



*A REGULAÇÃO DO TRABALHO NO SETOR  
FRIGORÍFICO: racionalidades dos atores na  
construção da NR-36*

*Maritânia Salete Salvi Rafagnin<sup>1</sup>*

*Vera Maria Ribeiro Nogueira<sup>2</sup>*

**Resumo**

O presente artigo objetiva identificar as racionalidades dos principais atores que influenciaram a construção e a aprovação da Norma Regulamentadora (NR) 36 de 2013, relacionada à melhoria das atividades laborais nos frigoríficos. Para tanto, tem por base uma pesquisa documental sobre os fatores que levaram a norma a integrar a agenda de discussão das políticas públicas. Os resultados indicam o protagonismo dos sindicatos e trabalhadores da categoria que contribuíram para visibilizar o adoecimento do e no trabalho e a resistência dos grupos empresariais nessa construção. A partir da pesquisa, foi possível concluir que as pressões dos atores vinculados ao trabalho foram determinantes para a construção dessa política de saúde do trabalhador, sendo a NR 36 um avanço para a qualidade de vida no trabalho.

**Palavra-chave:** Regulamentação, trabalho em frigoríficos, NR-36, atores, racionalidades.

---

1 Contadora, Mestre em Política Social pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel), Professora da Faculdade São Francisco de Barreiras (FASB). E-mail: [mari.salvi@gmail.com](mailto:mari.salvi@gmail.com) / Faculdade São Francisco de Barreiras - FASB: Avenida São Desidério N° 2440, Bairro Ribeirão. Barreiras-Bahia, CEP :47.808-180

2 Assistente Social, Doutora em Enfermagem pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Professora da UCPel. E-mail: [veramrn@gmail.com](mailto:veramrn@gmail.com) / Universidade Católica de Pelotas - UCPel: Rua Gonçalves Chaves, 373, Centro – Pelotas – RS. Cep: 96015-560.

## **THE WORK REGULATION IN THE REFRIGERATION SECTOR: rationalities of the actors in the RN-36 construction**

### **Abstract**

The present paper objectives to identify the rationalities of the main actors, which influenced the construction and approval of the 36th Regulatory Norm (RN) in 2013, related to the improvement of labor activities in refrigerators. Therefore, it is based in a documental research relating to the factors that led the norm to integrate the discussion agenda of public policies. The results shows the protagonism of the labor union of the category they contributed to make visible the sickening of and inside the labor environment and the resistance of business groups in this construction. Through this research, it was possible to conclude that the acting pressures linked to labor were determinant to the construction of that laborer health policy, being the RN 36 an improvement to the quality of life in labor.

**Key words:** Regulation, labor in refrigerators, RN-36, actors, rationalities

### **1 INTRODUÇÃO**

Construída a partir de um consenso coletivo do Grupo de Trabalho Tripartite (GTT)<sup>1</sup>, composto por representantes do Estado e das classes trabalhadora e patronal, a Norma Regulamentadora (NR) 36, de 2013 do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) surgiu da necessidade de se estabelecerem condições de melhoria nas atividades laborais, no setor de abate e processamento de carnes e derivados. Tal conquista foi resultado de cerca de quinze anos de ações políticas, iniciadas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores das Indústrias de Alimentação (CONTAC), em 1997, quando em suas reuniões gerais, identificaram o número incomum de trabalhadores com os pulsos enfaixados, que, posteriormente, foram diagnosticados como portadores de LER/DORT (Lesão por Esforço Repetitivo/ Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho)<sup>2</sup>.

Inúmeras discussões e debates foram travados para se obter uma regulamentação que garantisse melhoria nas condições de trabalho, e, conseqüentemente, da saúde do trabalhador do setor frigorífico. Cabe ressaltar que a exigência de uma NR do trabalho no setor tornou-se uma necessidade em decorrência das alterações na linha de produção derivadas dos processos de reestruturação produtiva, ocorrido no Brasil no final dos anos de 1980 e início de 1990.

*A REGULÇÃO DO TRABALHO NO SETOR FRIGORÍFICO:  
racionalidades dos atores na construção da NR-36*

Nesse período, o mercado de trabalho passou por uma “[...] radical transformação, emergindo um novo paradigma de produção industrial, a partir de um modelo de produção flexível.” (MENDES, 2003, p. 29). Tal processo, ao buscar constituir novas bases de competitividade no mercado a nível mundial, reduziu diversas garantias trabalhistas, para explorar ao máximo a mão de obra ofertada. Assim, eis que nas empresas frigoríficas se intensifica o uso intensivo do tempo de trabalho e surge, desde então, uma maneira própria de adoecer, relacionada ao modo de execução das atividades desempenhadas pelos trabalhadores de linha de produção.

Existem poucos estudos que examinem o processo de construção da NR até sua aprovação. Diante disso, busca-se discutir acerca dos atores envolvidos na construção da norma, verificando suas contribuições, bem como a ausência delas, no período que se iniciaram as lutas para visibilizar a questão, até a integração da NR 36 na agenda de discussão das políticas públicas.

