

A REGULAÇÃO DO MEIO AMBIENTE DE TRABALHO COMO UM MECANISMO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Antonio Bazilio Floriani Neto¹

Oksandro Osdival Gonçalves²

Resumo: O presente artigo examina o papel do Estado como regulador da ordem econômica e delimita o tema ao meio ambiente do trabalho. O Estado moderno assumiu uma função regulatória e a Constituição de 1988 reflete essa concepção ao estabelecer que a ordem econômica é fundada na livre iniciativa e no valor social do trabalho. Desse modo, o constituinte descentralizou funções públicas para os particulares, porém não deixou os agentes atuarem de forma totalmente livre. Assim, estabeleceu diretrizes a serem seguidas, buscando, desse modo, dirigir e ajustar a atividade econômica com vistas à promoção desenvolvimento, um dos objetivos da República Federativa do Brasil. O conceito de desenvolvimento não é unívoco e, nesse trabalho, utilizou-se da concepção de Amartya Sen, segundo o qual pode ser caracterizado como um processo de expansão das liberdades individuais. Diante disso, o desenvolvimento busca conciliar crescimento econômico com bem-estar, contexto no qual está inserida a regulação do meio ambiente de trabalho.

Palavras-Chave: Intervenção do estado; desenvolvimento;

¹ Doutorando e mestre em direito econômico pela PUCPR. Possui graduação em direito e especialização em direito previdenciário pela PUC/PR. Professor universitário. Advogado.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado/Doutorado) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestrado em Direito Econômico pela PUCPR; Doutorado em direito pela PUCSP; pós-doutorado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Advogado.

políticas públicas, meio ambiente do trabalho; empresa.

THE REGULATION OF THE WORK ENVIRONMENT AS A MECHANISM OF DEVELOPMENT

Abstract: The present article examines the role of the State as regulator of the economic order, delimiting the theme to the work environment. The modern state assumed a regulatory function and the 1988 Constitution reflects this conception by establishing that the economic order is founded on free enterprise and the social value of labor. In this way, the constitutional text decentralized public functions to private individuals, but did not allow the agents to act totally free. As a result, it established guidelines to be followed, thus seeking to direct and adjust economic activity with a view to promoting development, one of the objectives of the Federative Republic of Brazil. The concept of development is not univocal, and in this work it was used the concept of Amartya Sen, according to which it can be characterized as a process of expansion of individual liberties. Thus, development seeks to reconcile economic growth with well-being, a context in which the regulation of the working environment is inserted.

Keywords: State intervention; development; work environment; firm.

1. INTRODUÇÃO



regulação foi determinante para o crescimento econômico e social nos últimos 40 anos, tornando-se uma preferência política dos governos, que deixaram se envolver tão frequentemente na prestação direta de serviços (WINDHOLZ; GRAEME, 2013, p.13-14).

A crise do *welfare state*, gerada pela incapacidade de o Estado provisionar todos os direitos com qualidade, a custos suportáveis pela sociedade, impactou no conteúdo da atividade administrativa, fazendo com que o Estado, amparado em normas constitucionais, por meio de ajustes e direcionamentos, passasse a regular a atividade econômica (NASCIMENTO NETO, 2016, p. 19).

Nesse período houve um incremento no volume da utilização da regulação, bem como do número de agências reguladoras³. Ademais, foi ampliada a sua abrangência, outrora restrita as áreas do comércio, corporações, finanças e competição, passando a figurar nas áreas sociais, tais como saúde, segurança, meio ambiente (WINDHOLZ; GRAEME, 2013, p. 13-14).

Assim, pode-se afirmar que não só houve um salto quantitativo, mas também de complexidade no tema. Tal premissa decorre do surgimento de novos cenários regulatórios (biotecnologia, proteção a idosos, animais, reprodução humana) e da mudança estrutural havida nos governos ocidentais, que deixaram de ostentar o caráter de um Estado Positivo para assumir um figurino regulador.

E, a despeito das causas responsáveis por ocasionar a mudança de paradigma, as consequências são sentidas (e custeadas) pelo setor empresarial, que oferece resistência ao movimento, sob a justificativa de perda de competitividade no mercado global com o aumento de encargos (WINDHOLZ; GRAEME, 2013, p. 18).

³ A Lei n. 9.427/1996 instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); a Lei n. 9.472/1997 instituiu a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); a n. Lei 9.782/1999 instituiu a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); a Lei n. 9.961/2000 instituiu a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); a Lei n. 9.984/2000 instituiu a Agência Nacional de Águas (ANA); a Lei n. 9.984/2000 instituiu a Agência Nacional de transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); a Medida Provisória n. 2.228-1/2001 instituiu a Agência Nacional de Cinema (ANCINE); e a Lei n. 11.182/2005 instituiu a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

De qualquer modo, a regulação pode ter um propósito social e outro econômico. A regulação social busca a produzir objetivos e resultados de interesse social, tais como a correção de atividades e efeitos prejudiciais da atividade econômica. Já a regulação econômica projeta-se para atingir eficiência e encontrar soluções otimizadas (WINDHOLZ; GRAEME, 2013, p.19).

