

NOTA TÉCNICA

PROGRAMA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS (PGR), NR-7 E NR-9 - A PRECARIZAÇÃO COMO PROJETO, A DESPROTEÇÃO COMO RESULTADO

Coletivo de segurança e saúde do Instituto Trabalho Digno

SUMÁRIO

1. Resumo executivo e propostas.....	2
2. Introdução.....	6
3. A nova Norma Regulamentadora nº 7.....	8
4. A nova Norma Regulamentadora nº 9.....	14
5. A negativa do Direito de Recusa para os trabalhadores	20
6. A nova Norma Regulamentadora nº 1 - Gestão de Riscos Ocupacionais (GRO) e Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR).....	23
7. Conclusões.....	41

REFERÊNCIA

Instituto Trabalho Digno. Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), NR-7 E NR-9 - A precarização como projeto, a desproteção como resultado. Nota técnica. Coletivo de segurança e saúde do trabalho do ITD. Salvador, 2021.

Junho de 2021

RESUMO EXECUTIVO E PROPOSTAS DERIVADAS DA NOTA TÉCNICA DO ITD

Eixos	Estratégias de enfrentamento
<p>Processo de revisão das normas regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho</p>	<p>Ações sugeridas para que o processo de revisão das NR atenda prioritariamente o interesse coletivo e a saúde dos trabalhadores, não apenas ditames de ordem econômica:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Respeito ao princípio do não retrocesso regulamentar; – Ampliação dos espaços e bases de discussão acerca da regulamentação de segurança e saúde no trabalho, envolvendo representações de trabalhadores, governo, patronais e de outros atores intervenientes; – As bases técnicas do processo normativo devem respeitar o estado da arte do conhecimento científico; – Estabelecimento de um rito processual que respeite os tempos, complexidade, espaços e instâncias para a discussão democrática das NR; – Execução de análises de impacto regulatório que privilegiem o bem a tutelar: a integridade das pessoas, não apenas supostos custos diretos aos empregadores; – Restabelecimento dos mecanismos de <i>enforcement</i> e possibilidades de intervenção do Estado em situações de trabalho que envolvam riscos à integridade dos trabalhadores, inclusive de caráter evidente; – Restabelecimento da distinção entre a natureza de normas do Sistema Internacional (SI) e regulamentos legais, como as NR;

	<ul style="list-style-type: none"> – Abolição dos conflitos entre normas revisadas no processo atual.
<p>A nova Norma Regulamentadora nº 7</p>	<p>Estratégias e ações para correção dos retrocessos observados na nova NR-7:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Foco na promoção integral da saúde dos trabalhadores, inclusa a exposição a riscos não tradicionalmente abordados no PCMSO, como os psicossociais; – Aplicação do instrumental clínico-epidemiológico na abordagem da relação entre saúde – doença, considerando questões incidentes sobre indivíduo e, especialmente, sobre a coletividade de trabalhadores; – Adoção de uma visão colaborativa e articulada, não apenas subordinada, para o PCMSO.
<p>A nova Norma Regulamentadora nº 9</p>	<p>Estratégias e ações projetadas para ampliar a proteção da integridade dos trabalhadores frente a riscos físicos, químicos e biológicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Retomada da prerrogativa de intervenção do Estado em situações de trabalho com submissão de trabalhadores a risco evidente à saúde; – Retomada da obrigação de pensar a prevenção ainda na etapa de planejamento de novas atividades, instalações ou ampliações, elencando medidas efetivas; – Elucidação de conceitos centrais ao processo de minimização de riscos laborais, como o de "grupo de trabalhadores expostos"; – Sendo o termo “organização” uma ficção jurídica, derivada da confusão entre a natureza de normas do SI e regulamentos, restabelecimento de obrigações

	<p>trabalhistas para empregadores, empresas e grupos econômicos;</p> <ul style="list-style-type: none"> – Resolução de conflitos entre as normas revisadas, como na implantação de medidas preventivas oriundas das análises preliminares das atividades de trabalho associada à ausência de critérios de classificação de riscos na NR-1; – Estabelecimento do conceito e respectivas barreiras associadas à aplicação dos limites de exposição ocupacional (LEO), antes do conceito derivado denominado nível de ação (NA).
<p>A nova Norma Regulamentadora nº 1 - GRO) / PGR</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Garantia do exercício real do Direito de Recusa pelos trabalhadores, não subordinado ao mandamus do empregador, sempre que os primeiros tiverem razoável presunção da ocorrência de lesão grave ou morte; – Não imposição de tetos regulatórios para a inibição do que seria caracterizado como um risco relacionado ao trabalho; – Valorização da participação dos trabalhadores na gestão de riscos a que estão submetidos, inclusive definindo obrigações legais para os empregadores neste campo; – Restabelecimento do papel do Estado na regulação e intervenção nos espaços de trabalho; – Estabelecimento critérios técnicos para a classificação de riscos no trabalho e respectivas matrizes de decisão, sem os quais “tudo é possível, tudo é tolerado”; – Estabelecer a participação e discussão, pela sociedade, das diretrizes e critérios que serão adotados para a

	<p>anunciada ferramenta virtual de avaliação de riscos, que seria disponibilizada pela SEPRT do ME. Imprescindível que seja dotada de características como efetividade, especificidade e validação social.</p>
--	---

1. Introdução

Longe o profeta do terror, que a Laranja Mecânica anuncia¹

O Instituto Trabalho Digno, como entidade de pesquisa e reflexão acerca de todas as dimensões que permeiam o trabalho humano, incluso seus mecanismos de regulação, tem reiteradamente alertado a sociedade acerca do anômalo processo de revisão das Normas Regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho (NR), órfãs do falecido Ministério do Trabalho. A sua atualização é uma necessidade permanente, mas não a mediada por **premissas** que atendem, prioritariamente, aos interesses econômicos das galés da modernidade. Propostas que reduzissem direitos ou garantias deveriam estar barradas pelo **bom senso** e **princípio do não retrocesso**, mas o nosso paraíso tropical é terreno para contradições, da antítese que cerca o brasileiro cordial de Sérgio Buarque de Holanda ao escândalo das milhares de mortes evitáveis pela COVID-19. Séculos se passaram carreando a história dos muitos escambos entre vida e morte dos trabalhadores, sob o **estigma da desproteção social**.

Esta nota técnica analisa as disposições trazidas pela Portaria nº 6.730, de março de 2020, que disciplina a implantação do **Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR)**, inserido no texto da **Norma Regulamentadora nº 1**, bem como pelas Portarias nº 6.734, de 9 de março de 2020, e nº 6.735, de 10 de março de 2020, que aprovam novas redações para a **Norma Regulamentadora nº 07** - Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO e **Norma Regulamentadora nº 9** - Avaliação e Controle das Exposições Ocupacionais a Agentes Físicos, Químicos e Biológicos. A análise foi executada de forma conjunta em face das suas múltiplas interrelações e obediência às

¹ Alucinação, uma canção de Belchior

mesmas diretrizes asfixiantes do atual processo de revisão. A nova NR-7 estabelece a subordinação normativa das ações de vigilância em saúde ao PGR, quando deveria caminhar para a articulação. A nova NR-9 disciplina “requisitos para a avaliação das exposições ocupacionais a agentes físicos, químicos e biológicos”, desde que “identificados no Programa de Gerenciamento de Riscos - PGR, previsto na NR-1”. Em resumo, a partir de agosto de 2021, estas normas serão **apêndices conceituais** do elemento central de toda a regulamentação brasileira em segurança e saúde (SST), a **gestão de riscos ocupacionais (GRO)** e seu programa executivo, denominado **PGR**.

Embora acidentes e adoecimentos relacionados ao trabalho sejam fenômenos vinculados aos determinantes da exclusão social - incluindo a forma de inserção dos trabalhadores nas cadeias de produção e movimentos dos mercados globais - e a gestão dos riscos no trabalho frequentemente ostente traços de sua matriz ideológica, as ações decorrentes podem ser **preventivas**. Exemplarmente, a própria União Europeia preconiza um sistema de gestão em SST e padrões mínimos para proteção dos trabalhadores. Seus estados-membros possuem a liberdade de avançar, mas por meio da Diretiva 1989/391/CEE, de 12 de junho de 1989, denominada "Diretiva-Quadro", não estão autorizados a reduzir os níveis de proteção². Infelizmente, em nosso país a **desproteção social** - à guisa de suposta modernização - é um **projeto de governo** e característica basal do processo de revisão das NR.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT)³ confirma a importância da gestão dos riscos na ocupação, dentro da política conciliatória que associa o enfoque tripartite com a robustez, flexibilidade e bases adequadas para o desenvolvimento de uma cultura sustentável de segurança nas empresas. Neste ponto, uma janela para o que está sendo imposto: como se dará a participação dos trabalhadores na gestão de riscos da nova NR-

² General principles of EU OSH legislation, OSH Wiki.

³ INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Safety and health at the heart of the future of work - Building on 100 years of experience. Geneva, 2019.

1? Cultura e gestão de segurança não são objetivos possíveis de alcançar com bases unilaterais. No GRO/PGR, esta participação terá um caráter **ficcional** e o valor de cada vida humana será medido pela **régua dos empregadores** e praticamente infenso à tutela do Estado. Os tempos da indústria 4.0 serão simultaneamente os dos condenados às galés da modernidade.

2. A nova Norma Regulamentadora nº 7

A redação original da Norma Regulamentadora nº 7, Portaria MTb nº 3.214, de 08 de junho de 1978, limitava-se a estabelecer parâmetros básicos para a realização de exames médicos ocupacionais. Em 1994, alguns avanços: não somente um cronograma para exames, mas um programa de saúde no trabalho, mesmo com reconhecidas limitações. A norma ainda em vigor confere ao médico coordenador do PCMSO, mais do que a obrigação de fazer, autonomia para:

- a. Tomar medidas para **promoção e preservação da saúde** dos seus trabalhadores, item 7.1.1. Mais do que simplesmente rastrear trabalhadores sob risco de adoecer e tratar os adoecidos, o programa busca promover a saúde humana em uma ótica integrada;
- b. Planejar e implantar o PCMSO com base nos riscos à saúde dos trabalhadores, especial, mas não unicamente, identificados nas avaliações previstas nas demais NR, na forma do subitem 7.2.4. Portanto, ao elaborar o programa, o responsável deve considerar não apenas riscos inseridos nas abordagens tradicionais, mas todos os fatores

potencialmente indutores de acidentes e adoecimentos, inclusos os de difícil percepção e reconhecimento;

- c. Considerar as questões incidentes sobre indivíduo e **coletividade de trabalhadores**, privilegiando o instrumental clínico-epidemiológico na abordagem da relação entre sua saúde e o trabalho, item 7.2.2. A norma prevê que o PCMSO utilize abordagens coletivas e possua um caráter de vigilância epidemiológica, além do trato individual.

Estas obrigações para empregadores, prerrogativas para profissionais da saúde e garantias para trabalhadores foram excluídas ou minimizadas no novo texto, previsto para entrar em vigor em agosto de 2021, com o retorno de alguns **conceitos reducionistas** estabelecidos na antiga versão. Estes retrocessos poderão ser observados em torno dos seguintes núcleos:

- 2.1 **Promoção, proteção e preservação da saúde:** o novo normativo estabelece, como objetivo do PCMSO, “proteger e preservar a saúde de seus empregados em relação aos riscos ocupacionais”, item 7.1.1. A limitação vinculada ao conceito de “ocupação”, com a exclusão de obrigações com a **promoção, proteção e preservação da saúde**, tornará o futuro PCMSO ainda mais ineficaz contra o processo de adoecimento dos trabalhadores. Rotinas e práticas tradicionais são incapazes de promover a saúde humana, a simples observação de alterações em exames complementares e respectivos encaminhamentos formais não são práticas preventivas.

As suas alíneas “a” (rastrear e detectar precocemente os agravos à saúde relacionados ao trabalho) e “b” (detectar possíveis exposições excessivas a agentes nocivos ocupacionais) tratam especificamente do diagnóstico de alterações da saúde ligadas a abordagens tradicionais. A alínea “c” trata da definição da aptidão do empregado; as alíneas “f”, “g”, “h”, “i”, “j”, “k” dizem respeito ao acompanhamento e encaminhamento de trabalhadores cujo estado de saúde possa estar afetado pelos riscos ocupacionais, e a alínea “l” se refere ao controle por imunização, quando houver recomendação do Ministério da Saúde.

As suas alíneas “d” e “e” afirmam que o programa deve subsidiar análises epidemiológicas e estatísticas sobre os agravos à saúde e sua relação com os riscos ocupacionais, assim como subsidiar a implantação e o monitoramento das medidas de prevenção adotadas na organização. No entanto, **subsidiar** é diverso da **obrigação de utilizar** estratégias e ferramentas epidemiológicas, inclusive para caracterização do nexo do adoecimento com o trabalho, presente na norma em vigor. Uma dádiva concedida a empresas com empregados expostos a riscos cujos efeitos, **imersos na inespecificidade**, somente seriam evidenciados por **abordagens coletivas**, como alterações na resposta imune e alguns tipos de cânceres. Restringindo garantias e beneficiando maus empregadores caracterizam-se **padrões de retrocesso** também observados na revisão de outras NR, vide notas técnicas anteriores do Instituto Trabalho Digno.

O futuro PCMSO fortalecerá **abordagens formais e ineficazes**, mera prescrição de exames e terapêutica para adoecimentos decorrentes da exposição a riscos tradicionais, distante do dever de proteger e preservar integralmente a saúde dos trabalhadores. O redivivo conceito de saúde como a simples ausência de

doença⁴. A verdadeira promoção da saúde humana deve ser resolutiva, com medidas sustentáveis para boas condições de saúde dos trabalhadores, vide Czeresnia, Dina (1999)⁵:

Promoção da saúde define-se, tradicionalmente, de maneira bem mais ampla que prevenção, pois refere-se a medidas que não se dirigem a uma determinada doença ou desordem, mas servem para aumentar a saúde e o bem-estar gerais. As estratégias de promoção enfatizam a transformação das condições de vida e de trabalho que conformam a estrutura subjacente aos problemas de saúde, demandando uma abordagem intersetorial.

A autora vê a promoção da saúde humana como o fortalecimento da capacidade individual e coletiva de lidarmos com a multiplicidade de seus condicionantes. A aparente pouco significativa alteração na nova NR-7 expressa, na verdade, uma marcha rumo ao passado.

3.1 Autonomia para a elaboração do PCMSO: o subitem 7.1.1 da norma estabelece **expressa dependência** entre as ações de vigilância e monitoramento médico da saúde dos trabalhadores e a “avaliação de riscos do Programa de Gerenciamento de Risco – PGR”. A relação de mera subordinação reforçada pelo seu subitem 7.5.1:

⁴ Especialmente a partir da VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, o entendimento da saúde como mera ausência da doença é progressivamente substituído por outro mais amplo, que a define como resultante das condições de alimentação, habitação, educação, cultura, renda, ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso aos serviços de saúde (in <https://doi.org/10.1590/1413-812320152010.15142014>, acesso em 17/12/2020).

⁵ Czeresnia, Dina. (1999). The concept of health and the difference between prevention and promotion. Cadernos de Saúde Pública, 15(4), 701-709. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X1999000400004>. Acesso em 17/12/2020.

O PCMSO deve ser elaborado considerando os riscos ocupacionais identificados e classificados pelo PGR.

E na hipótese muito provável de uma não identificação de riscos ou uma classificação do seu nível equivocada, por diversos fatores, no PGR? Conforme detalhado a seguir, os procedimentos de avaliação e classificação de riscos na NR-1, **etapas fulcrais do processo de gestão porque vinculam as ações preventivas**, não serão estruturados por quaisquer critérios, amarras ou travas legais, podendo ser estabelecidos conforme a preferência, conhecimento ou comprometimento do responsável.

Mesmo que discorde do estabelecido no PGR, mesmo que elementos demonstrem equívocos na identificação e classificação dos riscos, o responsável pelo PCMSO estará fragilizado no ato de implantar o programa com base nas evidências observadas. **A articulação com o PGR é desejável, a dependência, uma capitulação.** O subitem 7.5.5 da norma confere ao médico a possibilidade de, observando inconsistências, “reavaliar” o inventário de risco⁶, resultante dos critérios unilateralmente aplicados na GRO da empresa. Mas como poderia exatamente questionar estes critérios? A **dependência** fica clara quando a regulamentação direciona o questionamento aos responsáveis pelo GRO/PGR, não havendo permissivo para que se amplie o PCMSO tendo como base a vida real, experiências, achados, percepções e constatações clínicas. Em última análise, a subordinação do PCMSO ao GRO/PGR atenta contra a necessária **complementariedade**.

