

A NOVA NR 01 - Prevenção em Segurança e Saúde no Trabalho Posicionamento ANAMT

VERSÃO PARA CONSULTA

I – Importância da NR 01

Para iniciar nossa avaliação da Norma Regulamentadora (NR), cumpre-nos destacar a importância de revisão desta na organização geral do arcabouço legal de Saúde e Segurança no Trabalho (SST) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Na história de construção deste marco regulatório (desde a publicação da Portaria nº 3.214, em 1978, até os dias de hoje), o processo de discussão e elaboração das Normas sofreu importantes mudanças. Tais configurações estão diretamente relacionadas às novas formas de organização do processo de produção, com modificação dos riscos presentes nos locais de trabalho, e à redemocratização política do país.

Após mais de três décadas, avaliamos que a publicação de novas NR e a reestruturação das mais antigas trouxeram contribuições significativas para a melhoria das condições de trabalho. Entretanto, a crescente publicação de novas NR mais específicas, a participação ampliada das representações da sociedade (especialmente de trabalhadores e empregadores) e de profissionais da área geraram problemas sérios para o conjunto do arcabouço legal.

Hoje as NR apresentam imperfeições conceituais e organizacionais graves, comprometendo seu entendimento (especialmente entre trabalhadores, empregadores e seus respectivos representantes) e, por conseguinte, seu cumprimento pelas empresas. As NR atualmente são hegemonicamente um instrumento de domínio tecnicista e de aplicação fundamentalmente cartorial, reduzindo significativamente sua aplicação com o objetivo de melhoria permanente das condições e dos ambientes de trabalho.

A NR 01, na qualidade de Norma estruturante deste arcabouço legal, tem o papel fundamental e inadiável de recompor uma nova lógica das NR, redefinir conceitualmente os princípios da prevenção dos agravos decorrentes do trabalho e reconstruir as responsabilidades de trabalhadores, empregadores e governo neste novo contexto histórico. O objetivo último é renovar a importância desta regulamentação na melhoria de segurança e saúde no trabalho para os trabalhadores brasileiros.

II – Contribuições da ANAMT

Para apresentação de nosso posicionamento, optamos por analisar e propor contribuições gerais e pontuais. As primeiras são embasadas no estado da arte das boas práticas para prevenção de agravos decorrentes do trabalho publicadas no Brasil (especialmente as produzidas pela Fundacentro e outras instituições públicas de ensino da Medicina do Trabalho) e internacionalmente (especialmente Organização Internacional do Trabalho - OIT e Organização Mundial de Saúde - OMS).

Além das tais referências bibliográficas, o presente documento recebe a colaboração das experiências profissionais da Diretoria e dos associados da ANAMT que têm participação significativa nos destinos da SST em nosso país.

As contribuições pontuais objetivam destacar os itens da nova redação que, na nossa visão, representam importantes avanços conceituais com repercussão na modificação da qualidade das formas de prevenção dos agravos à saúde dos trabalhadores decorrentes do trabalho em nosso país.

1. Forma de organização e redação da Norma

Considerando que a NR 01 é eminentemente estruturante em relação às demais NR, deverá ser organizada de forma didática e ter sua redação clara e sucinta, de modo a facilitar seu amplo entendimento (especialmente entre os trabalhadores, empregadores e seus representantes).

A redação publicada para consulta terá que ser aperfeiçoada neste quesito. Durante nossa apresentação faremos comentários sobre este assunto, o que exemplificará nosso posicionamento.

2. Objetivo e Aplicação

2.1 Sobre a redação da Norma, destacamos três termos que merecem análise especial:

- a. “*organização*” - não é usual na redação das NR e da CLT. O termo tem sentido ampliado e envolve instituições não abrangidas nos limites da CLT;
- b. “*moral*” – também não é usual nas NR e na CLT. O termo necessita ter definição, o que não está previsto no item 2 ou no glossário;
- c. “*mental*” ou “*psíquico*” – foi retirado ou substituído por “*moral*”, o que não nos parece adequado.

2.2. Quanto ao subitem 1.1.3.:

1.1.3. A observância das Normas Regulamentadoras - NRs - não desobriga os empregadores do cumprimento de outras disposições que sejam incluídas em Convenções ratificadas da Organização Internacional do Trabalho, códigos de obras ou regulamentos dos Estados ou Municípios, e outras, oriundas de convenções e acordos coletivos de trabalho.