No plano analítico, foi utilizada a proposição de Di Giovanni (2009) acerca das estruturas das políticas públicas, com destaque para a estrutura substantiva que favoreceu a apreensão sobre os papéis desempenhados pelos atores no processo em análise. Para tanto, realizou-se uma pesquisa documental relacionada aos eixos argumentativos que levaram a NR 36 a integrar a agenda de discussão das políticas públicas, identificando-se os atores e seus respectivos papéis na construção da referida Norma, objetivo central deste texto.

Assim, primeiramente, far-se-á um breve resgate histórico, a partir do início dos movimentos sindicais em favor da causa em questão, pontuando episódios marcantes da ação política nesse período. Destacar-se-ão os partícipes que contribuíram, significativamente, para evidenciar os problemas de adoecimento ocupacional no setor frigorífico, através de pressões para que medidas preventivas fossem tomadas, a fim de evitar o aumento no número de pessoas acometidas pelas enfermidades frequentes constatadas nessas empresas.

Em um segundo momento, serão identificados os atores relacionados aos fatos ocorridos, resgatando suas intencionalidades e destacando como suas respectivas lógicas contribuíram para que, em 2012, a NR 36 passasse a integrar a agenda de discussão como uma política a ser implementada obrigatoriamente.

Por fim, pretende-se evidenciar perspectivas a partir da Norma, apresentando as principais alterações. Ademais, também serão avaliadas algumas limitações pertinentes à Norma, tendo em vista, em que pese sua implementação, as doenças ocupacionais são advindas de traços estruturais da forma de organização da produção no setor frigorífico.

## **2 POR TRÁS DA CONSTRUÇÃO DA NR 36: fatores que levaram à sua integração nas políticas públicas**

Oriunda de uma demanda da classe trabalhadora das empresas do setor de abate e processamento de carnes e derivados, a NR 36 emerge como uma necessidade, já que a partir dos anos de 1990, as grandes empresas frigoríficas, com a globalização, introduziram um sistema Toyotista de produção, que conduziu os trabalhadores a um ritmo de trabalho atroz. Tal ritmo, aliado às baixas temperaturas (ambiente de até 12°C), ruído elevado (acima de 90dB(A)) e exposição a umidades e riscos biológicos (fezes, sangue, carne, vísceras e glândulas) (OLIVEIRA; MENDES, 2014), levaram a índices alarmantes de adoecimento deste segmento de classe, ampliando a ocorrência de lesões entre os mesmos, especialmente as LER/DORT.

Para Ikedo e Ruiz (2015, p. 145), a NR 36 foi estabelecida a partir da “[...] possibilidade de construir um importante instrumento para eliminar ou reduzir riscos nos ambientes frigoríficos”. Assim, diante da configuração que se apresentava nesse contexto, torna-se fundamental esta regulação, pois se fazia imprescindível a fixação de limites no uso da força de trabalho nas agroindústrias, que através da concepção de redução de custos, penalizava os trabalhadores.

Como bem assevera Magajewski (2015), a indústria de abate e processamento de carnes e derivados ao mesmo tempo que é destaque positivo na economia, também possui a grande concentração dos acidentes e doenças ocupacionais. De acordo com a sua pesquisa, realizada nos estados da Região Sul, no ano de 2010, o setor de abate de aves e suínos, junto com os bancos, correios e fabricação de baterias, encontrava-se entre os setores que predominavam no ranking de atividades econômicas com maior incidência de doenças ocupacionais. Todavia, tais índices levaram anos para serem construídos, pois era necessário evidenciar a relação estreita entre o tipo de trabalho desempenhado e a doença incapacitante.

*A REGULÇÃO DO TRABALHO NO SETOR FRIGORÍFICO:  
racionalidades dos atores na construção da NR-36*

Desse modo, a construção da NR 36 exigiu muitas lutas para torná-la necessária ao setor frigorífico. No entanto, cabe ressaltar que as primeiras mudanças de produção nos frigoríficos ocorreram no início de 1990, mas somente em 1997 é que a CONTAC começou a insistir no número incomum de pessoas diagnosticadas como portadoras da LER. (IKEDO; RUIZ, 2015).

O resultado disso foi, em 1998, a promoção de um seminário colocando a LER na centralidade dos debates, trazendo técnicos e pesquisadores que discutiam o tema a partir da necessidade de se construir uma condição de trabalho digno. Todavia, entendendo que não bastava apenas orientar os trabalhadores sobre a doença e medidas preventivas ao adoecimento, uma vez que são os empregadores que estabelecem a rotina de labor, verificou-se que havia a necessidade de ser alterada a organização do trabalho como um todo. (IKEDO; RUIZ, 2015). Esse movimento marcou o começo das pressões relacionadas à exigência de haver uma política que regulamentasse esse setor.

