

2 O CONTEXTO HISTÓRICO DA SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

2.1 A evolução histórica da Segurança e Saúde no Trabalho

Na história da segurança do trabalho, são encontrados indicativos muito antigos da preocupação quanto à preservação da vida dos trabalhadores. Hipócrates (460-357 AC) e Plínio, o Velho (23-79 DC), indicaram nos seus trabalhos a ocorrência de doenças pulmonares em mineiros.

No ano de 1556, Georg Bauer publicou o livro “Re De Metallica”, onde estuda as doenças e acidentes de trabalho relacionados à mineração e fundição de ouro e prata. O autor discute, em especial, a inalação de poeiras, causadora da “asma dos mineiros” que, pelos sintomas descritos, deve tratar-se de silicose. Em 1567, Aureolus Theophrastur Bombastur von Hohenheim apresentou a primeira monografia relacionando trabalho com doença. (Nogueira In: FUNDACENTRO, 1981).

Em 1700, na Itália, o médico Bernardino Ramazzini, considerado o “Pai da Medicina do Trabalho”, publicou o livro “De Morbis Artificum Diatriba”. A obra descreve com bastante profundidade as doenças relacionadas à cerca de cinquenta profissões, tais como: mineiros, químicos, oleiros, ferreiros, cloaqueiros, salineiros, joalheiros, pedreiros, entre outros.

A Revolução Industrial significou a mudança vertiginosa na história da humanidade, quando os meios de produção, até então dispersos e baseados na cooperação individual, passaram a concentrar-se em grandes fábricas, ocasionando profundas transformações sociais e econômicas. A revolução industrial se deu em diferentes épocas nos diversos países civilizados. Na Inglaterra, que foi o país pioneiro, a revolução industrial surgiu com toda a intensidade no

século XVIII; na Alemanha e USA, começou por volta do ano de 1820 e na Rússia, por volta de 1890.

Em 1770, o operário inglês Hargreaves, inventou a primeira máquina de fiar, em que uma pessoa efetuava o trabalho de oito, movendo uma manivela de oito fusos. Em 1785, Edmund Cartwright inventou um tear movimentado por uma lançadeira automática. Este tear, movido por propulsão hidráulica, fazia com que cada operário realizasse o trabalho de duzentos homens, possibilitando, inclusive, converter fio em pano.

As máquinas a vapor foram utilizadas, inicialmente, na indústria inglesa de tecidos de algodão, quando James Watt, em 1769, patenteou a primeira máquina a vapor com boa aplicação prática. A substituição da propulsão hidráulica pela máquina a vapor mudou profundamente o quadro industrial, pois não houve mais a necessidade da instalação das fábricas próximas aos cursos d'água, podendo instalar-se nas grandes cidades, onde a mão de obra estava disponível em abundância.

Antes do advento das máquinas de tecelagem, os artesãos eram os donos de seus próprios negócios, com uma produção apenas o suficiente para atender suas necessidades. Como os artesões não tinham condições de adquirir as novas máquinas, tampouco de competir com elas em condições de igualdade, o meio de produção artesanal foi substituído pelo meio industrial, ficando os artesões como massa de mão-de-obra disponível para trabalhar nas fábricas.

A necessidade de mão de obra para a indústria, aliada ao fato de haver desemprego no meio rural, estabeleceu um fluxo migratório do campo para as cidades em proporção até então nunca vista.

Este fluxo migratório não se dava apenas para a indústria, mas também para sua estrutura de sustentação. As máquinas a vapor usavam carvão para seu acionamento, o que aumentou também o número de minas de carvão nos diversos países. Segundo Nascimento (1997), no ano de 1900, havia cinco milhões de trabalhadores nas minas, assim distribuídos: 900.000 na Grã-

Bretanha, 500.000 na Alemanha e EUA, 300.000 na França, 230.000 na Rússia e Áustria-Hungria, 160.000 na Bélgica e Índia, 120.000 no Japão e 100.000 no Sul da África.

O trabalho em condições degradantes, que era desempenhado pelos mineiros, contribuiu para criar na categoria uma consciência das condições desumanas a que eles eram submetidos. Era comum a ocorrência de incêndios, explosões, intoxicação por gases, inundações e desmoronamento, ocasião em que muitos trabalhadores ficavam sepultados nas galerias. Também eram comuns as doenças ocupacionais, tais como tuberculose, anemia e asma.