⁶ Subitem 7.5.5 da nova redação da NR-7: o médico responsável pelo PCMSO, caso observe inconsistências no inventário de riscos da organização, deve reavaliá-las em conjunto com os responsáveis pelo PGR.

A **subordinação** do programa resultará em procedimentos significativos que deixarão de ser executados, especialmente decorrentes de alterações clínicas inespecíficas ou oriundas de fontes e riscos não mapeados no PGR. A restrição ao “ocupacional” fará que adoecimentos, como a COVID-19 e similares, tenham seu **nexo com o trabalho** negado. E se negado, por que implantar medidas preventivas? Se os níveis de riscos encontrados no GRO/PGR forem considerados baixos, por critério pessoal dos responsáveis, por que pensar em prevenção? Nestes cenários prováveis e considerando a experiência da própria fiscalização trabalhista, o futuro PCMSO tornará mais aguda a **validação de condições de exposição nocivas aos trabalhadores**.

4.1 **Caráter de vigilância epidemiológica:** a atual NR-7 obriga que sejam consideradas “as questões incidentes sobre o indivíduo e a **coletividade de trabalhadores**, privilegiando o **instrumental clínico-epidemiológico** na abordagem da relação entre sua saúde e o trabalho as questões incidentes sobre o indivíduo e a coletividade de trabalhadores”. Na nova redação, esta obrigação foi substituída pela diretriz genérica: “subsidiar análises epidemiológicas e estatísticas sobre os agravos à saúde e sua relação com os riscos ocupacionais”. Na vida real, as abordagens coletivas são instrumentos para alcançar o **nexo** entre as alterações da saúde e o trabalho, especialmente de **caráter inespecífico**. A partir de agosto de 2021, a estratégia deixará de ser uma obrigação legal, juntando-se a outros fatores que levam ao ruidoso **silêncio epidemiológico** para o adoecimento pelo trabalho.

Em suma, o texto aprovado para a nova NR-7 é coerente com o **projeto de governo** para a revisão das NR. As perdas para os profissionais de saúde e trabalhadores estão

evidenciadas na minimização da abordagem **coletiva** e aposta na **individualização**, em contradição ao previsto na Lei Maior e legislação acessória. A sua nova redação **atrela as ações** do profissional responsável pelo PCMSO ao GRO/PGR e transforma o primeiro em um apêndice epistolar de intenções.

3. A nova Norma Regulamentadora nº 9

A NR-9 trata dos riscos decorrentes da exposição aos estressores ambientais em espaços de trabalho e efeitos sobre a saúde dos trabalhadores ainda não integralmente compreendidos. A sua nova redação segue a trilha do atual processo de revisão, com retrocessos possíveis de serem identificados:

1. **Redução do *enforcement***⁷: compreendido como o conjunto de instrumentos e fatores para a efetividade das leis, regulamentos, regras e normas sociais. As leis do trabalho serão **cartas de intenção** se não estabelecida a possibilidade de sanção pelo Estado, representado por Auditores-Fiscais do Trabalho, Procuradores do Trabalho e profissionais da vigilância em saúde, nos casos de descumprimento;
2. O adoecimento pelo trabalho é um desafio mundial, conforme características e estimativas de ocorrência ultrapassando a tragicidade dos acidentes típicos. Além dos milhões de óbitos diretamente relacionados ao trabalho por cada ano, além da dor e desestruturação familiar, o seu impacto sobre a economia atinge

⁷ International Labour Office. Labour Inspection, What it is and what it does – a guide for workers. LAB / ADMIN, Genebra, Suíça.

valores astronômicos⁸. Na contramão destas constatações, o novo texto da NR-9 não prevê a **obrigação dos empregadores** pensar a prevenção ainda na etapa de **planejamento** de suas futuras atividades, instalações ou ampliações, mesmo que a estratégia traga bons resultados e melhor relação custo x benefício;

3. O texto ainda vigente da NR-9, na forma de seu subitem 9.3.5.1 e alíneas, prevê que os empregadores têm a obrigação de controlar seus riscos ambientais em **quatro condições** distintas:

Deverão ser adotadas as medidas necessárias suficientes para a eliminação, a minimização ou o controle dos riscos ambientais sempre que forem verificadas uma ou mais das seguintes situações:

- a) identificação, na fase de antecipação, de risco potencial à saúde;
- b) constatação, na fase de reconhecimento de risco evidente à saúde;
- c) quando os resultados das avaliações quantitativas da exposição dos trabalhadores excederem os valores dos limites previstos na NR-15 ou, na ausência destes os valores limites de exposição ocupacional adotados pela ACGIH - American Conference of Governmental Industrial Hygienists, ou aqueles que venham a ser estabelecidos em negociação coletiva de trabalho, desde que mais rigorosos do que os critérios técnico-legais estabelecidos;
- d) quando, através do controle médico da saúde, ficar caracterizado o nexo causal entre danos observados na saúde os trabalhadores e a situação de trabalho a que eles ficam expostos.

4. **Quatro obrigações de fazer**, inclusive a partir do planejamento de novas instalações ou ampliações. Estas obrigações foram parcialmente transportadas

⁸ Leppink, N. Socio-economic costs of work-related injuries and illnesses: Building synergies between Occupational Safety and Health and Productivity, 2105. Bolonha, Itália.

para o novo texto da NR-1, porém vinculadas a uma **matriz de decisão** do processo de gestão, estabelecida de forma unilateral por empregadores e assessores contratados. Em suma, o novo texto da NR-9 deixa de impor obrigações para o controle dos riscos ambientais, repassando o tema ao GRO/PGR, sob controle dos empregadores, vide seu subitem 9.5.2:

Devem ser adotadas as medidas necessárias para a eliminação ou o controle das exposições ocupacionais relacionados aos agentes físicos, químicos e biológicos, de acordo com os critérios estabelecidos nos Anexos desta NR, em conformidade com o PGR. (grifo nosso)

5. Situações de trabalho rotineiramente encontradas pela fiscalização implicam **riscos evidentes** à saúde dos trabalhadores por exposição a agentes físicos, químicos ou biológicos, constatados sem a necessidade de avaliação técnica mais profunda. Em nossas plantas industriais, agricultura e estabelecimentos de saúde, atividades são executadas na ausência ou insuficiência de medidas de proteção, como na soldagem elétrica e consequente perfil de exposição a toxicantes; manipulação de pesticidas de reconhecida toxicidade e cuidados com pacientes portadores de doenças infectocontagiosas. Mesmo que seus níveis de risco sejam excessivos, de forma perceptível até por leigos, a partir da vigência da nova redação da NR-1, **todos os agentes de Estado** na fiscalização das condições de segurança e saúde, sindicatos ou qualquer cidadão somente poderão **exigir a tomada de medidas corretivas** SE estas atividades estiverem **previstas no PGR**, SE seus riscos estiverem **identificados** e, simultaneamente, SE classificados em um **nível significativo**. A tradução livre deste cenário é uma **permissão legal para o adoecimento e morte**, atendendo a diretriz maior do processo de revisão das NR;

6. Retirar o Estado das relações entre trabalho e adoecimento pode implicar **remissão a padrões bárbaros de exploração**. A partir de agosto de 2021, as doenças dos trabalhadores - mesmo decorrentes de riscos óbvios e evitáveis - serão admitidas pela descontinuidade da base legal que permitia ao Estado intervir e apego à diretriz maior do atual processo de revisão. A obrigação dos empregadores em controlar seus riscos terá cessado por um ardil: exigível sim, mas somente **SE o GRO/PGR**, sob seu controle, apontar expressamente a necessidade;

7. Imergindo em uma hipótese infelizmente provável: a humanidade assolada por outra pandemia, com seu patógeno transmitido de forma similar ao SARS-CoV-2. Mesmo diante da constatação da exposição ao agente sem adoção de medidas para a minimização do risco de contágio, o Estado somente poderá intervir **SE o sistema de gestão** do estabelecimento, de livre formatação pelo empregador, indicar um nível de **risco significativo**. A tragédia regida pela indiferença, o controle das vidas humanas nas mãos de poucos;