A redação, prevista na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), deve ser aprimorada considerando o arcabouço legal federal do Ministério da Saúde e da Previdência Social, bem como com os instrumentos normativos dos Conselhos profissionais (especialmente aqueles relacionados aos profissionais do Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SESMT)).

Ainda, a este respeito, a redação deverá conter a relação do MTE com a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST) e seu respectivo Plano de implantação.

2.3. Quanto ao item 1.1.5.:

1.1.5. As medidas de prevenção previstas em Normas Regulamentadoras setoriais e específicas podem ser aplicadas, por analogia, a situações de risco similares em outros setores de atividade.

É nosso parecer que a NR 01 deverá dispor sobre a organização geral das NR (administrativas, setoriais, específicas, etc.), permitindo ao interessado situar-se nos limites e abrangências de cada uma.

3. Definições Básicas

O item “*Definições básicas*” e o “*Glossário e Definições*” têm o mesmo objetivo e algumas vezes definem o mesmo termo. Propomos que o conteúdo destes itens seja unificado e incluído no final da Norma.

4. Prevenção em Segurança e Saúde no Trabalho

A abordagem sobre a gestão de risco nos parece o ponto alto da nova redação. A nosso ver, a redação deve ser fundamentalmente conceitual e enxuta, descrevendo os princípios gerais que norteiam a identificação e a avaliação de riscos, assim como a organização do sistema de prevenção.

Propomos a exclusão de situações de caráter exemplificativas ou muito prescritivas. Como é o caso do subitem “3.9.8.”. Parece-nos desnecessário a denominação de severidade/dano do risco (muito alto, alto, moderado e baixo);

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:

Aproveitamos a oportunidade para propor a utilização do termo “**gravidade**”, para substituir o termo “**severidade**”, que é uma má tradução do inglês, e que em português tem outros sentidos. “**Gravidade**” está bem consagrado tanto na SST, como, e principalmente, no campo da Saúde Pública e Epidemiologia, além do uso clínico na Medicina e na Toxicologia, entre todas as outras áreas e campos da Saúde.

Por outro lado, nessa mesma seção, utiliza-se o termo “**fatalidades**” (3.9.8.2.b), que não encontra base linguística e técnica para ser utilizado no nosso idioma. sTermos como “**mortes**”, “**óbitos**” ou “**mortalidade**”, “**letalidade**” são amplamente consagrados no campo da SST, na Saúde Pública, na Medicina e em outros campos relacionados. Além da impropriedade do termo, “fatalidade” induz e fortalece a “ideologia da fatalidade” que ainda prevalece em muitas empresas e até entre alguns trabalhadores, isto é, de que o acidente do trabalho grave ou “fatal” seria uma “fatalidade”, isto é, fruto da má sorte, do azar, do infortúnio.

Acreditamos que estas regulamentações técnicas podem ser deixadas para serem desenvolvidas por outras entidades públicas da área, como por exemplo: Fundacentro, universidades, entre outras. Ou ainda por outros instrumentos normativos do próprio Ministério, como é o caso das Notas Técnicas.

Também é nossa opinião que a NR 01 poderia definir uma classificação para os riscos ocupacionais, assim evitando erros conceituais importantes na avaliação dos profissionais de SST como: “riscos ergonômicos”, “riscos psicossociais”, etc.

A redação do capítulo “**Prevenção em Segurança e Saúde no Trabalho**” precisa ser aprimorada. Por exemplo, o item “3.8. ...*prevenção*...” antecede “3.9. *Avaliação do risco*”, o que tecnicamente está incorreto. Existem ainda disposições repetitivas e mal localizadas, o que torna o texto confuso.

4.1. Destaques positivos

a. Princípios da prevenção

3.2. Os seguintes princípios devem ser aplicados pelas organizações na prevenção em SST:

f) adaptar o trabalho às características e capacidades dos trabalhadores;

Comentário: A redação fortalece o compromisso dos profissionais responsáveis pela saúde dos trabalhadores com a adequação dos ambientes e das condições de trabalho ao homem, e não o contrário.

b. Abordagem qualitativa

3.9.7.2. A análise de riscos pode ser realizada com abordagens qualitativas, semi-quantitativas, quantitativas ou combinação dessas, dependendo do risco e dos requisitos legais, desde que produza informações suficientes para a classificação dos riscos e para as ações de prevenção necessárias.