Ocorre que há searas em que se nota uma convergência de ambas, ou seja, compatibilizam-se a regulação econômica e social. Uma delas é a proteção da segurança e saúde do trabalhador. Por meio da regulação do meio ambiente de trabalho, podem ser corrigidas falhas de mercado, tais como a não contabilização dos custos das doenças, ferimentos e mortes no trabalho, as assimetrias informacionais de empregadores, bem como externalidades negativas.

Feitas essas observações introdutórias, o presente trabalho, valendo-se do método dedutivo, tem como objetivo examinar as normas reguladoras presentes no meio ambiente de trabalho destinadas à proteção da saúde e da segurança do trabalhador. Para tanto, o artigo foi dividido em itens, sendo o primeiro destinado ao exame do papel do estado como regulador da ordem econômica e os efeitos do constitucionalismo nesse papel. Ato contínuo, buscou-se analisar a temática do desenvolvimento, que concentra as searas econômica e social, além de representar um dos objetivos do Brasil. Por fim, analisou-se o seguro de acidentes de trabalho (SAT), seus objetivos, características e efeitos para o ramo empresarial e para os trabalhadores.

2. O PAPEL DO ESTADO COMO REGULADOR DA ORDEM ECONÔMICA – DO CONSTITUCIONALISMO MODERNO AO CONTEMPORÂNEO

O papel do Estado como regulador da ordem econômica traz à tona o debate envolvendo a intervenção estatal. Vinícius Marques de Carvalho ensina que o fenômeno emerge em um

“[...] contexto histórico de desenvolvimento do capitalismo, em que o mercado deixa de ser o único mecanismo de socialização” (CARVALHO; 2010, p. 19). Nesse compasso, deixa de ser o único meio de satisfação de necessidades públicas, coletivas, abrindo caminho para serviços públicos e políticas regulatórias.

Com a transição do século XIX para o XX, a ideologia liberal perde sua força, momento em que se visualiza o Estado como um promovedor do bem-estar. Para atingir essa finalidade, impôs-se a adoção de uma nova filosofia moral “que assentasse o modelo de sociedade e Estado em pressupostos normativos que igualmente conduzissem a sociedade à realização do bem-estar geral (princípio socializante) sem impor grandes limites à liberdade individual” (CARVALHO, 2010, p. 20).

Tal premissa se assenta pelo fato de que a ideologia liberal clássica fundava-se em pressupostos como a concorrência perfeita, na lei da oferta e da procura, cabendo ao Estado apenas o papel defender a população (seja contra atos de outros povos, seja da contra atos de opressão de seus próprios membros) e de manter obras públicas cujos gastos superassem o valor do investimento (CUÉLLAR, 2010, p. 30).

Com a ruptura desse paradigma e o aperfeiçoamento dos mecanismos interventivos, o mercado perdeu o caráter de instituição livre, desregulada. E essa transição não passou despercebida pelo direito, tampouco pelos textos constitucionais.

Folloni ensina que o constitucionalismo surgido na época moderna, denominado de tradicional, tem suas raízes ligadas à declaração francesa dos direitos do homem, de 1789, momento em que a Constituição possuía como finalidade precípua assegurar determinados direitos individuais e estabelecer a separação dos poderes, estabelecendo o sistema de freios e contrapesos (FOLLONI, 2012, p.12).

Nesse momento, portanto, o constitucionalismo exercia um papel de proteção do indivíduo daquele que exerce o poder estatal, de modo a estabelecer limites internos e externos

(FOLLONI, 2012, p. 13). A Constituição, portanto, conferia proteção ao limitar e determinar a fiscalização dos órgãos estatais, impedindo que o criador da lei não detenha competência para aplica-la ao caso concreto. Caso o indivíduo transcendesse os limites, seria julgado por um outro órgão, imparcial. Em outros termos, o constitucionalismo da época visava proteger o cidadão do Estado.

De igual modo, há limites aos direitos consagrados. Liberdade e propriedade são previstas e somente podem ser superadas “[...] nas situações nas quais a própria constituição prevê essa superação: por exemplo, em caso de desapropriação por interesse público, assegurada a indenização justa e em dinheiro [...]” (FOLLONI, 2012, p. 13).

O constitucionalismo contemporâneo mantém “o caráter protetivo do cidadão e limitador da atuação estatal” (FOLLONI, 2012, p. 21), presente no constitucionalismo tradicional, porém o faz de forma diversa.

A Constituição, nessa perspectiva, não busca tão somente estabelecer a previsão da liberdade, mas busca garantir meios de efetivá-la por meio de mecanismos para que impor que todos tenham acesso a ela (FOLLONI, 2012, p. 21). Assim, a transposição constitucional faz com que o além de proteger o cidadão do Estado, este passa a ter em relação àquele um conjunto de deveres prestacionais elencados na Constituição sob a forma de direitos fundamentais e sociais.