8. Há também a perda da oportunidade para a correção de rotas, como a expressa no subitem 9.3.1 da nova NR-9, o qual prevê a identificação de "grupos de trabalhadores expostos", sem estabelecer critérios. Nos atuais Programas de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA), estes grupos estão geralmente delimitados apenas pela **função ou cargo nominal** dos trabalhadores. Assim, mesmo para populações com perfis de exposição absolutamente diversos, são tecidos inadequadamente procedimentos e inferências comuns acerca dos resultados;

9. A Diretiva-Quadro⁹ europeia atribui expressamente ao **empregador** a responsabilidade pelas questões de segurança e saúde no trabalho nas empresas. Igual tratamento é dado pelas regulamentações de SST de outros países, pois esta é a **figura juridicamente responsável** pelas condições de trabalho ofertadas. Nas novas redações das NR-9 e NR-1, há uso abusivo do termo "**organização**", não por coincidência, genérico e impessoal. A opção é imprópria para uso em uma regulamentação, até porque a lei ordinária é restrita a obrigações para "empregador", "empresa" e "grupo econômico". O termo "organização" é frequentemente utilizado em normas técnicas do Sistema Internacional (SI) - ISO/IEC e ABNT, inclusive às relacionadas aos sistemas de gestão de riscos e seu abuso nas NR reflete a reiterada confusão entre a **natureza de uma disposição regulamentar cogente e normas do SI**. As últimas refletem padrões de consenso de caráter majoritariamente comercial, sem caráter mandatório (exceto se referenciadas na legislação), embora possam apoiar o desenvolvimento de políticas públicas¹⁰. Esta impropriedade não traz qualquer vantagem para a prevenção – presença no glossário da norma é juridicamente pouco eficaz – mas pode diluir e enfraquecer obrigações legais em SST;
10. A execução das citadas "análises preliminares das atividades de trabalho", com o objetivo de determinar a "necessidade de adoção direta de medidas de prevenção", parece uma abordagem interessante. Infelizmente, o processo decisório no GRO/PGR estará vinculado aos autocráticos **critérios estabelecidos pelo empregador** e assessores contratados. Se estas análises não forem entendidas como uma prévia avaliação de riscos, **contradizem o disposto na**

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0391:EN:HTML>, acessado em 21 de agosto de 2020.

¹⁰ https://www.iso.org/sites/ConsumersStandards/1_standards.html, consulta em 17 de agosto de 2020.

própria NR-1, que associa obrigatoriamente a tomada de medidas preventivas pela “organização”, quando estes não puderem ser evitados, **somente** quando: a) exigida pelas NR; b) a classificação dos riscos ocupacionais determinar; c) houver associação entre agravos à saúde e riscos e situações de trabalho. Fica difícil entender a **desarticulação** entre NR que já passaram pelo processo de revisão, talvez evidência de embates internos e atrelamento aos interesses das classes economicamente dominantes;

11. No Brasil, como regra, as **avaliações quantitativas** das concentrações e/ou intensidades de agentes ambientais em locais de trabalho são realizadas em descompasso com critérios técnicos, desde seus objetivos até a representatividade das amostragens e inferências acerca dos resultados. Se houver necessidade de sua execução - e a revisão das NR 7, 9 e o GRO/PGR parece promover um incentivo para que sejam - a novo texto estabelece uma definição para **nível de ação**, vide subitem 9.6.1.2:

“Considera-se nível de ação, o valor acima do qual devem ser implementadas ações de controle sistemático de forma a minimizar a probabilidade de que as exposições ocupacionais ultrapassem os limites de exposição.”

12. O próprio conceito de **nível de ação (NA)** é controverso, em face das novas ferramentas disponíveis para a avaliação de riscos decorrentes da exposição a agentes físicos e químicos. Mas não há divergência em afirmar que o **NA não é um conceito autônomo**, já que derivado das **múltiplas incertezas** inerentes ao estabelecimento e uso dos **Limites de Exposição Ocupacional (LEO)**. O primeiro não subsiste sem o segundo, é seu complemento, a afirmação de sua fragilidade. Paradoxalmente, a nova redação da NR-9 opta por não estabelecer um conceito geral para os LEO (embora emita para NA), restrições e intrínsecas limitações,

negando a premissa de modernização quando conveniente. Isso acarretará a continuidade das distorções praticadas em seu nome, como amostragens curtas e aleatórias validando exposições perigosas a tóxicos sistêmicos, sensibilizantes ou cancerígenos, quase sempre em desfavor dos trabalhadores. A história se repete, o **Limite de Tolerância (LT)**, na forma expressa na anacrônica NR-15, já havia sido fruto de uma disfunção conveniente, resultado nas múltiplas disputas nos bastidores da elaboração da norma. Perdeu-se a oportunidade não apenas de um conceito redentor para os LEO, mas também para serem estabelecidas suas prescrições de uso, caráter de guia ou orientação, utilização por profissionais capacitados, limitação aos efeitos críticos que serviram de base ao seu desenvolvimento e, especialmente, a noção que não se constituem em limiares entre exposições seguras ou perigosas. Infelizmente, o objetivo da revisão das NR não é a prevenção.

Como princípio, o processo de gestão de riscos pelo trabalho deveria considerar as **incertezas** inerentes ao processo e respectivas formas de tratamento. A ausência de qualquer consideração acerca dos LEO na NR-9 é decorrente das premissas do processo de domesticação das NR, entre estas disponibilizar às “organizações” inéditos **salvo-condutos** contra a ação tutelar do Estado e uma suposta segurança jurídica, que de fato não ocorrerá. Conceitos que classicamente admitem incertezas, como os limites de exposição, foram simplesmente expurgados.

4. A negação do Direito de Recusa para os trabalhadores

A Portaria nº 915, de 30 de julho de 2019, a primeira alteração promovida na NR-1 no atual contexto de revisão, já trazia retrocessos significativos. Entre os quais, o que

cristalizou a indisponibilidade do **Direito de Recusa pelos Trabalhadores**, originalmente concebido como um recurso extremo, sempre que estes tivessem razoável apreensão da ocorrência de lesão grave ou morte, na forma reconhecida até pela Suprema Corte norte-americana, vide caso Whirlpool¹¹. Na NR-1, encontramos a contenção de um **direito universal**¹² **em camisa de força**, recentemente revista, conhecida como “grave e iminente de risco”, na forma da NR-3 – Embargo e Interdição. Uma NR antes referida por alguns protagonistas do processo de revisão como “direcionada exclusivamente à fiscalização trabalhista”. A redação da NR-1 inova ao acrescentar expressão que, na prática, corrói o direito dos trabalhadores em não morrer trabalhando, um condicionante: o ato de recusa poderá ser exercido, desde que a sua motivação seja **“comprovada pelo empregador”**, nos termos dos subítens 1.4.3 e 1.4.3.1:

1.4.3 O trabalhador poderá interromper suas atividades quando constatar uma situação de trabalho onde, a seu ver, envolva um risco grave e iminente para a sua vida e saúde, informando imediatamente ao seu superior hierárquico.

1.4.3.1 Comprovada pelo empregador a situação de grave e iminente risco, (grifo nosso) não poderá ser exigida a volta dos trabalhadores à atividade enquanto não sejam tomadas as medidas corretivas.

Uma dependência como antítese de um direito fundamental, símbolo de todos os retrocessos em relação à regulamentação de SST ainda vigente, antes de ser “modernizada”. Exemplarmente, no estabelecido na atual NR-9, subitem 9.6.3:

¹¹ <https://cwa-union.org/national-issues/health-and-safety/health-and-safety-fact-sheets/right-refuse-unsafe-work>, consulta em 20 de agosto de 2020.

¹² Ver artigo 23 da Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas.

O empregador deverá garantir que, na ocorrência de riscos ambientais nos locais de trabalho que coloquem em situação de grave e iminente risco um ou mais trabalhadores, os mesmos possam interromper de imediato as suas atividades, comunicando o fato ao superior hierárquico direto para as devidas providências.