Um fato determinante para a continuidade do debate sobre a urgência da regulação do processo de trabalho em empresas frigoríficas ocorreu em 2001. Após denúncias ao Ministério Público do Trabalho (MPT), que acusavam a indústria Perdigão, no município de Videira - Santa Catarina, de não efetivar a notificação de doenças do trabalho, através da emissão da Comunicação de Acidentes de Trabalho (CAT), houve o início das investigações, o que resultou num Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), criando o Programa de Reabilitação Ampliada (PRA). (IKEDO; RUIZ, 2015). Com os resultados desse programa, obteve-se uma análise interdisciplinar mais elaborada sobre as doenças ocupacionais deste segmento e os peritos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) passaram a avaliar os casos individualmente, associados aos postos de trabalho.

Em 2007 entra em vigor o NTEP (Nexo Técnico Epidemiológico), que classifica as doenças ocupacionais, conforme o trabalho e a doença incapacitante. Para Ikedo e Ruiz (2015), essa alteração implicou, neste mesmo ano, em um aumento de até 150% de notificações relacionadas ao trabalho, impactando diretamente no Anuário Estatístico da Previdência Social. Constatou-se a redução das doenças classificadas como B31 (auxílio previdenciário concedido a portadores de doenças comuns) e o aumento nos casos avaliados na

classificação B91 (auxílio doença por acidente de trabalho, concedido aos portadores de LER/DORT).

Em ações paralelas ao MPT e INSS, a CONTAC, no ano de 2005, participou de uma audiência pública no Senado, organizada por um senador do Partido dos Trabalhadores (PT). A concepção inicial, para resolução de tais problemas, foi a criação de um Projeto de Lei específico que regulamentasse o trabalho em frigoríficos. Porém, em 2008, “[...] acessa o ministro do Trabalho, bem como, técnicos e auditores fiscais do setor de fiscalização, e então, surge a primeira ideia de elaboração de uma NR específica.” (IKEDO; RUIZ, 2015, p. 120). A opção pela emissão de uma norma e não um projeto de lei ocorreu, pois esta não teria um trâmite demorado, antecipando as ações de proteção à saúde dos trabalhadores deste segmento.

Contudo, somente no ano de 2010 é que foi encaminhada à Comissão Tripartite Paritária Permanente<sup>3</sup> (CTPP), a proposta oficial de criação do grupo de trabalho para a elaboração da NR. Porém, conforme Ikedo e Ruiz (2015), naquele momento não houve aceitação da proposta por parte do empresariado. Posteriormente, em 2011, com a intensificação das pressões sindicais, a proposta foi submetida novamente a CTPP, que desta vez foi aprovada, criando-se o GTT, que discutiu e formulou uma proposta para a elaboração da NR 36.

Note-se que desde as discussões iniciais até a aprovação do GTT para compor a discussão da NR36 se passaram cerca de quinze anos. Entretanto, cabe ressaltar que as iniciativas e lutas travadas nesse percurso permitiram visibilizar esse problema a ponto de transformá-lo em uma forte demanda social. Nesse sentido, salienta-se principalmente a atuação dos sindicatos e dos trabalhadores, os quais, caso não tivessem assumido o protagonismo para mudança das condições de trabalho no segmento, jamais teriam conseguido a melhoria nas tarefas desempenhadas dentro dos frigoríficos.

### **3 O PAPEL DOS ATORES ENVOLVIDOS NA CONSTRUÇÃO DA NR 36**

Diante do acima relatado, percebe-se que muito antes da composição do GTT, tanto o MPT, como as empresas e os sindicatos, já desempenhavam papel fundamental, seja para consubstanciar ou não a construção NR 36. Fato que comprova tal relação conflituosa é o tempo para se estabelecer uma proposta na qual fosse possível

discutir novas possibilidades relativas às condições de trabalho nos frigoríficos.

Conforme assevera Di Giovanni (2009), os agentes ou atores sociais pautam suas ações orientadas por condutas, que por sua vez, detêm objetivos implícitos ou explícitos, em maiores ou menores graus de racionalidade, a que denomina de interesses. Sendo assim, na estrutura substantiva, os atores são as pessoas, grupos ou instituições que, direta ou indiretamente tiveram participação na formulação, na implementação e nos resultados de uma política. (DI GIOVANNI, 2009).

Os interesses são os objetivos práticos que cada um dos atores ou grupos de atores detêm, sendo que os mesmos podem ser agrupados e atribuídos a determinadas ordens lógicas, as quais, de acordo Di Giovanni (2009) são:

1. Interesses econômicos (empresariais, corporativos e individuais) são atribuídos à lógica de acumulação de capital;
2. Interesses políticos (de agentes políticos e tecnoburocráticos) são atribuídos à lógica de acumulação do poder político; e
3. Interesses de reprodução social (de portadores de carências ou demandas específicas) são atribuídos à lógica de acumulação de recursos de bem-estar.

A seguir serão descritos, de acordo com os interesses, os principais atores identificados na construção da NR 36, relacionando-os às suas respectivas lógicas de acumulação, realizando uma análise acerca do papel desempenhado pelos mesmos, conforme a sua contribuição ou a sua ausência.