Comentário: Contribuição fundamental é a valorização qualitativa na análise de risco. Fortalece a importância da participação do trabalhador e do gestor da SST na identificação e avaliação do risco.

c. Sistema de gestão alternativo e voluntário

3.8.3. A critério do empregador, o processo de prevenção em SST pode estar organizado e integrado em planos, programas, ações e sistemas de gestão de riscos voluntários, que poderão ser consideradas pela Inspeção do Trabalho como substitutos ou equivalentes aos programas de prevenção e gestão obrigatórios nas Normas Regulamentadoras, desde que fique demonstrado o atendimento a todos os preceitos e exigências previstos legalmente.

4.8. Poderão ser aceitos pela fiscalização formas alternativas de documentação e registro relativos a gestão, análise, avaliação e eliminação ou redução de riscos, desde que seja comprovada sua equivalência com os requisitos desta e das demais Normas Regulamentadoras aplicáveis.

Comentário: A valorização dos sistemas de gestão alternativos ou próprios representa um grande avanço na visão do Ministério do Trabalho e Emprego. Os instrumentos normatizados que regulam as ações de prevenção (PPRA, PCMSO, PPR, etc.) são metodologias restritivas e muitas vezes ultrapassadas, que não mais atendem a realidade de riscos presentes nos ambientes de trabalho ou aos mais complexos e completos Sistema de Gestão (OIT, Joint Commission, ISO, etc.).

5. Atribuições, Instâncias de Deliberação e Relações Institucionais do MTE

Item importante para uma Norma 01 é a definição de atribuições do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (disciplinado) na redação vigente. Sugerimos que as atribuições do MTE (previstas no subitem 3.7.) sejam disciplinadas em item separado, especificando as atribuições em âmbito nacional e regionais.

Propomos ainda que sejam disciplinadas as diferentes Instâncias de Deliberação Tripartites (Comissões Nacionais, por Segmentos Econômicos e as Regionais).

6. Documentação

É nosso parecer que a NR não deve descrever as características do Documento Síntese (previsto no 4.3.). Corre-se o risco de criar a obrigatoriedade de mais um “papel”, fortalecendo a cultura cartorial predominante atualmente.

Repetimos nosso comentário anterior, de que estas regulamentações técnicas podem ser deixadas para ser desenvolvidas por outras entidades públicas da área como, por exemplo:

Fundacentro, universidades, entre outras. Ou ainda, por outros instrumentos normativos do próprio Ministério, como é o caso das Notas Técnicas.

7. Obrigações dos Empregadores e Participação dos Trabalhadores na Prevenção em Segurança e Saúde no Trabalho

É nosso parecer que estes dois itens (“5” e “6”) estão bem elaborados na redação em consulta pública. Entretanto, propomos que sejam divididos didaticamente nos seguintes tópicos:

- a. Direitos e obrigações dos trabalhadores;
- b. Direitos e obrigações dos empregadores; e
- c. Direitos e obrigações das representações (especialmente sindical)

É nossa opinião que nas disposições sobre obrigações de empregadores sejam explicitamente disciplinadas as condições diferenciadas para micro- e pequenas empresas, de modo a garantir este conceito nas demais Normas.

7.1. Destaques positivos

Sobre a participação e direitos dos trabalhadores queremos destacar alguns subitens que estão descritos no conteúdo sobre análise de acidentes fatais:

*9.1.1. A organização deve manter **registros atualizados dos acidentes e danos à saúde relacionados ao trabalho**, assegurando fácil **acesso e entendimento de seu conteúdo aos órgãos competentes, trabalhadores e seus representantes.***

*9.2. O empregador deve **comunicar aos órgãos competentes os acidentes do trabalho e danos à saúde a eles legalmente equiparados, fornecendo cópia fiel da comunicação ao trabalhador ou seus dependentes, bem como ao sindicato da categoria profissional.***

*9.2.2. Em caso de **acidente fatal, é obrigatório comunicar, de imediato, à autoridade policial competente, ao órgão regional do Ministério do Trabalho e Emprego e ao sindicato da categoria profissional da vítima.***

*9.4. **Acidentes de trabalho ou outros eventos adversos que envolvam mais de um empregador devem ser analisados com a participação dos empregadores e dos trabalhadores envolvidos e sua representação.***

Comentário: A participação dos trabalhadores e suas representações no acompanhamento da saúde e na investigação dos agravos, além de um direito, é um instrumento técnico fundamental. É indispensável o olhar dos trabalhadores na identificação e avaliação dos riscos e na definição e implantação dos mecanismos e equipamentos de proteção.

8. Preparação para Emergências

Em nossa opinião é um item dispensável. A redação descreve uma obrigação dos empregadores e, portanto, deve ser incluída em item que trata especificamente disto. Sua inclusão neste formato empobrece a importância da NR 01.