Logo em seu artigo 3º aborda os objetivos da República Federativa do Brasil, dentre os quais estão a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, garantir o desenvolvimento e a promoção do bem de todos.

A ordem constitucional incluiu o indivíduo como núcleo base, exigindo que a ordem econômica e o Estado busquem assegurar a todos uma existência digna. No artigo 170, ao abordar a ordem econômica, o constituinte fixou como valores fundantes a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa.

Interessante enfatizar, considerando o recorte metodológico deste trabalho, o papel do Estado de interventor, regulador, não deixando, portanto, aos agentes agirem de forma totalmente livre, inclusive no que tange à proteção dos acidentes laborativos.

Nota-se que o constituinte originário elencou princípios norteadores (valorização do trabalho e a livre iniciativa), subordinando ações e processos de produção, circulação, distribuição e consumo de riquezas, seja no âmbito do Estado, seja na esfera privada (BARROSO, 2008, p. 7).

Mas o artigo 170, da Constituição de 1988, ainda enuncia outros princípios, a saber: a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre iniciativa, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte com sede e administração no país.

Ao abordar o dispositivo, o ministro da Suprema Corte brasileira, Luís Roberto Barroso, comenta que os princípios em questão não apresentam homogeneidade funcional, pois a livre concorrência desempenha uma função diversa da norma que determina a busca pelo pleno emprego ou, ainda, aquela que preconiza a redução das desigualdades regionais e sociais. Por conseguinte, Barroso entende ser possível agrupar estas normas em dois grupos: princípios de funcionamento da ordem econômica e princípios-fins (BARROSO, 2008, p. 8).

Os princípios de funcionamento “referem-se à dinâmica das relações produtivas, às quais todos os seus agentes estão vinculados” (BARROSO, 2008, p. 8), podendo ser classificados, assim, a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor e a defesa do meio ambiente.

Já os princípios fins “delineiam os objetivos que, como produto final, a ordem econômica como um todo deverá agir”

(BARROSO, 2008, p. 11), sendo eles a existência digna para todos, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e a expansão das empresas de pequeno porte brasileiras, com administração e sede em solo pátrio.

Barroso elucida que cada uma dessas normas representa um desejo do constituinte, estando em sintonia com o artigo 3º, da Constituição. Em outros termos, a leitura desses artigos demonstra a preocupação acentuada do constituinte em construir uma sociedade mais justa, solidária e livre.

No que tange a ordem econômica, o Estado vale-se de princípios de funcionamento e princípios fins de forma a moldar o comportamento dos agentes na iniciativa privada, visando, dessa forma, coibir abusos contra o consumidor, evitar danos à natureza, proteger o empregado, dentre outros.

Ao comentar sobre os princípios norteadores da ordem econômica, Tércio Sampaio Ferraz Junior destaca que cabe ao Estado assegurar os fundamentos da ordem por meios das normas, devendo estar atento para evitar que, em nome de qualquer princípio, elimine a livre concorrência, tampouco desvalorize o trabalho humano. Desse modo, “fiscalizar, estimular, planejar, portanto, são funções a serviço dos fundamentos da ordem, conforme seus princípios. Jamais devem ser entendidos como funções que, supostamente em nome dos princípios, destruam seus fundamentos” (FERRAZ JUNIOR, 1989, p. 77-78).

Essas considerações conduzem ao estudo do desenvolvimento, tema tratado de forma incipiente no constitucionalismo brasileiro até a Constituição de 1988 (FOLLONI, 2014, p.70-71). Folloni comenta que o texto de 1967 foi o pioneiro, porém abordou o desenvolvimento de forma “tímida e restrita”, porque qualificou o desenvolvimento como econômico, estabelece que este deveria servir como fundamento da ordem econômica e que sua finalidade era realizar justiça social. Ademais, referiu-se apenas a planos regionais de desenvolvimento (2014, p.70). Consequentemente, pode-se concluir a restrição do conceito de

desenvolvimento a noção econômica, sendo passível de ser mensurado pelo produto interno bruto (PIB), vigente até a década de 1990, quando foi abandonado pela Organização das Nações Unidas (ONU), como índice oficial. Ademais, era comum, a confusão entre os conceitos de desenvolvimento com crescimento econômico (FOLLONI, 2014, p.70).

A preocupação com o tema cresceu com a Emenda n. 1, de 1969, a ordem econômica tornou-se econômica e social, mas ao examinarmos o artigo 160, do texto, ainda se notava “separação conceitual entre desenvolvimento econômico e justiça social” (FOLLONI, 2014, p.70).

O panorama sofreu abrupta mudança em 1988, quando a ordem constitucional estabelecida ampliou e aprofundou o tratamento jurídico desenvolvimentista (FOLLONI, 201, p.70).

O Estado contemplado ao final da década de 1980 busca assegurar desenvolvimento, sem a qualificação econômica, que poderia restringir seu alcance (FOLLONI, 2014, p.70). Implementou-se um Estado Democrático de Direito, tratando o desenvolvimento da maneira correta: como um fenômeno complexo.