### **3.1 Atores relacionados aos interesses econômicos**

Compondo os interesses relacionados aos fatores econômicos têm-se as empresas frigoríficas brasileiras, que no final dos anos de 1980 e início de 1990, juntamente com outras indústrias, passaram pelo processo de reestruturação produtiva, no qual ocorre a “[...] transformação do modelo de acumulação taylorista-fordista [...] para a acumulação flexível no contexto globalização.” (NARDI, 2006, p. 53).

A partir daí, constituíram-se novos alicerces competitivos no mercado mundial, fazendo com que os gestores, buscassem no modelo japonês, novas práticas gerenciais relacionadas à organização do trabalho mais precário e flexível (MENDES, 2003). Desde então, o cenário que tem se configurado é o de um mercado de trabalho precarizado, incapaz de gerar empregos suficientes à demanda de desempregados. (MENDES, 2003).

Nesse diapasão, conforme pontuam Montaño e Duriguetto (2011), os trabalhadores, por medo de serem demitidos, acabaram por reduzir suas propostas limitando-se à preservação dos direitos conquistados, ou tão somente, passaram a aceitar as alternativas postas pela conjuntura de crise, a fim de garantir, mesmo que minimamente, seu sustento.

As empresas, então, por trás de um discurso de otimização da produção e redução de custos, passaram a explorar a mão de obra ao máximo, tornando-se altamente competitivas no mercado internacional. Assim, no campo das empresas frigoríficas, o Brasil passou a ocupar a posição entre os três maiores produtores de carne do mundo. (UNIÃO BRASILEIRA DE AVICULTURA, 2012). A exemplo de tamanho destaque, tem-se a produção brasileira de frangos, que teve aumento de 118% no período de 2000 a 2011, chegando a ser responsável por cerca de 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB), sendo que a exportação neste mesmo período cresceu em 330%. (UNIÃO BRASILEIRA DE AVICULTURA, 2012). Isso se deve, de acordo com Ikedo e Ruiz (2015), ao fato que o custo da produção de frangos, neste lapso temporal, ser cerca de três vezes mais barata no Brasil quando comparada a diversos países da Europa.

Portanto, frente a esse segmento que conquistou tamanha representatividade à economia brasileira, e que visivelmente está ligado à lógica de acumulação do capital, entende-se a rejeição do setor patronal em debater a questão da melhoria das condições de trabalho, pois esta implementação implicaria no aumento dos custos de produção e a conseqüente perda de competitividade. Uma pesquisa realizada por Stefenon e outros (2014) sinaliza que as adequações exigidas pela NR 36, devido ao alto custo poderiam ensejar até no fechamento de algumas empresas. Deste modo, é possível compreender a resistência das organizações em aceitar a discussão sobre a necessidade de construção da NR 36, haja vista que era muito cômo-

do deixar que o Sistema Único de Saúde (SUS) e o INSS arcassem com os adoecidos que ficaram pelo caminho. (IKEDO; RUIZ, 2015).

### **3.2 Atores relacionados aos interesses políticos**

Dentre os atores identificados aos interesses políticos, têm-se os representantes políticos *strito sensu* e o próprio Estado, cuja atuação é materializada através do MPT, INSS e SUS. Dessa forma, como as racionalidades são distintas, inicialmente serão analisados os interesses dos políticos e posteriormente os do Estado, avaliando a ação a partir do desempenho de cada um dos envolvidos.

No que concerne ao papel dos políticos, de acordo com Ikedo e Ruiz (2015), estes aderiram à manifestação em favor dos trabalhadores, oficialmente, a partir do dia 7 de dezembro de 2005, registrando seu apoio na audiência pública organizada pela ação de um senador do PT do Estado do Rio Grande do Sul. Destaca-se que, nesse momento, a atuação dos representantes do Senado contribuiu para tornar visível esse problema. Contudo, posteriormente, nenhum outro representante do Senado ou da Câmara se sobressaiu em favor da causa, permitindo supor que não gostariam de se indispor com as grandes empresas frigoríficas, pois até então era permitido o financiamento privado empresarial de campanhas políticas.

Esse fato evidencia que a atuação dos políticos (*face à*) em *face* da questão das condições precárias de trabalho foi deveras limitado. Supõe-se que as intenções iniciais dos políticos eram mais implícitas do que explícitas, ou seja, aderiram à causa, não por realmente acreditar na necessidade de mudança, mas sim, como forma de serem lembrados na próxima eleição, já que a grande massa trabalhadora do segmento participava do movimento.

