set/dez. 2015.

COSTA, Hertz Jacinto. *Manual de acidente do Trabalho*. 8ª ed. Curitiba: Juruá, 2015.

DIXON, Rosalind. *Designing constitutional dialogue: bills of rights & the new commonwealth constitutionalism*. 2008. 381 f. Dissertation (Doctor of Juridical Science) - Harvard University, Cambridge, 2008.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito*. In: FARIA, José Eduardo (org). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. 1ª ed. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2005.

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. *Neoconstitucionalismo e o fim do Estado de Direito*. 2013. 217 f. Tese. (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2013.

GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. *Acidentes do Trabalho – doenças ocupacionais e nexos técnico epidemiológico – 5ª ed*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. (Trad. de Júlio Fischer; introdução de Peter Laslett). São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MACIEL, Adhemar. *O acaso, John Marshall e o controle de constitucionalidade*. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 43, n. 172, out/dez. 2006. Disponível em:

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/93276/Maciel%20Adhemar.pdf?sequence=1>. Acesso e. 27/6/2016.

MACIEL, F. e OLIVEIRA, O. Entrevista concedida a Júlia Beatriz Fernandes Jordão, Brasília, 16/12/2015.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política: livro I*. trad. De Reginaldo Sant'Anna. 30ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. *Dimensão Jurídica das Políticas Públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (org). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 51-74.

MELLO, Marco Aurélio. *Prefácio*. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin e FREIRE, Alexandre (coord.). *Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional*. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2000

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Acidente do Trabalho e Doenças Ocupacionais – Nexo Epidemiológico*. In: DEVONALD, Silvia Regina Pondé Galvão; NAHAS, Thereza Christina (Coord.). *Desafios para alcançar o trabalho seguro no Brasil: um estudo das situações adversas à relação de trabalho*. São Paulo: LTr, 2015.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Cultura da Prevenção é desafio do Programa Trabalho Seguro*. Disponível em: http://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/programa/-/asset_publisher/0SUp/content/cultura-da-prevencao-e-desafio-do-programa-trabalho-seguro?redirect=http%3A%2F%2Fwww.tst.jus.br%2Fweb%2Ftrabalhoseguro%2Fprograma%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_0SUp%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-3%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2. Acesso em: 28/5/2016.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por Acidente do Trabalho ou Doença Ocupacional*. 8ª ed. rev. atual. Ampl. São Paulo: LTr, 2014.

REBECQUE, Henri Benjamin Constant. “*Princípios políticos constitucionais: princípios políticos aplicáveis a todos os governos representativos e particularmente à Constituição atual da França (1814)*”. Organização e prefácio por Aurélio Wander Bastos; tradução de Maria do Céu Carvalho. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1989.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf. Acesso em: 26/7/2016.

SARMENTO, Daniel. *O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades*. In: FELLET, André Luiz. Fernandes; PAULA, Daniel Giotti de; NOVELINO, Marcelo. *As novas faces do ativismo judicial*. Salvador: Jus Podivm, 2011, p. 73-113.

SILVA, Cecília De Almeida. et. al. *Diálogos institucionais e Ativismo*. Curitiba: Juruá, 2010.

SOARES, Luiz de Jesus Peres. *Os impactos financeiros dos acidentes do trabalho no orçamento brasileiro: uma alternativa política e pedagógica para redução dos gastos*. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/178124/MonografiaLuisPeres.pdf?sequence=4>. Acesso em 28/7/2016.

STRECK, Lênio. *Sociedade dependente do Poder Judiciário revela problemas patológicos*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-mai-11/mp-debate-sociedade-dependente-judiciario-revela-problemas-patologicos>. Acesso em 27/6/2016.

VALLE, Vanice Regina. *Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009

VICTOR, Sérgio Ferreira. *Diálogo Institucional, Democracia e Estado de Direito: o debate entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional sobre a interpretação da Constituição*. 2013. 200 f. Tese. (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2013.

APÊNDICE

Entrevista concedida por Fernando Maciel e Orion Oliveira a Júlia Beatriz Fernandes Jordão, no Ministério da Previdência Social, em 16/12/2015.

O que motivou a criação do Portal do Trabalho Seguro?

Fernando Maciel: O trabalho começou em 2011 com a assinatura do protocolo. O que motivou seu início foi o sentimento de que o trabalho individual que vinha sendo feito pelas instituições não era suficiente para fazer frente às consequências gravosas do acidente do trabalho no Brasil. Identificou-se uma desarticulação entre os atores e a necessidade de se criar um ambiente onde pudesse haver a criação de uma convergência de atuação estratégica. Assim, a relevância do projeto está exatamente em permitir a participação de instituições públicas e privadas, e cada uma delas, dentro da sua esfera de atuação, dar a sua contribuição para a prevenção dos acidentes.