A improvisação das fábricas e a mão-de-obra constituída, principalmente, por crianças e mulheres resultaram em problemas ocupacionais extremamente sérios. Os acidentes de trabalho eram numerosos, provocados por máquinas sem qualquer proteção, movidas por correias expostas, e as mortes, principalmente de crianças, eram muito frequentes (Nogueira In: FUNDACENTRO, 1981).

Não havia nenhuma regulamentação quanto às condições do trabalho e do ambiente industrial, tampouco em relação à duração da jornada de trabalho. Apesar da jornada excessiva de trabalho não poder ser atribuído ao nascimento da grande indústria, pois já era verificada na atividade artesanal, esta condição foi potencializada. A partir de 1792, com a invenção do lampião a gás, houve uma tendência de aumento da jornada de trabalho, haja vista a possibilidade de uso de iluminação artificial, ainda que precária.

Na metade do século XIX, na França, trabalhava-se 12 horas nas províncias e 11 horas em Paris, podendo variar conforme o tipo de atividade. A categoria dos mineiros passava 12 horas diárias no fundo da mina, com 10 horas de trabalho efetivo. Havia jornadas de 15 horas nas fábricas de alfinetes. Nas tecelagens, trabalhava-se 15 horas se o trabalho era em domicílio e 12 horas na própria fábrica (Nascimento, 1997)

O trabalho das crianças nas fábricas durante a revolução industrial indica uma condição vexatória, abaixo de qualquer padrão de dignidade. Na Inglaterra, os menores eram oferecidos às

indústrias em troca de alimentação. Eram comuns os intermediários que buscavam as crianças para trabalhar nas fábricas, estabelecendo, inclusive, contratos onde o industrial deveria aceitar, no lote de menores, “os idiotas”, na proporção de uma para cada grupo de vinte.

Além do comércio de crianças, eram comuns também os maus tratos com os menores, que eram açoitados se trabalhavam de forma imprópria e em ritmo lento. Um industrial da época entendia que “não havia nenhum ser humano com mais de quatro anos que não podia ganhar a vida trabalhando” (Nascimento, 1997:11).

Em função das más condições de trabalho, o parlamento inglês criou uma comissão de inquérito que foi responsável pela criação, em 1802, da primeira lei de proteção aos trabalhadores, a “Lei de Saúde e Moral dos Aprendizes”, que estabelecia o limite de 12 horas de trabalho diário, proibia o trabalho noturno, obrigava os empregadores a ventilar as fábricas e lavar suas paredes duas vezes por ano. Esta lei, complementada em 1819, não teve a eficiência esperada devido à oposição dos empregadores (Nogueira In: FUNDACENTRO, 1981).

Outra comissão de inquérito avaliou as condições de trabalho das fábricas e elaborou, em 1831, um relatório que concluía:

Diante desta comissão desfilou longa procissão de trabalhadores – homens e mulheres, meninos e meninas. Abobalhados, doentes, deformados, degradados de sua qualidade humana, cada um deles era clara evidência de uma vida arruinada, um quadro vivo da crueldade do homem para com o homem, uma impiedosa condenação daqueles legisladores que quando em suas mãos detinham poder imenso, abandonaram os fracos a capacidade dos fortes. (Santos apud Ribeiro Filho, 1997:13).

A partir do relatório elaborado pela comissão, foi instituída na Inglaterra, em 1833, a “Lei das Fábricas” (Factory Act), que foi a primeira lei realmente eficiente no campo da segurança e saúde no trabalho. A lei, aplicada à indústria têxtil, proibia o trabalho noturno para os menores de 18 anos, restringindo sua carga horária para 12 horas diárias e 69 semanais. Para menores entre 9 e 13 anos, a jornada de trabalho diária passou a ser de 9 horas. A idade mínima para o trabalho era de 9 anos, sendo necessário um médico atestar que o desenvolvimento físico da criança

correspondia à sua idade cronológica. As fábricas precisavam ter, ainda, escolas frequentadas por todos os trabalhadores menores de 13 anos.