Previamente à análise da atuação desempenhada pelo Estado, há que se compreender que a partir dos anos de 1990, de acordo com Montaña e Duriguetto (2001, p. 244) “[...] as políticas de ajuste neoliberal implicaram em um desmonte do Estado por meio da redução de sua atividade regulatória e produtiva”. Como consequência, ampliou-se o espaço do privado no campo dos direitos sociais, reduzindo os investimentos públicos na área social, ou seja, acentuou-se a mercantilização da força de trabalho, e a classe obreira passou a depender mais do mercado para a prestação de serviços que deveriam ser questões de direito. (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Em concordância a esta afirmação, Lopes (1994, p. 51) assevera que o núcleo da reforma neoliberal foi a diminuição do tamanho do Estado, evitando intervenções no mercado, liberando-o “[...] de um conjunto de responsabilidades produtivas e de fornecimento de serviços”. Tais reformas priorizaram apenas as finanças públicas, impactando “[...] o Estado em setores-chaves, entre os quais, os sociais, e, no geral, sua capacidade de desenhar e instrumentalizar políticas.” (LOPES, 1994, p. 51), reduzindo ainda mais a possibilidade de intervenção do mesmo na questão social e aumentando consequentemente a desigualdade social.

Todavia, embora tenha havido a redução da atividade intervencionista do Estado, Faleiros (1991, p. 50) destaca que o mesmo sempre atuou:

[...] de acordo com cada conjuntura específica, cada problema específico, mas no quadro de desenvolvimento de forças produtivas e de relação de forças, entre o grupo popular e o grupo de poder. Cuida sempre em manter a forma mercantil da economia e em seu conjunto, a acumulação de capital e sua legitimidade política junto à população.

Através da afirmação, pode-se reconhecer que o Estado, na realização de suas atividades, as tem desempenhado com um duplo interesse, ligado tanto à lógica de acumulação de capital, como à lógica de acumulação de poder político. No presente estudo o interesse foi relacionado ao poder político, visto que se considerou que tal característica predominou àquela época no exercício de suas atividades.

Diante disso, destaca-se que no contexto anterior ao estabelecimento da NR 36, o suposto é que o Estado entendeu que o INSS e o SUS teriam condições de atendimento aos adoecidos. Até então, de acordo com Faleiros (2004), nas instituições de atendimento aos trabalhadores, não se questionavam quanto às origens dos problemas dos obreiros, os ambientes que os condicionavam e as relações que os produziam, porém, tratava-se “[...] de cada ‘caso’ através da ‘perícia’, relegando-o ao saber e ao sabor de especialistas que analisavam individualmente as vítimas, e não as condições de produção e de trabalho.” (FALEIROS, 2004, p. 44, grifo do autor).

Dessa forma, quando as vítimas eram atendidas, o problema a elas atribuído era, “[...] falta de atenção em caso de acidente, ou falta de cuidados em caso de doença, caracterizando-se a ‘culpabilização

da vítima', ou seja, considerando-se culpado o trabalhador que sofre as consequências das más condições de trabalho." (FALEIROS, 2004. p. 45, grifo do autor), desconsiderando-se, portanto, os reais fatores que deram origem à perda da capacidade de trabalho.

Assim, conforme assevera Faleiros (1991, p. 59), a atuação desses atores se deve ao fato de que os interesses da intervenção do Estado são explicados para reduzir a contra-tendência à baixa tendencial da taxa de lucro, pois compete ao Estado capitalista garantir a "[...] manutenção das condições gerais de reprodução do capital e da produção, isto é, da acumulação capitalista". Uma das formas de ação estatal é assumir os investimentos que não são rentáveis para o capital, especialmente os de grande envergadura e alto custo.

Como evidência do acima afirmado, tem-se o estudo **realizado pelo Ministério Público do Trabalho (BRASIL, 2013a), que registrou o recolhimento de** empresas do setor de abate e processamento de carnes e derivados, no período de 2003 a 2007, de cerca de 40 milhões de reais de contribuição social, do qual, nesse mesmo período, o INSS pagou aos trabalhadores das mesmas, em benefícios previdenciários, o valor próximo a 140 milhões de reais. Essa mesma pesquisa estimou que o Brasil gasta, anualmente, cerca de 4% do PIB com tratamentos derivados de doenças ocupacionais e acidentes de trabalho. Comprovou-se, portanto, que o dispêndio do Estado para atender os lesionados era 250% maior que o valor recolhido aos cofres públicos. Esses resultados indicavam a urgência de uma atuação preventiva frente às origens do problema.

Contudo, ainda há de se considerar a atuação do MPT que, através de sua função de fiscalizar as condições de trabalho, nos casos identificados com irregularidades ocorridas nos frigoríficos, os notificava, ajuizava ações judiciais, chegando inclusive a exigir medidas de ajustamento de conduta. Um dos resultados disso, conforme já mencionado, foi o PRA, o qual permitiu identificar um novo modo de trabalhar e de adoecer nas agroindústrias.

Outro fato que também ampliou a pressão junto ao empresário para que as melhorias fossem realizadas, foi a entrada, a partir do ano de 2008, de um procurador do MPT com uma visão progressista, nesse processo, "[...] como coordenador nacional do MPT para o tema doenças no trabalho na agroindústria." (IKEDO; RUIZ, 2015, p. 149). Desde então, tamanho foi seu engajamento na causa, que em 2013, quando foi publicada a NR 36 (BRASIL, 2013a), este

procurador cria um projeto de Adequação das Condições de Trabalho nos Frigoríficos, assumindo-o na missão de vice-gerente.