Para melhor compreender essa premissa, passemos a conceituar desenvolvimento.

3. A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO E SUA REPERCUSSÃO EM ÂMBITO JURÍDICO

Mario Gomes Schapiro afirma que no século XIX o debate da teoria política concentrou-se fortemente na tensão entre capitalismo e democracia. Já no século XX, o debate migrou para o conflito entre desenvolvimento e democracia (2016, p.312). Não por acaso, portanto, que o tema do desenvolvimento passou a integrar a agenda de discussão, despertando interesses de cientistas e formadores de opinião, após um período de ostracismo acadêmico (SCHAPIRO, 2010, p. 214).

Nesse contexto, surgiram as teorias desenvolvimentistas,

as quais podem ser divididas em três grandes grupos (ROCHA, 2015, p.6). O primeiro, composto pelos teóricos das imperfeições do mercado, funda-se na teoria neoclássica, “[...] critica o modelo, mas não os pressupostos [...]” (RISTER, 2007, p. 27) tampouco o método, ou seja, limitam-se a identificar e apontar falhas em âmbito micro ou macroeconômico.

O segundo grupo concentra atenções na identificação de “[...] novos campos de estudo, que impedem o bom funcionamento dos mercados. Trata-se da difundida escola chamada nova economia institucional” (NEI) (RISTER, 2007, p.28). A NEI, cujo precursor é Douglass North, vale-se das instituições sociais, responsáveis por moldar o comportamento dos agentes. Contudo, essa corrente não é imune a críticas, dentre as quais está a de que possui como finalidade precípua a redução dos custos de transação dos mercados, de modo a possibilitar que as transações ocorressem mais naturalmente (RISTER, 2007, p.28).

De qualquer modo, como consequência dessa teoria, o ambiente jurídico-institucional ganha força. Sob a rubrica do *Rule of Law*, acreditava-se o estabelecimento de boas regras do jogo, a reforma do Poder Judiciário, a implementação de novos códigos legislativos e a adoção de práticas de governança corporativa seriam medidas capazes de formar um ambiente econômico estável e seguro, promovendo o desenvolvimento para os mais variados países, desde os latino-americanos até os da África ou asiáticos (SCHAPIRO, 2010, p.214). Ao comentar sobre a aplicação da NEI sobre as estratégias de desenvolvimento, Schapiro comenta que o movimento mantém pressupostos do *mainstream* econômico, como o individualismo metodológico e a primazia do mercado (SCHAPIRO, 2010, p.218).

E alguns analistas passaram a atestar incompatibilidade entre democracia e desenvolvimento, argumentando que “[...] a viabilidade da democracia seria condicionada pelo alcance de um prévio patamar de desenvolvimento”, como é o caso de

Huntington (SCHAPIRO, 2016, p.312). Schapiro rechaça essa ideia, entendendo que o grau satisfatório de compatibilidade entre desenvolvimento e democracia deve ser aferido em cada país, considerando os arranjos institucionais próprios. Em outros termos, tem-se por imprescindível encontrar um ponto de equilíbrio, o qual não é estabelecido *ex ante*, mas sim “resultado da *práxis* institucional” (2016, p.313).

Essa visão reflete a ideia de que o desenvolvimento é um fenômeno dotado de historicidade, variando no espaço e tempo (HACHEM, 2013, p.150). Em outros termos, atribui importância para as particularidades de cada nação, de cada país, em um período específico. E a premissa é de suma importância, pois as necessidades de cada Estado podem variar, inexistindo um pacote de medidas perfeito para ser implementado e hábil de apresentar todos os caminhos a serem seguidos.

Nessa esteira, a partir do momento em que se atribui importância para a realidade econômico-social, verifica-se o descabimento de tentar identificar etapas de desenvolvimento pelas quais os Estados deveriam, necessariamente, passar.

Esse modo de orientação do raciocínio conduz o conceito de desenvolvimento para outras dimensões, além da econômica, que igualmente auxiliam no processo de expansão das liberdades individuais. E um dos responsáveis por romper com o paradigma anteriormente vigente foi Amartya Sen, economista indiano laureado com o prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 1998. Tem-se, aqui o terceiro grupo das teorias desenvolvimentistas.

Sen dedica uma obra, intitulada “Desenvolvimento como liberdade”, para demonstrar que o desenvolvimento pode ser definido como “[...] um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2000, p.17).

Desse modo, o economista indiano aponta a insuficiência do viés econômico de desenvolvimento, o qual poderia ser mensurado com o simples crescimento, aferível pelo produto interno bruto (PIB).