Pela atual NR-9, o empregador deve garantir o exercício do direito, não subordinado a comprovações posteriores. Aos trabalhadores, caberia expor as suas razões e comunicar seus superiores hierárquicos. Na mesma lógica, segue o disposto na NR-10 também vigente, subitem 10.14.1:

Os trabalhadores devem interromper suas tarefas exercendo o direito de recusa, sempre que constatarem evidências de riscos graves e iminentes para sua segurança e saúde ou a de outras pessoas, comunicando imediatamente o fato a seu superior hierárquico, que diligenciará as medidas cabíveis.

Na mesma linha, segue a NR-22, subitem 22.5.1, alínea “a”:

22.5.1 São direitos dos trabalhadores:

a) interromper suas tarefas sempre que constatar evidências que representem riscos graves e iminentes para sua segurança e saúde ou de terceiros, comunicando imediatamente o fato a seu superior hierárquico que diligenciará as medidas cabíveis.

Observe-se que, na publicação das referidas NR-9, NR-10 e NR-22, o conceito de risco grave e iminente ainda não era balizado pela atual NR-3. Esta norma pode ser resumida ao seguinte parágrafo, constante em Nota Técnica do ITD¹³:

A proposta atualmente conhecida para a NR-3 – embargo e interdição – atenta contra o conhecimento científico e descumpre preceitos básicos de boa técnica. A sua eventual publicação será medida da irresponsabilidade com que a vida humana é tratada em nosso país.

As condicionantes estabelecidas na NR-1 para o universal Direito de Recusa atentam contra princípios civilizatórios consagrados em nossa Carta Maior e o transformam em uma pirâmide inexpugnável.

5. Gestão de riscos ocupacionais e o PGR na NR-1

Esta análise estará limitada às disposições e possíveis consequências relacionadas ao item 1.5 - **Gerenciamento de Riscos Ocupacionais** da nova NR-1, bem como alguns tópicos associados:

1. A **Gestão de Riscos Ocupacionais (GRO)** nas empresas e seu processo executivo, denominado **Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR)**, na forma prescrita na nova redação da NR-1, foram pensados como **elementos centralizadores** de

¹³ Nota Técnica do ITD acerca da proposta para a nova Norma Regulamentadora nº 3, datada de 14.08.2019, quando o texto foi encaminhado para discussão tripartite na CTPP. Infelizmente, a nota não foi considerada por qualquer das partes em “negociação” e a NR não sofreu qualquer alteração substancial, até a sua publicação no DOU.

toda a política de prevenção de acidentes e adoecimentos pelo trabalho no Brasil, **subordinando** as demais NR e obrigações associadas. A GRO é concebida como um processo, inclusa a tomada de decisão para o controle ou não dos riscos; o PGR, sua parcela executiva, composto por um inventário de riscos e rol de ações de minimização associadas, totalmente mediadas na etapa anterior;

2. Apregoa-se que será uma **mudança de paradigma** em SST para o país. A assertiva é correta, mas infelizmente no sentido oposto aos discursos oficiais: as alterações são um **corte intenso e profundo** na história da saúde dos trabalhadores neste país e fiadoras do **retrocesso e desproteção social**. Uma corrida ao passado, expressa na **restrição conceitual** para risco relacionado ao trabalho, sutilmente inserida, que inibirá, por exemplo, a prevenção das novas formas de adoecimento. A desproteção tatuada no processo de revisão das NR: a **retirada do Estado** da regulação do trabalho e saúde e adoção de **matrizes de decisão** concebidas pelos empregadores e assessores, de forma unilateral. Cada “organização”, na linguagem da modernidade paleolítica, poderá classificar seus riscos, talvez sutis, talvez mortais, como moderados, baixos ou mesmo insignificantes, já que a nova NR-1 aboliu qualquer **critério de classificação**;
3. A diretriz central do “novo paradigma” é permitir que a tomada de decisão para o tratamento dos riscos nas empresas seja **delegada**, de forma exclusiva, aos **empregadores**, infensas à ação do Estado. Se é interessante que a gestão seja flexível e aderente às idiosincrasias de cada setor da economia real, a **ausência de critérios técnicos** para decidir o que será ou não controlado transformará o GRO/PGR em um **validador** das piores condições de exposição. Este é o cerne da análise que deve ser feita acerca do novo texto, a entrar em vigor em um fatídico agosto. No que concerne à nova NR-9, ao GRO/PGR e à minimização dos

riscos ambientais, os retrocessos podem ser demonstrados na análise comparativa com os textos atualmente vigentes, vide tópico 4 desta NT;

NR 1 – processo de gestão de riscos sob controle patronal



Fonte: coletivo de SST do Instituto Trabalho Digno

4. Se a defesa da opção adotada na NR-1 fosse evitar o seu “engessamento”, tornar-se-ia ainda mais incompreensível a metodologia estabelecida na nova NR-3 – Embargo e Interdição, alegadamente importada da longínqua Nova Zelândia, por sua vez inspirada em um modelo inglês¹⁴, países com uma insuspeita identidade sócio-econômico-cultural e de processos de trabalho com o Brasil. Na NR-3, optou-se por estabelecer critérios de classificação e matrizes de riscos, além de polêmicos, altamente prescritivos; na NR-1, pela omissão e

¹⁴ Enforcement Management Model (EMM), desde 2002, um modelo de gerenciamento da fiscalização do HSE britânico. Hoje ainda em desenvolvimento e alvo de muitas críticas.

permissividade. A coerência normativa talvez não seja objetivo da atual revisão das NR, apenas o atendimento às suas premissas estigmatizantes;

5. Acerca dos procedimentos de avaliação de riscos ocupacionais, a nova regulamentação prevê:

1.5.4.4.2.1 A organização deve selecionar as ferramentas e técnicas de avaliação de riscos (grifo nosso) que sejam adequadas ao risco ou circunstância em avaliação.

6. Ausentes critérios para estabelecimento de descritores e classificação dos riscos ocupacionais, como determinar se a técnica ou ferramenta de avaliação de riscos é adequada ao perigo ou circunstância específica? A simples afirmação de atendimento aos preceitos da **ISO 45001:2018**¹⁵, embora sua natureza notoriamente não prescritiva, seria suficiente? Sua mera citação em norma, como na **ABNT NBR ISO/IEC 31010:2012**¹⁶, bastaria? Em seu escopo, esta última é clara ao estabelecer que “não fornece critérios específicos para identificar a necessidade de análise de riscos, **nem determina o tipo de método de análise de riscos que é requerido para uma aplicação específica**”. Diante da restrição normativa, o que seria uma ferramenta adequada? Poderíamos aplicar ferramentas genéricas em face das peculiaridades de cada situação de trabalho? Em outro extremo, a simples existência de um profissional habilitado, legalmente responsável pela criação e uso da ferramenta, seria condição suficiente para a sua validação? A vida real não se sustenta nos discursos ufanistas, o mercado se movimenta e se ajusta à demanda. Já estão disponíveis

¹⁵ ISO 45001:2018 - Occupational health and safety management systems — Requirements with guidance for use.

¹⁶ ABNT NBR ISO/IEC 31010:2012 - Gestão de riscos — Técnicas para o processo de avaliação de riscos, norma em revisão.

para comercialização, via internet, aplicativos com todas as conformações possíveis para as matrizes e respectivos descritores, de livre lavra de seus autores. Com o **Estado ausente, regras ausentes, critérios técnicos ausentes**, já estão disponíveis **matrizes e descritores** longe de qualquer validação científica, mas que comportam classificações de risco convenientemente permissivas. Exemplarmente, a seguir excerto de aplicativo em comercialização no Brasil para alegado atendimento à futura NR-1, inclusive com disponibilidade de modelos de apresentação para o GRO/PGR:

DESCRITORES UTILIZADOS NA MATRIZ PARA O PARÂMETRO PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA

1. **Extremamente remota**
2. **Remota**
3. **Improvável**
4. **Provável**
5. **Frequente**

Fonte: informação, de caráter público, coletada na rede mundial de computadores em dezembro de 2020.

7. Neste caso, considerando-se apenas o parâmetro probabilidade de ocorrência do efeito, quais critérios técnicos diferenciariam a categoria “extremamente remota” da “remota”? Ou de “improvável” para “provável”? Em revisões sistemáticas e meta-análises, foi identificado um aumento significativo do risco de ocorrência de leucemia mieloide aguda (LMA) e de leucemia linfóide crônica

(LLC) decorrente da exposição ao benzeno no ambiente de trabalho¹⁷. O excesso de risco para a leucemia, decorrente da exposição ao benzeno, por exemplo, em um posto de revenda de combustíveis (PRC), seria suficiente para provocar a classificação do efeito como “provável”? E se, para o mesmo caso, outro profissional indicar um nível de risco “improvável” ou “remoto”, isso legitimaria a não aplicação de medidas preventivas? Qual seriam as possibilidades de intervenção dos agentes de Estado, se a NR-1 deixou de cumprir o seu papel de regular um piso de respeito à vida?

8. A meta-análise tem sido bastante utilizada para avaliar a exposição a potenciais carcinógenos humanos. Exemplarmente, a ferramenta foi utilizada para comparar, quantitativamente, a associação entre a ocupação como pintor e a incidência ou mortalidade por câncer de pulmão¹⁸:

O risco relativo resumido para câncer de pulmão em pintores foi de 1,35 [intervalo de confiança de 95% (IC), 1,29-1,41; 47 estudos] e 1,35 (95% CI, 1,21-1,51; 27 estudos), após o controle do tabagismo. O risco relativo foi maior em não fumantes e persistiu quando restrito a estudos que ajustaram para outras exposições ocupacionais. Os resultados permaneceram robustos quando estratificados por desenho do estudo, sexo e local do estudo e, portanto, é improvável que seja devido ao acaso ou viés. Além disso, as análises de exposição-resposta sugeriram que o risco aumentou com a duração do emprego.

¹⁷ Moraes, E.M. *et al.* Análise de indivíduos com leucemia: limitações do sistema de vigilância do câncer, Ciênc. saúde coletiva vol.22 nº.10. Rio de Janeiro, outubro de 2017.

¹⁸ Guha, Neela *et al.* Risco de câncer de pulmão em pintores: uma meta-análise. Environmental Health Perspectives, 2009.

9. Diante deste tipo de informação, se os responsáveis pelo GRO/PGR classificassem o nível de risco como “baixo” para o efeito câncer de pulmão na exposição dos pintores industriais e, em decorrência, medidas preventivas fossem subestimadas ou simplesmente não adotadas, a empresa estaria sujeita a alguma penalização?
10. Sem explicitar qualquer critério técnico para a classificação de riscos, posturas antissociais e não preventivas serão **legalmente toleradas**. O mesmo raciocínio é válido para outros carcinógenos humanos reconhecidos (amianto, formaldeído e outros classificados no grupo 1 da LINACH¹⁹). Idem para milhares de tóxicos sistêmicos, centenas de sensibilizantes dérmicos ou respiratórios e para uma infinidade de outros agentes estressores, para os quais estão disponíveis suficientes ou mesmo limitadas informações acerca de seus efeitos sobre a saúde humana e meio ambiente;
11. Reiteramos que sem **travas ou critérios técnicos** presentes na regulamentação, classificações de risco permissivas estarão à salvo de qualquer questionamento, mesmo absurdas. E o mercado também se movimenta para **ênfatisar a execução de avaliações quantitativas** de concentrações e intensidades para agentes ambientais (há um subliminar incentivo à prática no processo de revisão das NR), mesmo em desacordo com recomendações internacionais. A avaliação das possibilidades de ocorrência de alterações da saúde humana estabelecida unicamente por ferramentas de avaliação quantitativa é frágil, por múltiplas razões: lacunas de informação acerca da toxicidade de muitas substâncias; limitação das prevalências e tabelas de risco relativo; variação da suscetibilidade individual; variação das condições de exposição; exposição simultânea a vários

¹⁹ Lista Nacional de Agentes Cancerígenos para Humanos (LINACH), Portaria Interministerial nº 9, de 7 de outubro de 2014. Infelizmente, nunca atualizada.

agentes; ausência ou falha na estratégia de amostragem adotada, entre outras. A **permissividade seletiva** da nova NR-1, especialmente a ausência de critérios de classificação de riscos, será a porta de entrada para novas distorções, seguidas de mais acidentes, adoecimentos, maior encobrimento donexo causal e consequente silêncio epidemiológico;

12. A História nos apresenta lições e reflexões. Já houve proposta de governo para alteração da Norma Regulamentadora nº 1 que incorporava elementos para a gestão de riscos no trabalho, inclusive lançada à **consulta pública**²⁰. A proposta, embora mais equilibrada e responsável que a redação atual, não foi aprovada. Mas já em 2014 demonstrava a **necessidade de estabelecimento de critérios técnicos** para o procedimento de classificação de riscos, exatamente na forma a seguir:

3.9.8.2. Os níveis de risco devem ser expressos em escala de, pelo menos, quatro níveis, correspondentes a Risco Muito Alto, Risco Alto, Risco Moderado e Risco Baixo, ou denominações equivalentes, observando-se, no mínimo, os seguintes **critérios**:

a) nas situações em que **não sejam observados os requisitos legais de prevenção** aplicáveis, o risco deve ser classificado sempre como Muito Alto ou Alto;

b) nas situações cujas **consequências possíveis sejam fatalidades ou danos incapacitantes**, o risco deve ser classificado, no mínimo, como Moderado, ainda que adotadas as devidas medidas de prevenção.

c) o risco deve ser classificado, no mínimo, como Alto nas situações que envolvem **exposições entre 50% e 100% do Valor de Referência** para agentes

²⁰ Portaria MTE nº 428/2014, publicada no DOU no dia 28.05.2014.

reconhecidamente **cancerígenos, mutagênicos, tóxicos para a reprodução humana ou sensibilizantes** respiratórios;

d) em situações de **extremo desconforto ou incômodo** o risco deve ser classificado, no mínimo, como Alto.

13. Muitas coisas mudaram em nosso país nos últimos anos, não para melhor. A proposta de 2014 era imperfeita, poderia ser aperfeiçoada, mas ao contrário da atual redação da NR-1, focava o **interesse público ao estabelecer regras gerais ao processo de gestão de riscos** nas empresas, reduzindo a chance de sonegação de direitos fundamentais e oferecendo maior segurança jurídica aos bons empregadores;

14. O nosso passado colonial renasce na pseudomodernidade, inclusive na restrição para que o Estado possa intervir em **situações de risco evidente** à saúde dos trabalhadores, em infinitas combinações não expressamente previstas nas NR, na forma já demonstrada no tópico 3 desta NT. A suposta edição de guias ou recomendações técnicas acessórias pela Fundacentro, fundação pública sob controle político do Ministério da Economia, estará longe de se constituir em obrigações legais a serem seguidas pelos empregadores;

15. Outras involuções são observadas, como obrigações dos empregadores referentes à antecipação dos perigos e prévio planejamento de medidas preventivas, constantes em várias NR. Considerando-se o subitem 1.5.4.2.1 da nova NR-1 e sua centralidade, estas obrigações estarão minimizadas:

O levantamento preliminar de perigos deve ser realizado:

a) antes do início do funcionamento do estabelecimento ou novas instalações;

- b) para as atividades existentes; e
- c) nas mudanças e introdução de novos processos ou atividades de trabalho.