Diante do contexto apresentado, percebe-se o quão contraditória foi a atuação do Estado no desempenho de suas funções, visto que ao reafirmar a lógica de bem-estar, através dos atendimentos realizados pelo SUS e Previdência Social, estava, no entanto, apenas mantendo os interesses de acumulação do capital. Tal atuação, segundo O'Connor (1997, p. 19) deve-se ao fato que o Estado

[...] deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação do capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um Estado que ignora a necessidade de assistir ao processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de excedentes econômicos e os impostos arrecadados desse excedente (e de outras formas de capital).

Sendo assim, o Estado, ao envolver-se nas condições de harmonia social, atendendo os adoecidos, mistificou sua política, ocultando seus reais objetivos voltados ao processo de acumulação. Contudo, mesmo cedendo a elaboração da NR 36, o mesmo manteve-se desempenhando suas funções de maneira contraditória, uma vez que na comissão tripartite, as empresas foram convocadas a discutir os tópicos da redação final da norma.

### **3.3 Atores relacionados aos interesses de reprodução social**

De acordo com Di Giovanni (2009), os atores relacionados aos interesses de reprodução social são portadores de carências ou demandas específicas. Logo, nesta classificação, têm-se os trabalhadores e os sindicatos do segmento que possuem os mesmos interesses e desempenharam uma atuação conjunta. Por esta razão serão analisados paralelamente.

Conforme já destacado, desde o ano de 1997 a CONTAC tem enfatizado a luta contra as doenças do trabalho. (IKEDO; RUIZ, 2015). Em 1998, iniciando as discussões acerca do adoecimento do trabalho, contou com o apoio da Central Única dos Trabalhadores (CUT), da Rede Latino-Americana da União Internacional dos Tra-

balhadores na Alimentação (Rel-UITA) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na promoção de um seminário sobre a LER, cujo objetivo era informar aos trabalhadores sobre o vínculo entre seu adoecimento e a atividade desempenhada.

Posterior a isso, a Confederação foi acumulando forças, chegando em 2005 a uma audiência pública na qual surgiu a ideia de um projeto de lei para regulamentar o setor. No ano de 2007, organizou uma nova onda de protestos por todo o país, nas portas das fábricas e ruas das cidades. Destaca-se a estratégia de marketing utilizada, “[...] que foi a criação de uma fantasia de frango, onde alguém a vestia e empurrava uma cadeira de rodas com uma pessoa enfaixada. Ou seja, era um frango bonito e vistoso, empurrando um trabalhador todo arrebitado em uma cadeira de rodas.” (IKEDO; RUIZ, 2015, p. 149).

Em 2008, um procurador do MPT engajado na causa de adoecimento laboral dos trabalhadores do setor frigorífico assume a coordenação nacional do MPT, somando forças a esse movimento. Já no ano de 2009, são enviadas informações a outros países sobre as circunstâncias que os alimentos são produzidos no Brasil, fazendo com que parte da opinião pública se unisse à luta dos sindicatos. (IKEDO; RUIZ, 2015). Também, ao longo dos anos foram produzidos diversos informativos e materiais de divulgação distribuídos aos trabalhadores e população em geral, com o intuito de conscientização e sensibilização.

Por fim, dando maior visibilidade ao problema, teve-se a produção do documentário Carne e Osso, elaborado pela Organização Não Governamental Repórter Brasil, que contou com a articulação da CONTAC. Nele, logo de início, tem-se o seguinte aviso: “[...] nenhuma imagem deste documentário sofreu qualquer tipo de manipulação de velocidade ou aceleração.”, o que é fundamental para se compreender a rapidez na execução das atividades (IKEDO; RUIZ, 2015), causando verdadeiro impacto para quem o assistisse.

Sendo assim, com o apoio dos parceiros que a CONTAC conseguiu angariar, no ano de 2010, finalmente, surge a proposta oficial da criação de um grupo para a elaboração da NR. Contudo a mesma só foi aprovada em 2011, já que as empresas, inicialmente, não queriam ceder, mas se viram obrigadas a aceitar. Diante disso, conforme asseveram Ikedo e Ruiz (2015), foi criado por ato ministerial o GTT,

que após dois anos de discussão, entregou em 2012 o texto final, totalmente acordado entre as partes.

Desse modo, frente ao histórico de atuação relacionado aos interesses dos sindicatos e trabalhadores, identifica-se que ambos mantiveram-se de acordo com a acumulação de recursos de bem-estar, haja vista que foram inúmeros embates travados para que somassem forças em favor da causa, comprovando que a categoria se uniu em favor dos seus direitos.

#### **4 PERSPECTIVAS A PARTIR DA NR 36**

Subscrita em 18 de abril de 2013, a Portaria TEM nº 555, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 19 de abril de 2013, instituiu a NR 36 – Segurança e Saúde no Trabalho em Empresas de Abate e Processamento de Carnes e Derivados, estabelecendo os requisitos mínimos para a avaliação, controle e monitoramento dos riscos existentes nas atividades desenvolvidas neste segmento, garantindo a segurança, a saúde e a qualidade de vida no trabalho. (BRASIL, 2013).