A partir da lei das fábricas, outros avanços ficaram evidenciados nas relações de trabalho na Inglaterra, tais como a lei de 1844, que instituiu a jornada de trabalho de 10 horas diárias para mulheres, leis de 1850 e 1853, estabelecendo jornada de trabalho dos homens em 12 horas diárias e lei de 1842, que proibiu o trabalho de mulheres, menores em subsolo e lei de 1867 que reconheceu e determinou providências para prevenção das doenças provocadas por condições de trabalho, exigiu a instalação de proteção nas máquinas e proibiu a realização de refeições em locais que tivessem a presença de agentes químicos agressivos.

Com a expansão da indústria no restante da Europa e com a experiência já vivida na Inglaterra, os demais países foram estabelecendo e aprimorando legislações próprias de proteção ao trabalhador. Na França, em 1813, ficou proibido o trabalho de menores em minas, em 1841, foi proibido o trabalho de menores de 8 anos e fixada jornada diária de 8 horas para menores de 12 anos, e de 12 horas para menores com idade entre 12 e 16 anos. Em 1848, foi estabelecida como jornada máxima de trabalho diária de 12 horas.

Na Escócia, os trabalhadores eram comprados e vendidos com os filhos, com os quais eram estabelecidos contratos verbais de longo prazo, inclusive vitalícios, situação degradante que só foi eliminada a partir do surgimento de legislação própria nos anos de 1774 e 1799 .

Na Alemanha, no ano de 1839, foi proibido o trabalho de menores de 9 anos e restringida a jornada diária dos menores de 16 anos para 10 horas. Em 1853, estabeleceu-se a idade mínima do menor operário para 12 anos e limitada a jornada diária de trabalho dos menores de 14 anos para 6 horas. Em 1869, a legislação dispôs:

Todo o empregador é obrigado a fornecer e a manter, à sua própria custa, todos os aparelhos necessários ao trabalho, tendo em vista a sua natureza, em particular, do ramo da indústria a que sirvam, e o local de trabalho em ordem a fim de proteger os operários, tanto quanto possível, contra riscos de vida e de saúde. (Nascimento, 1997:34).

A Bélgica regulamentou a segurança e saúde industrial em 1810, a Rússia a partir de 1839, a Dinamarca em 1873, a Suíça em 1877 e os EUA a partir de 1877, através do Estado de Massachussetts (Santos, 1997).

2.2. A segurança e saúde do trabalho no Brasil

No Brasil Colonial, os escravos trabalhavam até 18 horas por dia, estando os proprietários no direito de aplicar castigos para garantir uma melhor produtividade e submissão ao trabalho. Esta situação tornava a mão de obra escrava quase que descartável, já que, em 1730, a vida útil de um escravo jovem era de apenas 12 anos. A partir do século XIX, com as limitações impostas ao tráfico de escravos, os proprietários esboçaram alguma preocupação com a saúde dos escravos, tentando garantir um tempo maior de espoliação da força de trabalho de suas “propriedades”.

No período da república velha, de 1889 até 1930, o Brasil caracterizou-se por uma economia voltada à exportação de produtos do campo. O Governo entendia que a regulamentação das relações de trabalho era prejudicial, tese que foi reafirmada pela Constituição de 1891 (Rocha, Nunes In: Rocha, 1993).

Apesar da estrutura oligárquica rural de comando da nação, no Brasil, eram encontradas nas cidades inúmeras oficinas, manufaturas de vestiários, móveis, tintas, fundições, etc. A mão de obra era predominantemente estrangeira, resultado da onda migratória da época. As condições de trabalho eram degradantes, encontrando-se muitas situações semelhantes às ocorridas na Inglaterra durante a revolução industrial, a partir de 1760. Dean (apud Rocha, 1993:89), relata:

Os acidentes se amiudavam porque os trabalhadores cansados, que trabalhavam, às vezes, além do horário sem aumento de salário ou trabalhavam aos domingos, eram multados por indolência ou erros cometidos, se fossem adultos, ou surrados, se fossem crianças. Em 1917, uma pessoa que visitou uma fábrica na Mooca, na Capital, ouviu operários de doze a treze anos de idade, da turma da noite, que se queixavam de ser freqüentemente espancados e mostraram, como prova do que diziam, as equimoses e ferimentos que traziam.