16. Uma obrigação (em tese, ementas para atuação pela fiscalização trabalhista ainda não foram estabelecidas) restrita à execução formal do levantamento, não necessariamente com medidas eficazes de minimização dos futuros riscos, como determina a NR-9 vigente. Em termos práticos, se a empresa X resolver ampliar sua linha de pintura industrial, utilizando o sistema poliuretânico (PU), e o "levantamento preliminar" prescrever apenas o uso de respiradores semifaciais com filtros químicos (como regra, não devem ser utilizados respiradores com filtros para exposição as substâncias com fraca propriedade de alerta, como os isocianatos) a obrigação estará formalmente cumprida. Retirou-se o compromisso com a efetividade das medidas preventivas, a medida será talvez um salvo-conduto contra a ação do Estado, mesmo comprometendo a saúde de muitos;

17. A gestão de riscos no trabalho deve estar vinculada a um sistematizado **planejamento estratégico**, transparente e eficaz. Na forma da ainda vigente NR-9, essa etapa é pensada no estabelecimento de **objetivos, prioridades e metas** para mitigação de riscos, obrigação legal dos empregadores. No GRO/PGR da nova NR-1 esta necessidade é subestimada, inclusive na **ausência de indicadores de eficácia e melhoria contínua**. O seu plano de ação - entendido como o produto resultante do método e ferramentas arbitrariamente escolhidos para a gestão dos riscos - contém um genérico "para as medidas de prevenção deve ser definido cronograma, formas de acompanhamento e aferição de resultados". Infelizmente, nada que possa ser entendido como um planejamento sistemático da gestão de riscos ocupacionais (GRO), adaptado à conjuntura e desafios a serem enfrentados;

18. O **princípio da melhoria contínua** é um dos pilares da normatização ISO e objetiva evitar que a gestão de riscos tropece em suas próprias pernas e ações irrelevantes. No texto da nova NR-1, foram ignoradas formas de demonstrar esta progressão, inclusive por meio de indicadores. O princípio está restrito a um genérico “adotar medidas para melhorar o desempenho em SST”, na forma de seu subitem 1.5.3.4, cujo cumprimento será alcançado mediante qualquer ação periférica. Exemplarmente, com a execução de um treinamento passivo, por mais frágil que seja como instrumento para “melhorar” o desempenho do GRO/PGR;

19. O novo texto também propõe uma restrição conceitual para **risco relacionado ao trabalho**:

1.5.4.1 O processo de identificação de perigos e avaliação de riscos ocupacionais deve considerar o disposto nas Normas Regulamentadoras e demais exigências legais de segurança e saúde no trabalho.

20. Em leis ou regulamentos, o verbo “dever” implicaria estabelecimento de uma obrigação. Na forma do subitem, essa pode facilmente ser entendida como associada a um limite – **somente** o “disposto nas Normas Regulamentadoras e demais exigências legais”. Talvez a ausência de expressão que remeta à necessidade de serem consideradas “no mínimo, as NR” ou similar tenha sido decorrente do açodamento do processo de revisão, descuido ou falha redacional. No entanto, levando-se em conta as suas peculiaridades e premissas, é mais provável que o objetivo tenha sido realmente estabelecer um **teto regulatório**: os riscos a serem considerados no GRO/PGR serão aqueles expressamente descritos nas NR de SST;

21. O caráter antissocial da prescrição é facilmente demonstrado. Em relação à exposição a **agentes químicos**, segundo a coleção CAS Number²¹, há registros formais de mais de **177 milhões de substâncias**, orgânicas e inorgânicas; um número astronomicamente menor possui alguma evidência científica acerca dos seus potenciais impactos sobre a saúde e meio ambiente; um número ainda imensamente menor, limites de exposição ocupacional (LEO) estabelecidos, considerando todas as entidades mundiais com interface no tema. A maior parte das substâncias, mesmo que apresentem evidências toxicológicas significativas, não estará diretamente expressa nas NR, não estará no “novo” Anexo 11 da NR-15 ou em qualquer outra disposição regulamentar brasileira. Tampouco estarão contempladas a maior parte das reações tóxicas por sinergia, em exposições simultâneas. Como estabelecer necessárias medidas para a minimização dos riscos decorrentes do contato a este universo de xenobióticos diante de uma **camisa de força**? Como estabelecer ações preventivas se o GRO/PGR está contido por um teto: somente o **disposto, de forma expressa, na regulamentação**? Da mesma forma, como ficaria o tratamento dos riscos ligados, por exemplo, à **nanotecnologia** e respectiva exposição aos nanomateriais, como o grafeno, ausentes nas NR? E riscos de outra natureza, como os relacionados a fatores psicossociais? Desconhecemos legislação análoga, exceto talvez no mundo plano, que proponha uma natureza **crystalizada** para os riscos relacionados ao trabalho. A regra é oposta, está contida na diversidade e dinamicidade do processo, inclusive em face da contínua incorporação de novas tecnologias. Se é verdadeiro que a percepção

²¹ Banco de dados, sob responsabilidade de divisão da American Chemical Society, caracterizado pelo registro e imposição de identificadores numéricos singulares para cada substância, liga, composto, mineral, mistura, polímero, sal ou uma das 68 milhões de sequências de proteínas e ácidos nucleicos. Tem reconhecimento internacional, servindo de chave de pesquisa ou link para busca de maiores informações, inclusive toxicológicas. Consulta em 17 de fevereiro de 2021: <https://www.cas.org/support/documentation/chemical-substances/faqs>

do risco é algo socialmente construído, devem existir limites para a barbárie e experimentação danosa;

22. Lembrando que se o GRO/PGR deixar de **identificar perigos** à saúde no estabelecimento ou empresa, a consequência obrigatória será a ausência ou insuficiência das medidas corretivas, mesmo quando necessárias;

23. A **técnica redacional** utilizada no texto relacionado ao GRO/PGR prima por determinações confusas, às vezes conflitantes. É exemplo o seu subitem 1.5.4.2.1.1:

Quando na fase de levantamento preliminar de perigos o risco (grifo nosso) não puder ser evitado, a organização deve implementar o processo de identificação de perigos e avaliação de riscos ocupacionais, conforme disposto nos subitens seguintes.

24. Ou ainda, no subitem 1.5.4.3.1:

A etapa de identificação de perigos (grifo nosso) deve incluir:

- a) descrição dos perigos e possíveis lesões ou agravos à saúde;
- b) identificação das fontes ou circunstâncias; e
- c) indicação do grupo de trabalhadores sujeitos aos riscos (grifo nosso).

25. O GRO/PGR se propõe reunir, sob o mesmo guarda-chuva, todos os riscos relacionados ao trabalho humano. Reforçando a reflexão anterior, como consequência teremos centenas de novas ferramentas e técnicas disponíveis para a sua avaliação. Algumas de uso tradicional, exemplarmente, instrumentos para avaliação dos riscos relacionados aos distúrbios musculoesqueléticos, cercadas por limitações, controvérsias e frequente mal uso. No Brasil emprega-

se, também quase sempre de forma equivocada, a ferramenta *Hazard Rating Number (HRN)* para a estimativa de riscos na operação de máquinas singulares, quando a sua concepção original atendeu às necessidades da gestão interna nas empresas e determinação de prioridades de ações corretivas para grupos de máquinas. Para a avaliação de riscos químicos, há opções disponíveis, desde o *Critical Task Exposure Screening (CTES)*, para riscos de inalação ou de contato com a pele, até ferramentas e apps disponibilizadas pela *American Industrial Hygiene Association (AIHA)*, entre outras. Todas as ferramentas disponíveis, mesmo as pouco conhecidas entre nós, possuem um traço comum: a existência de prescrições de uso e limitações. O momento é propício para a criação de outros instrumentos por empreendedores, sem o balizamento por quaisquer travas legais na futura NR-1. Como serão estabelecidas as ferramentas mais adequadas para a análise de cada risco? Como os seus resultados seriam validados? Como evitar que instrumentos, propostos sem observância de critérios técnicos, sejam utilizados? Como os agentes de Estado contestarão o seu eventual mau uso, até mesmo fraudes, se a regulamentação é omissa?

26. Outro ponto consensual para o sucesso processo de gestão de riscos à saúde é a **participação ativa dos trabalhadores**. São eles que realmente conhecem o seu trabalho, têm o saber embebido de vida real, conhecem as variações da atividade, suas mazelas e riscos ocultos. O *sui generis* processo legal de gestão de riscos à brasileira decretou a desimportância desta participação, nos termos do subitem 1.5.3.3 da “nova” NR-1:

A organização deve adotar mecanismos para:

a) **consultar os trabalhadores** quanto à percepção de riscos ocupacionais, podendo para este fim ser adotadas as manifestações da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes - **CIPA**, quando houver; e

b) **comunicar aos trabalhadores** sobre os riscos consolidados no inventário de riscos e as medidas de prevenção do plano de ação do PGR.