De acordo com Oliveira e Mendes (2014, p. 4.633)

Embora a obrigação de pausas para o trabalho em ambientes frios e refrigerados existisse na CLT desde a década de 1970, e as pausas para o trabalho com sobrecarga muscular estática ou dinâmica desde novembro de 1990, a NR 36 veio consolidar e detalhar melhor estas obrigações, daí a sua grande importância.

Composta por 16 (dezesseis) tópicos, esclarece sobre temas relativos ao “[...] mobiliário e postos de trabalho, estrados passarelas e plataformas, manuseio de produtos, levantamento de cargas, recepção e descarga de animais, máquinas, equipamentos, ferramentas e condições ambientais.” (IKEDO; RUIZ, 2015, p. 156), contudo a maior conquista, em termos de proteção, foi as pausas de trabalho, onde, em jornadas laborais de até 6 horas diárias têm-se 20 (vinte) minutos de pausas, em jornadas de até 7hrs20min têm-se 45 minutos de pausas e em jornada diária de até 8hrs48min têm-se sessenta (60) minutos de pausa.

Mesmo entrando em vigor 06 (seis) meses após a sua publicação, houve itens discriminados no art. 3º da Portaria TEM nº 555/2013, que necessitaram de um período de vacância maior para ajustamento, pois estão relacionados a questões estruturais de mobi-

liário e equipamentos, alterações nas instalações físicas das empresas e períodos das pausas.

Contudo, Oliveira e Mendes (2014, p. 4634) assinalam que os desafios ainda “[...] são imensos considerando a intrínseca relação da saúde com o processo de trabalho e seus impactos nos modos de viver e morrer dos trabalhadores.”, sendo que reiteram ser a precarização do e no trabalho um traço estrutural relacionado ao modo de produção utilizado neste segmento.

Portanto, diante da dura realidade enfrentada ao longo dos anos, a conquista da NR 36 é um passo importante na conquista de melhores condições de trabalho e de saúde dos trabalhadores, conquanto que o êxito de sua implementação dependerá de atitudes rígidas de fiscalização do MPT, sindicatos, bem como das denúncias dos próprios operários que receberam as orientações de como deveria ser o trabalho nas fábricas a partir do momento que a Norma passou a vigorar.

## **5 CONCLUSÃO**

Toda política pública tem, por trás de sua construção, relações de interesses e motivações que a conduziram até o momento de sua discussão. De acordo com Souza (2006), existem três formas de o governo definir sua agenda: a primeira, que focaliza os problemas, assumindo que algo deve ser feito; a segunda, que focaliza a política a partir da construção de um consenso, e a terceira que focaliza os participantes, que podem ser visíveis (mídia, políticos, etc.) e invisíveis (acadêmicos e burocracia).

Nesse sentido, a partir do estudo realizado, foi possível concluir que o período anterior à NR 36, perpassou por todas as três formas, de maneira que, a partir delas, a necessidade de resolução do problema das doenças ocupacionais do segmento ganhou forças. Sendo assim, identificou-se que na integração pelos participantes, houve a atuação dos sindicatos, trabalhadores, mídia, acadêmicos, políticos e até empresas exportadoras de carnes. Na integração através do problema, verificou-se que devido às condições de trabalho degradantes, aumentou expressivamente o número de adoecidos afastados de seu labor, recebendo benefícios previdenciários.

Contudo, houve a integração definitiva da agenda pela focalização da política, pois no ano de 2011, devido à forte campanha

sindical, os dados alarmantes do INSS, a atuação do MPT e, principalmente, pela exibição do documentário Carne e osso, que esse movimento ganhou forças suficientes, a ponto de construir um consenso coletivo, resultando na aprovação do GTT, para iniciar as discussões acerca da NR 36.

Dessa forma, a partir da avaliação dos interesses dos atores, verificou-se que caso não fossem feitas tantas pressões, a classe patronal possivelmente não aceitaria a proposta de iniciar as discussões sobre a regulação do trabalho em frigoríficos, uma vez que as empresas, procurando manter taxas elevadas de lucro, negligenciavam as doenças ocupacionais, não apenas impondo aos trabalhadores pesadas cargas horárias de trabalho, como também, deixando sob a responsabilidade do Estado a atenção à saúde dos adoecidos através do SUS e do INSS.

Por meio do estudo realizado foi possível, igualmente, destacar o protagonismo dos sindicatos e trabalhadores nas lutas por condições dignas de trabalho, pois mesmo em um contexto de crise, necessitando do emprego para sobrevivência em face do processo de mercantilização em curso e com direitos laborais limitados, estes se conscientizaram de que algo precisava ser feito. Desde então, a partir de 1997, passaram a lutar em favor da causa, acumulando forças e dando visibilidade ao problema, exigindo que uma solução fosse tomada.

Por fim, ressaltou-se que a conquista da NR 36 foi um passo importante para garantia de melhores condições de trabalho nos frigoríficos, porém, há que se concordar com Oliveira e Mendes (2014) quando afirmam que ainda há inúmeros desafios a serem superados, tendo em vista que a precarização é um traço estrutural relativo ao modo de produção do setor. Entretanto, a resposta se houve efetivas melhorias é algo que outras pesquisas devem comprovar, já que o êxito de uma política social depende dos retornos que ela oferece a partir de seu processo de implementação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE n.º 555, de 18 de abril de 2013. Norma Regulamentadora 36. Segurança e Saúde no Trabalho em Empresas de Abate e Processamento de Carnes e Derivados. 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 abr. 2013a. Seção 1, n. 75, p. 177-181.

**A REGULÇÃO DO TRABALHO NO SETOR FRIGORÍFICO:**  
*racionalidades dos atores na construção da NR-36*

- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria MTE nº 1.127, de 2 de outubro de 2003. Estabelece procedimentos para a elaboração de normas regulamentares relacionadas à saúde, segurança e condições gerais de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 out. 2003. Seção I, n. 192, p. 100.
- CERIGUELI, M. J. NR 36 – Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho em Empresas de Abate e Processamento de Carnes e Derivados. São Paulo: LTr, 2013.
- DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. Campinas, SP: NEPP/UNICAMP, 2009. (Cadernos de pesquisa, n. 82).
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do WelfareState. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2017.
- FALEIROS, V. de P. A política social do Estado capitalista. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1991.
- \_\_\_\_\_. O que é política social. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- IKEDO, F.; RUIZ, R. C. A Normatização como um Avanço das Lutas. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). *Trabalhar e Adoecer na Agroindústria: da reabilitação profissional à construção da Norma Regulamentadora dos Frigoríficos (NR 36)*. 2 ed. Florianópolis: Insular, 2015. p. 145-158.
- LOPES, J. R. B. Novos parâmetros para a reorganização da política social brasileira. Texto para Discussão, Brasília, DF, n. 358, dez. 1994.
- MAGAJEWSKI, F. Caracterização da economia e dos riscos laborais de abate de animais no sul do Brasil. In: IKEDO, F.; RUIZ, R. C. (Orgs.). *Trabalhar e Adoecer na Agroindústria: da reabilitação profissional à construção da Norma Regulamentadora dos Frigoríficos (NR 36)*. 2 ed. Florianópolis: Insular, 2015. p. 23-40.
- MENDES, J. M. R. O verso e o anverso de uma história: o acidente e a morte no trabalho. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.
- MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. Estado, classe e movimento social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- NARDI, H. C. Ética, trabalho e subjetividade. Porto Alegre: EDUFRGS, 2006.

O'CONNOR, J. USA: a crise do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, P. A. B.; MENDES, J. M. R. Processo de trabalho e condições de trabalho em frigoríficos de aves: relato de uma experiência de vigilância em saúde do trabalhador. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 12, p. 4627-4635, dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v19n12/1413-8123-csc-19-12-04627.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

STEFENON, D. J. et al. Análise Swot na implantação da Norma Regulamentadora de nº 36 em uma Empresa da Região Norte do Mato Grosso. *Nativa*, Guarantã do Norte, MT, v. 1, n. 1, p. 1-14, 2014. Disponível em: <<http://revistanativa.com/index.php/revistanativa/article/view/156>>. Acesso em: 4 jan. 2017.

UNIÃO BRASILEIRA DE AVICULTURA. Relatório Anual - 2012. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://abpa-br.com.br/files/publicacoes/41c30a0f46702351b561675f70fae077.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

## Notas

- <sup>1</sup> Conforme Cerigueli (2013) participaram da construção NR 36, os representantes do Governo: Rômulo Machado e Silva, Rosemary Leão, Paulo de Oliveira, Marly Vasconcelos, Thaís Barreira, Heiler Natali, Sarah Oliveira e LaudiemyMartins; dos trabalhadores: Siderlei de Oliveira, Roberto Ruiz, Adir de Souza, Defendente Thomazoni, Carlucioda Rocha, Mari Vicente e José Modelski Júnior; e da classe patronal: Ricardo Gouvea, Vilço Medeiros, João Rosenbaum, Oscar Trombeta, Alexandre Perlatto, Marcia Jacob e Moacir Cerigueli.
- <sup>2</sup> Utilizaram-se as duas siglas conjuntas de acordo com a definição estabelecida na Instrução Normativa nº 98 INSS/DC, de 5 de dezembro de 2003, DOU – 10 de dezembro de 2003.
- <sup>3</sup> Instituída pela Portaria Nº 1.127, de 2 de outubro de 2003 (BRASIL, 2003), a CTPP é coordenada pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) que define temas e propostas para revisão ou elaboração de regulamentação na área de segurança e saúde no trabalho. Conforme o art. 5º da referida, a SIT deve instituir o GTT, que tem a incumbência de analisar as sugestões recebidas e elaborar proposta de regulamentação do tema.