

FUNDACENTRO: um estudo sobre a política oficial para acidentes de trabalho no Brasil militar

JULIANA SANTOS MONTEIRO

Artigo

A ideia de se ter uma entidade voltada para a pesquisa nos ambientes de trabalho começou em 1952, quando o Brasil sediou o 2º Congresso Americano de Medicina do Trabalho. As preocupações oficiais, manifestadas nesse Congresso americano, culminaram nas gestões que trouxeram à São Paulo um técnico da OIT (Organização Internacional do Trabalho). Através da iniciativa do doutor Bernardo Bedrikow, na época, médico e chefe da subdivisão de Higiene e Segurança Industrial do Sesi São Paulo, foi obtida a visita técnica do engenheiro Isaac Cabrera, da divisão de Segurança e Higiene do Trabalho da OIT. Em 1962, numa missão de seis meses, Cabrera estudou e levantou as condições de trabalho das indústrias paulistas. Em seu relatório final foi sugerida a criação de um centro de estudos e pesquisas sobre Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho no país.

A constituição da fundação foi destacada no outro congresso americano de Medicina do Trabalho, realizado em março de 1964, em São Paulo. Concomitantemente ao evento, o governo brasileiro sugeriu a criação de um centro latino americano de Higiene e Segurança do Trabalho, durante uma Conferência da OIT em Genebra, Suíça. No mesmo ano de 64, o governo brasileiro encaminhou à ONU (Organização das Nações Unidas) um pedido de apoio, e durante o V Congresso Nacional de Prevenção de Acidentes, ocorrido em São Paulo, no ano de 1966, foi anunciada oficialmente, pelo ministro do Trabalho e Previdência Social a intenção de organizar tal centro.

Em 21 de outubro de 1966, a Lei 5.161 autorizou a criação da Fundação Centro Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho (Fundacentro), destinada a realizar estudos e pesquisas especializadas sobre o assunto. Em janeiro de 1968, foi aprovado o seu estatuto e em março de 1969 a instituição começou suas atividades.

No início, a fundação se instalou numa sala do SESI. Para presidí-la foi convidado o empresário Jorge Duprat Figueiredo, diretor da Nadir Figueiredo e da

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e para a superintendência o general Moacir Gaya, na época, delegado regional do trabalho de São Paulo.

A partir de 1974, a FUNDACENTRO foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Em 1983 foi inaugurado o Centro Técnico Nacional (CTN), com sede, no bairro de Pinheiros, São Paulo. Nas décadas de 70 e 80 foram inauguradas as Regionais em Salvador (BA), Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Santa Catarina, Paraná, Pernambuco e Pará.

Como parte do Ministério do Trabalho a Fundação está integrada com a Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho (SSST); e sua receita atual decorre de 2% do total arrecadado pelo seguro acidente de trabalho, aprovado pela Lei 8.212 de 24 de julho de 1991.

A Fundacentro produziu publicações desde o seu início. A primeira publicação foi o Boletim Informativo Fundacentro tendo o seu volume n.º 1 em 1969, início das atividades da instituição até 1979 quando o Boletim passa a ser chamado de FAPA – Fundacentro Atualidades em Prevenção de Acidentes. A instituição produz relatórios, recomendações, livros, vídeos e a Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, uma revista técnica em Saúde Ocupacional reconhecida mundialmente na área. Ao refletir sobre Acidentes do Trabalho, pesquisamos algumas fontes e bibliografias para entender as concepções do nosso tema e verificar sua relevância para os dias de hoje, já que a Fundacentro está presente contribuindo para a “promoção da segurança e saúde dos trabalhadores”.

A Fundacentro é uma organização com direção tripartite, atuam em seu conselho diretor, representantes do governo – Ministério do Trabalho; representantes dos trabalhadores – Sindicatos; representantes do empresariado – FIESP. Atualmente tem como Missão¹ a “*Produção e difusão de conhecimentos que contribuam para a promoção da segurança e saúde dos trabalhadores e das trabalhadoras, visando ao desenvolvimento sustentável, com crescimento econômico, equidade social e proteção do meio ambiente*”; porém em sua formação tinha em seu estatuto o objetivo semelhante à sua Missão atual, no que se refere à segurança e saúde dos trabalhadores. Dentre todas

¹ Missão: A missão de uma organização representa a razão de sua existência, é a identidade organizacional concebida atualmente como estratégia competitiva de mercado. Porto, Marcelo Antoniazzi. Missão e Visão Organizacional In: www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1997_T4105.PDF

as questões que envolvem o papel da instituição preocupei-me com os acidentes de trabalho e sua prevenção como função social da Fundacentro a partir de sua política de implementação de recomendações e leis concebidas através de suas pesquisas e atendimentos ao governo, às empresas e aos trabalhadores.