Aqui, advém a importância de diferenciar crescimento econômico e desenvolvimento: o primeiro “diz respeito à elevação do produto nacional em determinado período, notadamente pelo incremento da eficiência no sistema produtivo”, podendo ser aferido em termos meramente quantitativos (HACHEM, 2013, p.151) ou “[...] resolvido pelo sistema de preços vigente” (FURTADO, 2009) Nessa toada, Nusdeo afirma que o crescimento seria mais um surto do que um processo, eis que pode ser decorrente de um fator exógeno, como ocorreram com os ciclos da economia colonial brasileira, os quais afetaram diretamente os preços do açúcar, café, a borracha, dentre outros (NUSDEO, 2013, p. 372). Já desenvolvimento “reclama transformações estruturais socioeconômicas que importem a melhora qualitativa dos padrões de vida dos cidadãos, proporcionando a elevação do bem-estar social” (HACHEM, 2013, p.151).

Desenvolvimento como sinônimo de crescimento poderia ser mensurado apenas por índices como o aumento de renda pessoal, a industrialização, o avanço tecnológico ou a modernização social (SEN, 2000, p.17).

E caso assim fosse, estaria restrito a apenas um dos meios de expansão das liberdades, ignorando, portanto, as disposições sociais e econômicas (tais como os serviços de educação e saúde) e os direitos civis, tais como a liberdade de participar ativamente da política, seja discutindo, seja fiscalizando.

A partir do momento em que o desenvolvimento é visualizado como um processo de expansão da liberdade humana, as atenções são dirigidas ao fim a que se destina. Diante disso, para ser implementado, o desenvolvimento exige a remoção das fontes de privação da liberdade, como a pobreza e tirania, a falta de oportunidades econômicas, a negligência dos serviços públicos (SEN, 2000, p.18). Em outros termos, desenvolvimento pressupõe crescimento econômico, mas não está a ele limitado, exigindo a interdependência econômica, social, política, bem como a existência de transformações estruturais da sociedade

(HACHEM, 2013, p.151-152).

Nas lições de Sen “[...] a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica” (SEN, 2000, p.18), condição essa que suprime do indivíduo a autonomia de saciar a fome, de alimentar-se adequadamente, de comprar remédios para tratar doenças, a oportunidade de vestir-se adequadamente, de ter acesso a condições básicas de higiene, como saneamento básico e água tratada.

Consequentemente, o economista confere relevância à liberdade e as suas inter-relações, partindo da premissa de que o indivíduo não constitui apenas uma parte do desenvolvimento e que há diferentes formas de liberdade, a saber: políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (SEN, 2000, p.57).

As liberdades políticas consubstanciam os direitos civis, a liberdade de escolha, a possibilidade de criticar autoridades políticas, de se expressar livremente, de ter acesso a eleições livres e de fiscalizar os eleitos democraticamente (SEN, 2000, p.58).

As facilidades econômicas mencionadas por Sen consistem na possibilidade de os indivíduos utilizarem seus recursos econômicos, seja consumindo, seja trocando ou produzindo (SEN, 2000, p.59).

No que tange as oportunidades sociais, Sen acredita ser indispensável que os indivíduos tenham acesso à saúde, à segurança, à lazer, enfim, os direitos sociais básicos, responsáveis por proporcionar um salto qualitativo na vida das pessoas (SEN, 2000, p.59).

As garantias de transparência compreendem a confiança recíproca entre os cidadãos, a partir da qual passam a se relacionar a ter uma relação de confiança (SEN, 2000, p.60). Por fim, a segurança protetora busca resguardar pessoas vulneráveis de entrarem em situações de extrema pobreza ou miséria (SEN, 2000, p.60), oferecendo prestações ou outras medidas, como se

verifica nos sistemas de proteção social.

Tecidas essas considerações sobre desenvolvimento, ao examinarmos a Constituição de 1988, verifica-se que seus preceitos são mais compatíveis com a teoria de Amartya Sen. Logo em seu preâmbulo, institui um Estado Democrático. No artigo 3º, dispositivo que elenca os objetivos da República, já comentados anteriormente.

A Constituição também estabelece que o trabalho tem seu valor social (artigo 1º, IV), exige que a propriedade atenda sua função social (art. 5º, XXIII, art. 170, III, art. 182, § 2, art. 184), o valor social também orienta a ordem econômica (art. 170).

Conseqüentemente, pode-se afirmar com segurança que “o desenvolvimento que a Constituição busca, então, não é apenas um crescimento econômico, no plano da riqueza, mas uma elevação no padrão de vida de toda a sociedade, não só o padrão financeiro ou econômico” (FOLLONI, 2014, p.79-80).

E mais, o conceito de Estado Social inculcado na Constituição exige uma atuação interventiva do Estado, com vistas à distribuição, para que as acentuadas desigualdades encontradas em solo pátrio sejam diminuídas por uma repartição mais igualitária, como entende Hachem (HACHEM, 2013, p.160). Nessa linha de raciocínio, não se trata de uma concepção formal de liberdade, mas material, fazendo com que o Poder Público tenha uma postura ativa e não se limite a fornecer igualdade no ponto de partida.

E uma das formas de atingir esse desiderato é a proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores. Em outros termos, não basta que o cidadão tenha um emprego, é indispensável que o exerça com dignidade, que possua um ambiente sadio, equilibrado. Conseqüentemente, estabelece padrões básicos a serem seguidos: um salário mínimo, jornada de trabalho, férias, uma remuneração diferenciada nos ofícios exercidos com exposição a agentes nocivos ou trabalhos noturnos. Esse é o recorte feito

no presente trabalho, que passa a concentrar suas atenções na forma com que busca-se assegurar bem estar com o trabalho.

4. A PROTEÇÃO DA SAÚDE E DA SEGURANÇA DO TRABALHADOR PELO APRIMORAMENTO DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

O artigo 225, da Constituição de 1988, prevê a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantia essa “assecuratória da máxima efetividade dos direitos clássicos de liberdade e igualdade” (IBRAHIM, 2015, p.2).

A Constituição, nesse dispositivo, volta a manifestar a ideia de solidariedade, estabelecendo o dever da presente geração de preservar o meio ambiente para as futuras. Ademais, impõe ao Poder Público e à toda a sociedade a sua defesa e preservação.

Apesar da jusfundamentalidade dessa garantia, Ibrahim comenta que é recente a preocupação nacional com o tema do meio ambiente (IBRAHIM, 2015, p.2). E no que tange ao meio ambiente do trabalho, a matéria ainda é incipiente, apesar de o próprio texto fazer a analogia em seu artigo 200, inciso VIII⁴. Importante salientar que o termo, portanto, não representa somente a relação empregado-empregador, abrangendo todos os elementos, tangíveis e intangíveis, que compõem “o espaço de convivência obrigatório da pessoa que, naquela localidade, busca o seu mister” (IBRAHIM, 2015, p.3).

E há razões para proteção desse bem. Nilton Cesar Flores e Daniele Regina Terribile, com amparo em dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), aduzem que “os riscos ao meio ambiente do trabalho constituem uma ameaça para larga faixa da população mundial, motivo pelo qual a saúde se ocupa com

⁴ “Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

[...]

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.

as diversas modalidades de riscos ambientais para o trabalhador” (FLORES; TERRIBILE, 2016, p. 697). Em 2013, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) apresentou um relatório de que mundialmente 2,34 milhões de pessoas faleciam devido a acidentes laborativos (OIT, 2016).

A realidade brasileira é verificada nos Anuários Estatísticos da Previdência Social (AEPS), sendo que o de 2013 demonstra o registro, no INSS, de 717,9 mil (BRASIL, 2016) acidentes de trabalho.

Ademais, é interessante notar que o obreiro poderá passar mais tempo no ambiente de trabalho do que junto com a sua família, em sua residência (IBRAHIM, 2015, p.3).

Nesse contexto, cresce a importância do exame dos riscos resultantes dos meios de fabricação, especialmente os novos padrões produtivos, que acarretam em mudanças não só no meio, mas também na forma com que os trabalhos são exercidos (FLORES; TERRIBILE, 2016, p.697).

Assim sendo, Flores e Terribile alertam para os riscos decorrentes necessidade das empresas acompanharem as tendências do mercado, inovando, criando e, assim, elaborarem substâncias sem a devida ciência dos riscos que podem representar aos indivíduos envolvidos no processo (FLORES; TERRIBILE, 2016, p.697).

André Rafael Weyermuller bem sintetiza esse raciocínio, expondo que “na medida em que crescem as necessidades, crescem as demandas autoproduzidas pela Sociedade de Risco com um forte determinante econômico” (WEYERMÜLLER, 2015, p. 924).

Para o autor, a perspectiva econômica pode conduzir e vincular as tecnologias e o futuro, cujos resultados são desconhecidos. E revela-se uma árdua tarefa, praticamente insuperável, buscar mediar as consequências de um determinado fato no futuro, eis que será “num futuro indeterminado, no que se refere ao tempo e à configuração a realidade, que as expectativas irão

ou não se concretizar” (WEYERMÜLLER, 2015, p. 925).

Apesar da dificuldade do tema, a Previdência Social tem buscado implementar medidas de promoção do meio ambiente de trabalho, seja com a criação de nexos que correlacionam a atividade desenvolvida com a doença apresentada, seja por meio da majoração da carga tributária e da responsabilidade dos empregadores.

Por meio dessas práticas, nota-se a aplicação do conceito desenvolvimentista que busca conciliar liberdades individuais, bem-estar e crescimento econômico. Diz-se isso porque a cobertura conferirá um atendimento mais adequado ao trabalhador e induzirá um estímulo a investimento no meio ambiente de trabalho às empresas.

Tecidas essas considerações, importante ressaltar que o Brasil adotou um sistema de proteção social denominado de seguridade social, formado pela previdência, saúde e assistência.

Apesar de esses três núcleos possuírem autonomia e objetivos distintos, por constituírem a seguridade, há interações necessárias e uma delas é visualizada na adequação do meio ambiente de trabalho (IBRAHIM, 2015, p.3).

Vale lembrar, ainda, que o sistema protetivo é financiado por toda a sociedade, de forma direta, pelas contribuições sociais e, indiretamente, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, Estados, do Distrito Federal e Municípios, como estabelece o artigo 195, da Constituição de 1988.