27. A participação dos trabalhadores na gestão dos riscos a que estão submetidos será sempre uma conquista, não uma oferta. Mas o novo texto da NR-1 surpreende por seu anacronismo e desconhecimento das instâncias de representatividade dos trabalhadores, tratando pessoas como componentes inanimados do processo de produção. Na forma da sua redação, bastaria à “organização” alegar que leu, sem consequências, as manifestações constantes em atas das CIPA (uma minoria de estabelecimentos industriais e comerciais possuem estas comissões instaladas; uma parte infimamente menor, operantes) para que a demanda legal fosse considerada atendida, na contramão de uma gestão realmente participativa. O novo texto é um eufemismo para **negar a participação dos trabalhadores** na discussão de fatores de risco em seu próprio trabalho e **garantias da sua própria existência;**

28. A **análise de eventos acidentários**, no âmbito do processo de gestão de riscos laborais, é recomendação do sistema normativo e estratégia para aprendizagem organizacional com os erros cometidos. Apesar dos indignos indicadores de morbidade e acidentalidade pelo trabalho no Brasil, a ferramenta é tratada de forma periférica na nova NR-1. Não há elementos para buscar minimizar a subnotificação de acidentes, aumentar a transparência e participação dos trabalhadores nestas análises e otimizar as medidas corretivas. Os percentuais de não notificação de casos acidentários no Brasil são extremos, variando na faixa entre 65,6%²² a 83%²³ do total, conforme região ou setor. A clivagem social

²² <https://www.scielo.org/article/rsp/2005.v39n2/254-260/#:~:text=A%20subnotifica%C3%A7%C3%A3o%20de%20acidentes%20do%20trabalho%20foi%20estimada%20em%2079,em%20outras%20localidades%20do%20Pa%C3%ADs.>

²³ <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/6868/1/Tese.%20Jorgana%20Fernanda%202012.pdf>

da acidentalidade é demonstrada por diversos estudos de revisão, impondo maior peso para trabalhadores vulneráveis, temporários e terceirizados;

29. A nova NR-1 também assume velhas práticas quando o tema é a **capacitação dos trabalhadores** para o exercício de suas atividades. Capacitar como uma das necessárias dimensões da humanização do trabalho, muito além do repassar passivo de informações, exige o indivíduo tomado como um ser integral, dotado de sonhos, desejos, virtudes e limitações, condição insuperável para a boa gestão dos riscos laborais. O conhecimento instrumentaliza cidadania e pode dar ao trabalhador voz ativa no gerenciamento dos riscos. No entanto, sob a ótica recorrente de apenas minimizar custos para o empregador, a nova NR-1 permitirá o “aproveitamento” de treinamentos realizados na mesma “organização” ou entre “organizações”, conforme seus subitens 1.7.7 e 1.7.8. Atende a lógica patronal, mas ignora as singularidades da nossa população: elevadas taxas de analfabetismo, entre os maiores de 15 anos (6,6% em 2019, chegando a 13,9% na região Nordeste) e 38,8% sem instrução formal ou apenas com o ensino fundamental incompleto. Em um cenário favorável a boas práticas de gestão de riscos no trabalho, a iniciativa privada contribui com oportunidades de socialização e aprendizado;

30. As empresas privadas classificadas como ME e EPP representam 98,5% do total do país e respondem por 54% dos empregos formais, mais que as médias e grandes empresas. Há um crescimento significativo no número de ME, que passaram de 3,0 milhões em 2010 para 4,4 milhões em 2017. O crescimento das EPP foi ainda maior no período (2,47% ao ano), passando de 800.000 para 1,13

milhão entre 2010 e 2017²⁴. Apesar de algumas ME e EPP se enquadrarem formalmente no grau de risco 1 ou 2, seus trabalhadores muitas vezes desempenham atividade perigosas e/ou laboram em empresas contratantes de maior risco. As ME e EPP também desempenham atividades em setores econômicos como comércio (46%), serviços (35%), incluindo transporte rodoviário de cargas e serviços de engenharia, indústrias (12,2%), construção (4,4%) e agropecuária (1,6%), incluídas entre as atividades econômicas prioritárias no planejamento das ações da Auditoria do Trabalho. Algumas EPP, por exemplo, são pequenas fundições, com grandes riscos laborais associados;

31. Nos termos da nova redação da NR-1, as ME e EPP podem optar pela utilização de **ferramenta virtual de avaliação de riscos**, que alegadamente será disponibilizada pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT) do ME. Mas qual a garantia da efetividade deste instrumento? Serão específicos para riscos a serem enfrentados, por exemplo, em uma galvanoplastia ou apenas uma declaração genérica? Serão capazes de atingir riscos de difícil percepção, como os psicossociais? Qual a base técnico-científica será utilizada? Estas ferramentas serão testadas e seus eventuais benefícios estatisticamente validados? Experiências similares, em países europeus como França e Itália, resultaram em ferramentas virtuais desenvolvidas para específicos setores ou atividades, como farmácias ou pequenas marcenarias. Um largo tempo foi despendido para a sua concepção, discussão com os atores intervenientes, testes e validação. A **exceção atingirá a maioria da população trabalhadora formal** mas foi criada sem que a sociedade tenha a mínima ideia acerca de seus

²⁴ <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ro/artigos/perfil-das-microempresas-e-empresas-de-pequeno-porte-2018,a2fb479851b33610VgnVCM1000004c00210aRCRD>

objetivos, formatos e funcionalidades. Não há qualquer garantia que estas **ferramentas cumpram alguma função social;**

32. A Lei n. 9.983/2000 criou um novo tipo penal para a inserção de dados falsos, alteração ou exclusão indevida em sistemas informatizados e banco de dados mantidos pela Administração Pública, restrito aos servidores públicos, artigo 313-A do CP. No entanto, não há tipificação penal para empregadores ou assessores contratados que omitirem perigos ou falsearem níveis de risco no PGR, tampouco mecanismos para estabelecer a sua intencionalidade, ainda que possam causar sérios danos à saúde dos trabalhadores. E lembrando que o **Estado foi afastado da fiscalização do ponto fulcral** do processo de gestão: a classificação dos riscos, que vincula diretamente as medidas preventivas;

33. Disposições e omissões da nova NR-1 resultarão em padrões de exploração fora de qualquer regulação estatal, vidas dependentes da vontade dos patrões e da ética de assessores contratados. Infelizmente, os **padrões éticos** que permeiam as relações de trabalho no Brasil potencializam as preocupações com o texto do novo GRO/PGR.

Conforme demonstrado extensivamente nesta nota, há um somatório de impropriedades no novo GRO/PGR. No entanto, um objetivo estará sendo plenamente atingido, propor um **atestado de validação** das condições já existentes nas empresas, desta vez **imune à ação do Estado**. Majoritariamente limitado a riscos básicos, restrito ao que os empregadores se propõem a executar, pautado na hegemonia do EPI e treinamentos claudicantes. Produtos e serviços relacionados ao GRO/PGR com estas características já estão sendo amplamente ofertados pelo mercado.

6. Conclusões

A **precarização do trabalho** é um dos eixos de uma agressiva engrenagem concebida para maximizar lucros, mesmo que as consequências atinjam as **camadas mais vulneráveis** da população. Ao longo da tortuosa história humana, **ataques a valores fundamentais** foram ornados com a cruz, às vezes com a espada, de uma suposta modernização às avessas, a modernização dos comendadores. Neste contexto, a **domesticação** da regulação de saúde e segurança no trabalho em nosso país é parte de um processo maior, observado igualmente em outras áreas.

O Instituto Trabalho Digno concorda com a necessidade de atualização de nossa regulamentação em SST, inclusa a possibilidade de serem incorporados elementos para a gestão de riscos, desde que inserida em um processo que **prevaleça o interesse coletivo**. A nova NR-1 e sua centralidade é parte de um **projeto de governo**. Ao abdicar de sua função precípua que é *regulamentar*, entrega ao livre mercado um poder de vida e morte que nunca deveria ter. É o **avesso de uma política pública** voltada ao social, pois torna legais **práticas de precarização e exploração**, refletindo nossa dificuldade em construir uma sociedade equilibrada. As estatísticas deste futuro incerto não serão compostas por números, índices e planilhas, mas por muitas, muitas, muitas histórias de dor e vidas humanas.

Seremos solidários a todos os que definham pelo trabalho, na batalha diária pela sobrevivência. Esperamos que outras instituições públicas e privadas, representações de trabalhadores e de profissionais em SST tenham a percepção que a continuidade

deste processo de corrosão de direitos e desintegração social não trará qualquer benefício sustentável, inclusive para as empresas.

Ainda há tempo para que as portas da insensatez sejam fechadas.

“A nossa grande tarefa está em conseguirmos nos tornar mais humanos”, José Saramago, 1995.

Em 8 de junho 2021.

Instituto Trabalho Digno