9. Acompanhamento da Saúde dos Trabalhadores

Louvável a inclusão de conteúdo específico sobre o acompanhamento de saúde. Em dois subitens que destacamos abaixo a redação deixa claro os cuidados e os limites da avaliação de saúde:

8.7. Os procedimentos de acompanhamento da saúde não podem ter caráter de seleção de pessoal, sendo vedada a exigência de declarações ou atestados acerca de qualquer doença ou situação de saúde.

8.8. Os exames médicos ocupacionais não devem ser utilizados, em nenhum caso, para substituir as medidas destinadas a prevenir e controlar as exposições ocupacionais.

É nosso parecer que este material deve estar contido no item que trata da metodologia de gestão de risco ou na sequência deste.

10. Análise de Acidentes e Agravos à Saúde dos Trabalhadores

A análise dos acidentes compõe o conjunto das ações de identificação e avaliação de riscos e da organização da prevenção, portanto, deve estar junto com o material que trata deste assunto.

Da mesma forma, as obrigações dos empregadores devem estar no capítulo específico.

Os subitens “9.2.” e “9.3.” (abaixo reproduzidos) devem considerar uma importante Diretriz da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho que preconiza a articulação entre as legislações de SST.

Existem outros tipos de notificação obrigatória (por exemplo, no MS/SUS, dependendo do tipo de agravo) e importantes instrumentos de análise de acidentes (como é o caso dos critérios para análise de acidentes com material biológico disciplinado pelo MS)

9.2. O empregador deve comunicar aos órgãos competentes os acidentes do trabalho e danos à saúde a eles legalmente equiparados, fornecendo cópia fiel da comunicação ao trabalhador ou seus dependentes, bem como ao sindicato da categoria profissional.

9.2.1. A Comunicação de Acidente do Trabalho - CAT deve ser emitida para todo acidente ou danos de origem ocupacional, ainda que não haja afastamento do trabalho ou incapacidade.

9.2.2. Em caso de acidente fatal, é obrigatório comunicar, de imediato, à autoridade policial competente, ao órgão regional do Ministério do Trabalho e Emprego e ao sindicato da categoria profissional da vítima.

9.3. As análises de acidentes do trabalho e agravos à saúde dos trabalhadores de origem ocupacional devem:

a) utilizar, pelo menos, os métodos preconizados nos manuais do Ministério do Trabalho e Emprego, ou outros equivalentes;

11. Relações Contratantes e Contratadas

O material está bem elaborado. Os últimos itens da NR 05 também tratam deste assunto e contêm competências de contratados e contratantes que poderão complementar a redação da NR 01.

A nosso ver o conteúdo deverá estar dentro do item que trata das obrigações dos empregadores ou próximo a ele.

12. Capacitação de Trabalhadores

É fundamental a inclusão deste material na NR 01, considerando o caráter determinante da cultura de segurança e saúde na prevenção dos agravos à saúde decorrentes do trabalho.

13. Prevenção em SST para Trabalhadores com Deficiência, Reabilitados Readaptados ou em Situação de Maior Vulnerabilidade

Louvável a inclusão deste conteúdo específico na NR 01. Dignifica a visão do Ministério do Trabalho e Emprego na medida em que contempla o trabalhador nas suas múltiplas condições de vida e saúde.

14. Serviços Especializados em SST

Em nossa opinião, a NR 01 deveria disciplinar conceitualmente os princípios norteadores dos serviços especializados em segurança e saúde no trabalho, nas suas diferentes modalidades (incluindo as prestadoras de serviços externas). É importante fortalecer a integração com outros setores da empresa e com os trabalhadores e suas representações, além de valorizar as ações multi- e transdisciplinares.

Importante também é a definição de competências e limites do MTE e os Conselhos profissionais.

III – Conclusão

Concluindo nossa contribuição, queremos reiterar a importância de pautar uma nova redação para a NR 01 e sugerir que o Ministério do Trabalho e Emprego debata a Norma com representantes dos profissionais envolvidos com ações de SST (mesmo que em caráter consultivo), objetivando auxiliar as bancadas (governo, trabalhadores e empregadores) nas suas respectivas deliberações.

Finalizando, parabenizamos o Ministério e os profissionais responsáveis pelo compromisso com a melhoria das condições de trabalho (amplamente demonstrado na redação da Norma) e pela disposição de promover o debate com a sociedade para seu aperfeiçoamento.

Mario Bonciani