Segundo a lei trabalhista brasileira da época – acidente do trabalho “é o dano ou lesão corporal, perturbação funcional ou doença, que se verifique pelo exercício de atividade remunerada ou espontânea desde esta atividade resulte em proveito econômico da empresa a qual serve o trabalhador”.² Discutindo a nomenclatura e a concepção de Acidentes do Trabalho e Infortúnios do Trabalho, destacamos o relatório do III Congresso das CIPAS – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes, promovido pela Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados em 1958, no qual o Dr. Emílio Santiago – professor de Higiene do Trabalho da Faculdade de Administração PUC-SP – destaca que, a lei brasileira sobre Acidente de Trabalho, atem-se ao Infortúnio, pois Acidente é “toda a irregularidade do método, das condições e do ambiente do trabalho e infortúnio é o resultado do acidente”, ou seja, todo o mal à saúde ou à integridade física do trabalhador, decorrente do trabalho. Por isso, segundo o Dr. Emílio, “a atenção deve ser dirigida preferencialmente para os acidentes do que para os infortúnios que eles causam.”

Nesse relatório de 1958, o que chama a atenção é a forma como são tratados os acidentes do trabalho, responsabilizando o trabalhador, através do apontamento do ATO INSEGURO, como principal causa de acidentes do trabalho. Segundo o Relatório, “O homem é responsável por 80% dos casos de acidentes (Ato Inseguro); o material (Condição e Local Inseguros) – instrumental, maquinário, ambiente, etc. - possuem apenas 18% de responsabilidade sobre os acidentes.” Dessa “estatística” soma-se 98% dos infortúnios previsíveis e apenas 2% dos infortúnios são imprevisíveis. Dentre as principais causas de acidentes relacionadas ao fator humano (Ato Inseguro), descritas no Relatório da CIPA estão: “Deficit sanitário do trabalhador, fadiga crônica, negligência e desatenção, inexperiência, idade e sexo.” Já as causas relacionadas ao local inseguro (material e ambiente) estão: a iluminação defeituosa, baixo índice de conforto térmico, atmosferas com poeiras, gases e vapores, aspecto depressor do local,

² Art. 1º, Art 6 do decreto-lei 7.036, parágrafo retirado do Relatório III Congresso das CIPAS, 1958.

número excessivo de horas do trabalho, trabalho noturno, trabalho acelerado, trabalho monótono, falta de assento ou assento incômodo, pausa de trabalho inexistente ou insuficiente, atitude emocional do trabalhador em relação aos superiores ou aos colegas.

Ao ler o Relatório da CIPA de 1958, percebemos que, mesmo tendo inúmeras causas relacionadas ao local e ambiente de trabalho inseguros, pertinente à ocorrência de acidentes ao trabalhador, destaca-se a responsabilidade do trabalhador (ATO INSEGURO) como fonte de principal causa do acidente. Devemos lembrar que esse relatório tem como principal patrocinador a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização³ e o seu interesse não está relacionado diretamente às causas dos trabalhadores.

O conceito da Fundacentro sobre acidentes e suas causas na época prioriza também o Ato Inseguro como uma das principais causas de acidentes. A Fundacentro define acidentes como “ocorrência não programada, inesperada ou não, que interrompe ou interfere no processo normal de uma atividade, podendo trazer como consequências: perda de tempo e/ ou danos materiais, e/ou lesão, ou os três itens simultaneamente”. (FUNDACENTRO, 1973).

O relatório da Fundacentro de 1973 inicia-se com uma estatística de acidentes de trabalho no Brasil fornecido pelo INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) de 1968 a 1971.

Estatística de acidentes, de acordo com a Fundacentro - 1973

ANO	EMPREGADO SEGURADO	ACIDENTES OCORRIDOS	% EMPREGADOS ACIDENTADOS
1968	3.603.489	454.097	12.60
1969	7.268.449	1.059.296	14.57
1970	7.284.022	1.220.111	16.75
1971	7.553.472	1.330.523	17.61

Fonte: Fundacentro, “Conceito de Acidentes, suas causas segundo o ponto de vista prevencionista”, 1973.