Uma dessas contribuições sociais é vertida pelos empregadores, pela empresa ou pela entidade a ela equiparada (inciso I, do artigo 195). E o §9º, do mesmo dispositivo, prevê que as aludidas contribuições poderão ter alíquotas ou base de cálculos diferenciadas, em virtude da atividade econômica, da utilização da mão-de-obra, do porte ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

Chega-se, assim, ao seguro de acidentes de trabalho (SAT). O SAT é uma contribuição social, devida pela empresa,

incidente sobre a remuneração dos empregados e avulsos, prevista na Lei 8.212/91, artigo 22, II.

Sua incidência é mensal, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, nos seguintes termos:

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

[...]

II - para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

- a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;
- b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;
- c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.

Como se nota, o tributo é apurado de acordo com o grau de risco da atividade preponderante da empresa. Trata-se, portanto, de tributação genérica, pautada com base, única e exclusivamente, na atividade econômica da empresa.

Esse mecanismo faz com que empresas que atuem no mesmo segmento, tenham um SAT idêntico, deixando de diferenciar o bom do mau empregador. Em outros termos, o SAT, conforme estabelecido pela Lei 8.212/91, artigo 22, II, não sofrerá alteração se a empresa adoecer menos empregados ou possuir índices altíssimos de acidentes laborativos, pois não são os acidentes o critério determinante para definir o tributo, mas sim a atividade econômica.

Consequentemente, observa-se que o SAT possui nítido caráter fiscal, cuja finalidade é trazer recursos para os cofres públicos. Assim, não induz o empregador para atuar em sintonia com os objetivos da República Federativa do Brasil, utilizando de um viés da tributação, mas simplesmente ignorando a

possibilidade da sua utilização como indutor de comportamentos socialmente relevantes no plano social, como é o caso da redução dos acidentes laborativos que impactam substancialmente na vida social, seja pelas mazelas que causa ao acidentado retirando-lhe parte da sua dignidade, seja onerando o sistema de saúde e previdência

Nesse contexto, visando buscar corrigir o problema originado de sua própria legislação, adveio o fator acidentário de prevenção (FAP), um multiplicador das alíquotas SAT, que pode reduzi-lo em até 50% ou majorá-lo em até 100%.

O FAP foi instituído pela Lei 10.666/2003, artigo 10, com o objetivo de aprimorar o sistema protetivo, induzindo o empregador a investir na segurança de seus obreiros.

Para tanto, vale-se dos acidentes de trabalho havidos no meio ambiente de trabalho, discriminando as empresas que atuam no mesmo segmento econômico. A ideia, ótima na teoria, estabeleceu um critério *bonus x malus*, prometendo reduzir a contribuição social pela metade ou dobra-la, a depender do número de acidentalidade da empresa.

Ocorre que a Lei 10.666/2003 deixou de expor a forma de cálculo do multiplicador. Em outros termos, apenas fez menção de que o tributo seria majorado ou reduzido conforme disposição contida em regulamento, ato infralegal. Assim, o sujeito passivo da relação tributária não possui condições para aferir o montante devido.

Nessa toada, houve ofensa ao princípio da estrita legalidade, previsto no artigo 150, I, da Constituição, que proíbe o aumento de tributo sem que lei o estabeleça.

Diante disso, apesar de a norma tributária indutora possuir um nobre propósito, induzir o empregador a proteger a saúde e a segurança dos seus empregados, verifica-se ofensa aos ditames constitucionais. Desse modo, a eficácia do sistema protetivo é colocada em dúvida, haja vista a ofensa a legalidade tributária.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do capitalismo e a descrença de pressupostos como o da concorrência perfeita, da lei da oferta e da procura, ocasionaram uma mudança no mercado, que deixou de ser uma instituição totalmente livre, abrindo caminho para o Estado assumir ativo. Nessa esteira, advém o papel de regulador da ordem econômica.

A quebra paradigmática impactou na sociedade como um todo, não sendo diferente na seara jurídica, especialmente nos textos constitucionais. Assim, se no século XVII, os textos constitucionais buscavam estabelecer a separação dos poderes, limitar o poder estatal e assegurar direitos individuais, no século XX o constitucionalismo contemporâneo é marcado pela busca de efetivar os direitos consagrados.

A Constituição de 1988, ao fundar-se no indivíduo e possuir como núcleo base a dignidade da pessoa humana, não deixou a ordem econômica totalmente livre, a bel prazer dos agentes econômicos. Nesse contexto, estabeleceu que tem como valores valorização do trabalho humano e livre iniciativa.

Além disso, a Constituição busca promover o desenvolvimento do país, entendido como um processo de expansão das liberdades individuais. Em outros termos, não está restrito a crescimento econômico. Vai além, busca promover desenvolvimento com bem-estar.

E uma das formas de atingir esse desiderato é promovendo a saúde e a segurança dos trabalhadores. Para tanto, o Estado interviu na ordem econômica estabelecendo condições a serem seguidas pelas empresas, de modo a diminuir os acidentes de trabalho e, assim, não gastar com atendimentos no sistema único de saúde (SUS), cujo acesso é gratuito e universal, tampouco com benefícios previdenciários concedidos pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

Nesse contexto, abordou-se o seguro de acidentes de trabalho (SAT), uma contribuição social a cargo da empresa, fixada no grau de risco da atividade preponderante exercida.

A sua insuficiência em discriminar o bom e mau empregador ensejou a criação do FAP, por meio da Lei 10.66/2003. Ocorre que este multiplicador não respeitou o princípio da estrita legalidade (artigo 150, I, da Constituição de 1988), abrindo margem para questionamentos das empresas.

Assim, o presente trabalho teve como objetivo compatibilizar a questão envolvendo o papel do Estado como regulador da ordem econômica, o tema envolvendo o desenvolvimento e um exemplo prático da medida, visualizado com o seguro de acidentes de trabalho (SAT).

Contudo, verificou-se que o Estado, no seu afã de arrecadar, suprimiu etapas necessárias para estabelecimento do tributo, o que pode colocar o sistema protetivo em xeque.

Assim, se é verdadeira a premissa que afirma ser importante o papel do Estado como regulador da ordem econômica, também é correto aduzir que a regulação deve ser precedida de um exame atento dos poderes, especialmente o Legislativo, para que sejam evitadas medidas intempestivas, como verificado com o Fator Acidentário de Prevenção.



6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, no. 14, maio/junho/julho, 2008. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso

em: 01. Set. 2016.

- BRASIL. Ministério da Previdência Social. *AEPS 2013 – Seção IV – Acidentes do Trabalho*. 2013. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aeaps-2013-secao-iv-acidentes-do-trabalho/>>. Acesso em: 15 out. 2016.
- CARVALHO, Vinícius Marques de. Regulação econômica e serviços públicos. In: SCHAPIRO, Mario Gomes (coord.). *Direito econômico: direito econômico regulatório*. São Paulo: Saravia, 2010. p. 19.
- CUÉLLAR, Leila. Abuso de Posição dominante no direito de concorrência brasileiro. In: CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. *Estudos de Direito Econômico*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 30.
- FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Congelamento de preços – tabelamentos oficiais (parecer). In *Revista de Direito Público*, n. 91, 1989
- FLORES, Nilton Cesar; TERRIBILE, Daniele Regina. Meio ambiente e trabalho: por uma ética ocupacional sustentável. *Novos Estudos Jurídicos (Online)*, v. 2, p. 691-717, 2016.
- FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. *Revista Direitos Humanos Fundamentais, Osasco, jan-jun/2014, ano 14, n.1, pp. 63-91*
- FOLLONI, André. Direitos fundamentais, dignidade e sustentabilidade no constitucionalismo contemporâneo: e o Direito Tributário com isso?. In: Humberto Ávila. (Org.). *Fundamentos do direito tributário*. 1ed.Madri: Marcial Pons, 2012, v. , p. 11-34. p. 12.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.
- HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de

- desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.
- IBRAHIM, Fábio Zambite. O financiamento do seguro de acidentes do trabalho como instrumento de aprimoramento do meio ambiente do trabalho. *Revista de finanças públicas, tributação e desenvolvimento*, v. 3, p. 01-20, 2015.
- NASCIMENTO NETO, José Osório do. *Avaliação de políticas públicas de eficiência energética: uma estratégia para o desenvolvimento fundamentada na regulação socioambiental*. 2016. 293 p. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016 Disponível em: <<http://www.biblioteca.pucpr.br/pergamum/biblioteca/img.php?arquivo=/000059/000059fb.pdf>>.
- NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenções ratificadas pelo Brasil. 1981*. Disponível em: . <<https://nacoesunidas.org/oit-um-trabalhadormorre-a-cada-15-segundos-por-acidentes-ou-doencas-relacionadas-ao-trabalho/>> Acesso em: 16 nov. 2016.
- RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento – antecedents, significados e consequências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- ROCHA, Lara Bonemer Azecvedo da. *O desenvolvimento econômico pelo acesso à justiça*. Birigui: Boreal Editora, 2015.
- SCHAPIRO, Mario Gomes. Discricionariedade desenvolvimentista e controles democráticos: uma

- tipologia dos desajustes. *Revista Direito GV*, v. 12, p. 311-344, 2016.
- SCHAPIRO, Mario Gomes. Repensando a relação entre Estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais. *Revista Direito GV*, v. 6, p. 213-252, 2010.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Dniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- WEYERMÜLLER, André Rafael; ROCHA, Leonel Severo. Paradoxo e meio ambiente: uma perspectiva luhmaniana. *Novos Estudos Jurídicos (Online)*, v. 20, p. 907, 2015.
- WINDHOLZ, Eric; GRAEME, Hodge A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para atividade regulatória atual. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 264, p. 13-56, set/dez. 2013.