Orion Oliveira: havia algumas pautas bem interessantes no início do projeto, que realmente dependiam da atuação conjunta de cada um desses atores envolvidos, listados no acordo de cooperação técnica, por exemplo a aprovação de convenções da OIT, que são necessárias tanto para que esse direito fosse resguardado no âmbito do Poder Judiciário, quanto no Executivo, para que se pudesse incorporar esses direitos em programas, como o Programa Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho.

Qual a contribuição do Programa para a melhoria das condições de trabalho nas empresas?

Orion: As diversas políticas trouxeram melhorias de enfrentamento da questão nas empresas e na sociedade, até para como se entende a questão do acidente do trabalho. O TST teve uma campanha para um evento no ano passado muito interessante, sobre prevenção de acidentes do trabalho. São realizados diversos seminários, onde são discutidas tanto a visão do Judiciário como a visão do Executivo, quanto do MPT. Do ponto de vista preventivo, trouxe sim ganhos nesse contexto.

Fernando: A gente costuma dizer que o acidente do trabalho no Brasil é uma verdade inconveniente. Há relação com o direito ambiental, que traz consequências muito gravosas. E até então nós não tínhamos uma exata dimensão do que seriam as consequências desse problema, ou até mesmo de suas causas. Por meio da visão profilática se combatia apenas suas causas. A partir desse diálogo institucional passou a permitir que o conjunto de experiências de cada órgão agente, por exemplo o Ministério da Previdência, o MPT, a Justiça do Trabalho, que julga as ações indenizatórias. Muitas vezes cada um desses atores tinha a percepção desse problema, só que não compartilhava. Esse veículo agora, que permite a atuação interinstitucional, serve exatamente para isso, para permitir alcançar conclusões importantes acerca das causas do acidente, para aí, sim, determinar o que vai ser feito para evitá-los.

Orion: uma consequência interessante são os ofícios enviados pela Justiça do Trabalho Procuradoria Geral da Fazenda para que ingresse com as ações regressivas. As ações regressivas têm um cunho reparatório pelo dano causado pelo empregador, mas também tem um ponto de vista preventivo muito grande, pedagógico até.

Fernando: As ações regressivas, apesar de existirem desde 1991, não tinham um volume muito efetivo, porque havia uma atuação isolada de cada instituição. A partir do momento que ocorreu esse intercâmbio, facilitou essa atuação preventiva e, em consequência, facilitou a atuação punitivo-pedagógica.

O que esse diálogo institucional promovido pelo Programa já proporcionou em termos de resultados para a prevenção dos acidentes do trabalho?

Fernando: Um resultado importante foi a coordenação dos trabalhos. Por exemplo, todo ano se elege uma área de atuação que será mais investigada, por causarem um número maior de acidentes para atuação. Antes não existia isso. A partir do momento em que há um diálogo entre essas instituições é que se permitiu uma atuação estratégica em conjunto.

Em termos de números: a criação do Programa e do Portal proporcionaram redução dos acidentes do trabalho no Brasil, desde que foram criados?

Fernando: Eu tenho muita cautela em falar de números de acidente do trabalho por força da subnotificação. Hoje nós não sabemos quantos acidentes do trabalho ocorrem no Brasil. Nós sabemos aqueles que são comunicados à Previdência Social. Mas há fortes indícios de que esses números são muito maiores.

Orion: Um grande problema hoje é que a perícia médica do INSS só atua para verificação donexo causal com o trabalho a partir do 16º dia. Então nos primeiros quinze dias quem acaba notificando é o empregador, ou sindicato, ou empregado ou o agente público responsável pela identificação desse nexo. Na verdade, é uma grande subnotificação. O empregador não notifica de forma adequada, muitas vezes o nexo não é corretamente identificado. Assim, acaba que os acidentes menores não são identificados. A gente sabe que a Itália, por exemplo, tem quase o mesmo número de acidentes do trabalho que o Brasil, com uma população muito menor. Isso já é um indício de que nosso sistema de notificação é falho.

Durante o tempo em que o portal está no ar, há algum ponto negativo a considerar?

Fernando: Eu acho que tem gerado muita repercussão a ação da mídia para chamar a atenção da população para esse problema do acidente do trabalho. E chama atenção da responsabilidade social do empregador. Porque até então, ocorrendo o acidente, pensava-se que a responsabilidade seria da Previdência Social de socorrer a família desse trabalhador. A partir do momento em que se passa a punir esse empregador pelo acidente, ele passa a avaliar que muitas vezes é melhor investir na prevenção de acidentes do que muitas vezes suportar a consequência mais gravosa. O que nós temos visto de crítica em relação ao programa é por parte daqueles que estão sendo atacados por praticarem uma conduta irregular, uma conduta ilícita. Então eu não vejo isso como algo negativo, pelo contrário, está chamando a atenção para os números de acidentes trágicos que ocorrem no dia a dia.