Nos primeiros anos da República, ocorreram alguns movimentos grevistas que, apesar de dispersos, foram se avolumando em termos de frequência e intensidade. De 1901 a 1914 foram registradas 129 greves, sendo 91 em São Paulo e 38 em outras cidades (Rocha, Nunes In: Rocha

et. al., 1993:90). No ano de 1917, uma greve de enorme repercussão foi deflagrada em São Paulo, conforme descrição de Nascimento (1997:44):

Iniciou-se no Cotonifício Rodolfo Crepi, no bairro da Mooca, quando os operários protestaram contra os salários e pararam o serviço. A fábrica fechou por um tempo indeterminado. Os trabalhadores pretendiam 20% de aumento e tentaram acordo com a empresa, não o conseguindo. Diante disso, no dia 29 fizera m comício no centro da cidade. Aos 2000 grevistas juntaram-se, em solidariedade, 1000 trabalhadores das fábricas Jafet, que também passaram a reivindicar 20% de aumento de salários; em 11 de julho, o número de grevistas de várias empresas era de 15.000; no dia 12, de 20.000; os bondes, a luz, o comércio e as indústrias de São Paulo ficaram paralisados. O movimento estendeu-se às empresas do interior, e ao todo treze cidades foram atingidas. Os jornalistas resolveram intermediar. No dia 15 de julho um acordo foi aceito para aumento de 20% dos salários, com a garantia de que nenhum empregado seria despedido em razão da greve, e o governo pôs em liberdade os operários presos, com a condição de que todos voltassem ao serviço, reconhecendo o direito de reunião quando exercido dentro da lei e respeitando a ordem pública, além de se comprometer a providenciar o cumprimento de disposições legais sobre trabalho de menores nas fábricas, de carestia de vida e de proteção do trabalhador.

Os primeiros anos da República foram caracterizados por três fatores importantes na mudança da visão prevencionista por parte do governo:

- ? Os movimentos grevistas incluíram na sua pauta de reivindicações as questões relativas a melhoria das condições e do meio ambiente de trabalho;
- ? o fluxo migratório proveniente da Europa trouxe toda uma experiência de luta visando a dignidade no trabalho;
- ? havia um movimento internacional de mudança no plano ideológico, a partir da revolução soviética.

Esses fatores foram decisivos na formação de um quadro favorável para o estabelecimento de uma maior intervenção por parte do governo e legisladores na relação capital e trabalho.

Dessa forma, a Lei 3724 de 15/01/19, se firmou como a primeira lei sobre indenização por acidentes de trabalho, sendo regulamentada pelo Decreto número 13.498, de 12/03/19. Esta lei limitava-se ao setor ferroviário e reconhecia somente os elementos que caracterizavam diretamente o acidente de trabalho.

Em função do momento histórico, foi criada a previdência social, através da Lei 4682, de 29/01/23 – conhecida como Lei Eloy Chaves, que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões para uma empresa de estrada de ferro.

A partir de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, houve um acelerado desenvolvimento industrial, substituindo as importações, facilitado principalmente pela grande depressão de 1929, que colocou em xeque o modelo agrário vigente. A era Vargas caracterizou-se por profunda reestruturação da ordem jurídica trabalhista, estando muitas das propostas da época em vigor até os dias atuais.

O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi criado por meio do Decreto 19.433, de 26/11/1930. Em 1932, foram criadas as Inspetorias do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, transformadas, no ano de 1940, em Delegacias Regionais do Trabalho.

O Decreto número 24.367, de 10/07/1934, que substituiu a lei 3724 de 1919, instituiu o depósito obrigatório para garantia da indenização, simplificou o processo e aumentou o valor da indenização em caso de morte do acidentado, entendendo a doença profissional também como acidente de trabalho indenizável, em complementação à legislação anterior. Com o Decreto foram incluídos os industriários, trabalhadores agrícolas, comerciários e domésticos, sempre até determinado valor de remuneração. Por outro lado, foram excluídas várias outras categorias, tendo em vista o valor de seus vencimentos, tais como os autônomos, consultores técnicos, empregados em pequenos estabelecimentos industriais e comerciais sob o regime familiar.

O adicional de insalubridade foi instituído a partir do Decreto-lei número 399, de 30/04/1938, estabelecendo seu valor em 10, 20 e 40% do salário mínimo para graus de insalubridade mínimo, médio e máximo, respectivamente, conforme quadro de atividades elaborado posteriormente.