³ A FENASEG é uma associação sindical fundada em 25 de junho de 1951, por assembléia de delegados de cinco sindicatos de seguradoras: Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. A entidade tem como objetivo promover o desenvolvimento do setor, definindo e defendendo seus direitos, e o representando politicamente. In: www.fenaseg.org.br

Podemos observar o crescimento dos empregados segurados pelo INPS e o crescimento acelerado dos acidentes de trabalho principalmente de 1968 para 1969. O relatório da Fundacentro destaca uma média de 4.405 acidentes por dia de trabalho no ano de 1971 e retoma primeiramente os custos direto dos acidentes para o INPS e o custo indireto à Nação.

Assim como no Relatório da FENASEG / CIPA 1953, a Fundacentro diferencia a ocorrência do fato (acidente) com a consequência, “confundimos a ocorrência (ato – acidente) com as consequências dela advindas ou mesmo não a percebemos”. Segundo a Instituição em 1973, podemos classificar as causas dos acidentes em “dois grandes grupos”: 1º) “Atos Inseguros – são as causas relacionadas diretamente com o homem. Por exemplo: agir ou trabalhar com rapidez excessiva; adotar posições inseguras; interromper o trabalho de outros ou distraí-los; não usar equipamentos de proteção individual, quando o trabalho exige; andar sobre equipamento perigoso ou em movimento; usar equipamento inseguro; usar equipamento de maneira insegura”. Interessante notar que, novamente, as principais causas de acidentes são “culpa do trabalhador devido ao seu Ato Inseguro”, sendo que, de acordo com os itens descritos nos “atos inseguros” a empresa tem responsabilidade, como oferecer equipamentos de proteção, educar os trabalhadores e verificar se tais equipamentos estão sendo usados durante o período de trabalho. “2º) Condições Inseguras – são causas relacionadas com os riscos físicos do local e com os riscos ambientais. Exemplos de riscos físicos do local: máquinas, equipamentos, instalações, eletricidade, estrutura do edifício (teto, piso, paredes, etc.). Exemplos de riscos de ambiente: temperatura, umidade, pressão atmosférica, gases, vapores, fumos metálicos, poeiras, névoas, fumaça, vírus, bactérias, etc.” Segundo o relatório da Fundacentro (1973) o ambiente é o conjunto de fatores existentes no local de trabalho que atuam sobre os sentidos dos operários: visão, olfato, audição, sensações cutâneas de temperatura e umidade. De forma minuciosa e didática ele define as divisões da Segurança do Trabalho de acordo com as causas de acidentes, como “Segurança do Trabalho está mais diretamente ligada à prevenção dos riscos físicos do local; Higiene do Trabalho liga-se à prevenção dos riscos do ambiente e Medicina do Trabalho consiste em diagnosticar e fornecer medidas de controle das doenças ocupacionais (preventiva), e estudar formas para amenizar o sofrimento humano (curativa)”.

Ainda segundo este relatório, o ato inseguro é a causa principal dos acidentes de trabalho, dizendo “quando essas causas estão diretamente ligadas ao homem (ato inseguro) torna-se mais difícil a sua eliminação, devido à própria personalidade humana, ao passo que as condições inseguras poderão ser controladas mais facilmente.”

Todas essas leis, recomendações ou notícias publicadas pela FUNDACENTRO atingiam o trabalhador, seja interferindo na sua busca por melhores condições de trabalho, seja na prevenção do acidente em si, seja para maior produtividade da empresa; tudo isso em um contexto da última ditadura militar brasileira.

A instituição foi criada para amenizar o alto número de acidentes de trabalho com vítimas, muitas vezes fatais, que havia no Brasil desde os anos 50. Logo, a instituição se coloca em prol do trabalhador e suas condições de trabalho. Porém, é uma organização governamental – parte do Ministério do Trabalho; criada também para dar apoio ao “progresso industrial do Brasil”, pois amenizando os acidentes, a produtividade aumenta, e há um menor gasto do Estado para o trabalhador. Ante esta contradição, qual tem sido a real função social dessa Instituição, para que e para quem a FUNDACENTRO serviu durante todos esses 44 anos?

No Brasil, a primeira lei sobre acidentes de trabalho surge em 1919, como consequência dos movimentos operários desencadeados no início do século XX. Como neste período a industrialização ainda é incipiente, as normas do trabalho permanecem no âmbito do direito privado. Em 1934, a lei é regulamentada de modo a permitir a sua aplicação efetiva. Passa-se da atribuição de culpa delituosa ao empregador para o princípio do risco profissional. Após a década de 30, há um avanço na legislação trabalhista que passa a regulamentar vários aspectos do trabalho urbano-industrial. Aparece, então, mais nitidamente, um interesse maior do Estado incrementando o processo de industrialização, “sendo criadas as condições para a crescente supremacia do capitalismo industrial como modo de produção dominante”. (SANTOS, 1999, p. 175).

Nas décadas de 60 e 70, sucessivas leis trabalhistas regularam a política do acidente de trabalho. A Previdência Social é unificada, passando o seguro acidente a ser responsabilidade desta. As regulamentações de 1967, 1969 e 1976 estendem a cobertura previdenciária a toda a população assalariada, inclusive a rural. Contudo, esse avanço

legal, faz com que surjam novas definições sobre doenças e acidentes do trabalho afim de tentar restringir uma lei ampla que beneficiaria o trabalhador. Além da sensível redução no pagamento das indenizações. Assim, o acidente passa a ser responsabilidade de toda a sociedade, com a doutrina do “risco social”, em que o empregador tem sua “culpa” amenizada em relação ao acidente, e essa culpa cairá ao empregado, que não tem “competência” e conhecimento para usar os equipamentos necessários à sua segurança, tornando-se responsável por 80% dos acidentes de trabalho, como já dissemos em análise de fontes da Fundacentro.

Pretendemos entender o caráter desse projeto social e político da Fundacentro, como um órgão do governo, porém, com uma direção tripartite, incluindo em seu quadro – o governo, o empresariado e o sindicato.

Estudos relativos à Fundacentro, enfatizam a culpabilidade do trabalhador frente ao acidente de trabalho, relacionando a questão do ato inseguro como forma de controle social acidentário e inserção no modo de produção capitalista, estabelecendo “nexos existentes entre as principais vertentes que fundam o discurso prevencionista e os princípios que estruturam as relações entre capital e trabalho”. (SANTOS, 1991).

Autores apontam que a prevenção de acidentes no Brasil está voltada para o capital a partir do momento em que coloca a responsabilidade do acidente do próprio trabalhador contrapondo a responsabilidade das empresas com as condições inadequadas de ambiente de trabalho. Assim, a prevenção de acidentes está mais ligada à educação do trabalhador do que a melhoria nas condições insalubres e perigosas dos ambientes de trabalho.

Além disso, a concepção da consciência culposa pelo trabalhador, parte do princípio do ato inseguro disseminado pelas entidades responsáveis pela organização do trabalho, e dentre essas instituições no Brasil, está a Fundacentro. Esta consciência culposa “está tão bem e maciçamente disseminada na sociedade pelos formadores de opinião que os próprios trabalhadores já não questionam mais sobre seu verdadeiro significado. Assumem com naturalidade a condição de “culpados” pelos acidentes dos quais são, na maioria das vezes, as vítimas.” (POSSAMAI, 1997).

Estas e outras bibliografias nos fazem refletir e busca entender qual a real função social de uma instituição voltada para o trabalhador, entretanto oficial do governo brasileiro, foi concebida em meio a ditadura militar, em meio à expansão da indústria e

do capitalismo no Brasil, em meio à pressão internacional, especialmente a Organização Internacional do Trabalho (O.I.T), que porém, teve em sua origem representantes do Sindicato e de uma Liga Operária na qual pressupõe-se oposição ao governo. Através das análises das fontes primárias e análises teóricas buscaremos cumprir nosso objetivo.

BIBLIOGRAFIA

Boletim Informativo Fundacentro – Volume 1 n.º 1 – 1969 ao Volume 10 n.º 118 – 1979.

Legislação Acidentária Brasileira – Lei 5452, 1943 a Lei 11.727, 2008. In: site do Departamento de Segurança e Saúde do Trabalho: www.mtb.gov.br

LEITE, Celso Barroso. Um século de previdência social. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

OLIVEIRA, Fábio de. A construção social dos discursos sobre o acidente de trabalho. Dissertação apresentada no Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1997.

PELLINI, Eda Canotilho, Histórico dos CONPATs (Congresso Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho) – Fundacentro, 19??.

POSSAMAI, Hélio. Minha culpa, meu destino: a representação social do acidente de trabalho. Dissertação apresentada no Instituto de Psicologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1997.

SANTOS, Laurita Andrade Sant'anna dos. O trabalhador imprevidente: estudo do discurso da fundacentro sobre o acidente de trabalho. Dissertação apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 1991.

SILVER, B.J. Forças do Trabalho - movimentos de trabalhadores e globalização desde 1870. São Paulo, Ed. Boitempo, 2005.