Orion: Quero ressaltar a importância do grupo para a transparência da informação. No Brasil a gente tem muita dificuldade com dados, eles muitas vezes não são claros e precisos para toda a sociedade. O grupo tem trabalhado muito para que as informações estejam colocadas de forma transparente, de forma mais palatável à população. E essa demanda vem sendo incorporada pelo Executivo, notadamente

quanto ao número de acidentes do trabalho por empresas. São informações que antes não eram nem cogitadas. E hoje já conseguimos trabalhar isso com mais tranquilidade, em decorrência do grupo.

O que vocês enxergam como causas dos acidentes do trabalho no Brasil?

Fernando: Acho que uma das causas que eu costumo pensar é a ausência de cultura preventiva de acidentes. Nós verificamos que outros países mais desenvolvidos, que têm um número bem menor de acidentes do trabalho, adotam cultura que prestigia essas práticas preventivas. Por exemplo, o médico valorizado é o que previne a doença e não o que a cura. As crianças desde a pré-escola são orientadas para a prevenção de acidentes domésticos, de trânsito e do trabalho. No Brasil, até então não se tinha essa noção muito forte. Nem faz muito tempo que foi publicada a Política Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho. Ou seja, um compromisso governamental com essa causa. Ou seja, passaram a verificar que essas consequências estão cada vez maiores, estão atingindo não apenas o trabalhador brasileiro, mas sim o próprio empresário, que também tem o prejuízo com o acidente e também a própria sociedade que é quem financia todos os benefícios.

Orion: Eu acho que os conceitos trabalhos, a forma pela qual se divulga a prevenção do acidente do trabalho é muito falha. A gente tem a cultura, por exemplo, do EPI, como se ele fosse a forma de evitar o acidente do trabalho, mas não é só. O equipamento de proteção individual na verdade evita que o dano seja maior do que já e causado. Todas as vezes que temos discussões com engenheiros em seminários o símbolo disso é o capacete e a luva, quando na verdade a busca deveria ser para não precisar disso.

O conjunto normativo existente hoje é voltado para a ação preventiva no caso dos acidentes do trabalho?

Fernando: A legislação é bastante clara quanto a isso, priorizando a ação preventiva e, apenas subsidiariamente, prevendo a utilização de equipamentos individuais de proteção. Mas como o Orion salientou, na cultura brasileira isso acaba sendo reduzido para o mínimo possível, achando que o simples fornecimento do equipamento seria suficiente para reduzir o risco, mas não é. É claro que sempre pode ser aperfeiçoado,

mas nós já temos um conjunto normativo robusto nesse sentido. Apesar de saber que recentemente estamos sofrendo ataques do seguimento econômico, querendo revogar essas disposições, um exemplo a NR-12, que trata das máquinas. Uma legislação que é em prol do trabalhador e muitas vezes, pensando apenas no crescimento econômico, que acaba gerando esse prejuízo para toda a sociedade.

Orion: E tem um aspecto constitucional que é a questão do adicional de insalubridade e periculosidade. Da forma como esses adicionais são concebidos hoje eles apenas monetizam o dano que está sendo causado ao trabalhador. Então você está pagando a alguém para causar a ele um dano no futuro, uma doença, uma mutilação. Então nesse ponto a gente deveria estar pensando em redução da jornada de trabalho.

Fernando: E essa é uma questão muito difícil de ser contornada, pois o próprio trabalhador que é vítima dessa agressão tem interesse em receber o adicional, tem interesse em trabalhar numa situação de risco à sua saúde para receber uma renda maior no fim do mês. Ele vende parte de sua saúde.

Como foi o processo de concepção do Portal do trabalho Seguro?

Fernando: A informação que eu tenho é que estavam acontecendo reuniões no Tribunal Superior do Trabalho, aonde ele convidou órgãos parceiros para constituir um grupo interdisciplinar para discutir a questão da saúde e segurança, em decorrência das demandas que aquele Tribunal estava recebendo em relação à atuação da Previdência. Percebeu-se que a função do Poder Judiciário não é apenas condenar a empresa, mas ter essa postura de disseminar o debate em relação às consequências do acidente do trabalho e, consequência permitir um ambiente neutro, onde diversas instituições poderiam participar. Como nós dissemos, até então não havia interlocução e uma coordenação entre os atores. Tudo desaguava em demandas judiciais. Então nessa tentativa de minimizar esse efeitos e reduzir o número de ações, o objetivo era incentivar essa cultura preventiva.

Para o futuro, quais são as perspectivas do Portal?

Orion: Eu acho que questão da prevenção dos acidentes do trabalho no Brasil é intersetorial. Não envolve só o Executivo e o Judiciário. Essa atuação coordenada é

fundamental e quanto mais ela acontece, por exemplo o intercâmbio de informações e a atuação conjunta, mais ajudará na prevenção dos acidentes do trabalho e na redução dos riscos e índices, inclusive permitir que a notificação seja feita de forma mais correta.

Fernando: O objetivo desse trabalho é propiciar ao trabalhador condições adequadas, para que ele possa desenvolver suas atribuições com segurança, sem correr riscos, com equilíbrio entre o crescimento econômico e as condições dos empregados. É mudar esse cenário, essa estatística que aumenta cada dia mais.