A Consolidação das Leis do Trabalho – CLT – foi criada pelo Decreto número 5.452, de 01/05/1943, e reuniu a legislação relacionada com a organização sindical, previdência social,

justiça e segurança do trabalho. A CLT , no seu Capítulo V – Da Segurança e da Medicina do Trabalho, dispõe sobre diversos temas, tais como a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes – CIPA, máquinas e equipamentos, caldeiras, insalubridade, medicina do trabalho, higiene industrial, entre outros. Esta legislação foi alterada em 1977 e serviu como base para as atuais Normas Regulamentadoras.

O Decreto 7036, de 10/11/1944 definiu como acidente de trabalho não só o acidente típico, mas também a concausa⁵, entendendo que todo evento que tivesse alguma relação de causa e efeito, ainda que não fosse o único responsável pela morte, perda ou redução da capacidade de trabalho, configuraria acidente de trabalho. Abrangeu, ainda, a prevenção de acidentes e a assistência, indenização e reabilitação do acidentado.

Na década de 50, o governo atendeu às pressões políticas dos empregados da Petrobrás e concedeu, através da Lei 2.573, de 15/08/55, o adicional de periculosidade aos trabalhadores que prestassem serviço em contato permanente com inflamáveis, correspondente a 30% do valor do salário (Rocha, Nunes In: Rocha et. al., 1993).

Através do Decreto Legislativo número 24, de 29/05/1956, o Brasil ratificou a Convenção número 81, da Organização Internacional do Trabalho que estabelece que seus membros devem manter sistema de inspeção do trabalho.

O Decreto-Lei número 229, de 28/02/1967, modificou a Capítulo V da Consolidação das Leis do Trabalho em vários itens, destacando-se a exigência que as empresas mantivessem “Serviços Especializados em Segurança e em Higiene do Trabalho”.⁶

⁵ Causa concomitante.

⁶ Art. 164: As empresas que, a critério da autoridade competente em matéria de segurança e higiene do trabalho, estiverem enquadradas em condições estabelecidas nas normas expedidas pelo Departamento de Segurança e Higiene do Trabalho, deverão manter, obrigatoriamente, serviço especializado em segurança e em higiene do trabalho e constituir comissões internas de prevenção de acidentes (CIPAS).

§ 1º- O Departamento Nacional de Segurança e Higiene do Trabalho definirá as características do pessoal especializado em segurança e higiene do trabalho, quanto às atribuições, à qualificação e à proporção relacionada ao número de empregados das empresas compreendidas no presente artigo.

⁶ Este artigo tinha sido alterado 5 anos antes através do Decreto-Lei nº 229, de 28/02/1967.

A Lei 5.316, de 14/09/1967 determinou que o seguro acidente de trabalho somente poderia ser feito com a Previdência Social, tornando o seguro obrigatório um monopólio estatal, fato que permanece inalterado até os dias atuais.

A Portaria n.º 3237, de 17 de julho de 1972, que fazia parte do "Plano de Valorização do Trabalhador" do Governo Federal, e posteriormente sua substituta, a Portaria número 3460 de 31/12/1975, tornaram obrigatória a existência de serviços de medicina do trabalho e engenharia de segurança do trabalho em todas as empresas com um ou mais trabalhadores.

A partir da divulgação das estatísticas oficiais e da comprovação da gravidade da situação, o Governo Federal intercedeu mais decisivamente nas questões de segurança e saúde do trabalhador. Através da Portaria 3.237, de 17/07/1972, que regulamentou o Artigo 164⁷ da CLT, tornou obrigatória a existência do Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho – SESMT - nas empresas.

A Lei 6.514, de 22/12/1977, alterou o Capítulo V , Título II da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, relativo à Segurança e Medicina do Trabalho, legislação válida até os dias atuais. Esta lei foi regulamentada através da Portaria 3.214 de 08/06/1978, que significou o grande salto qualitativo nas ações preventivas, estimulando uma atuação mais eficaz por parte das empresas, sindicatos, Ministério do Trabalho, entre outros.

Na década de 90, várias Normas Regulamentadoras foram revisadas, atendendo nova filosofia de necessidade de gestão da segurança e saúde ocupacional, principalmente com a NR 7 – PCMSO – Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional, NR 9 – PPRA – Programa de Prevenção de Riscos Ambientais, NR 18 – Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção, com o PCMAT – Programa de Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção.