

UMA COMPARAÇÃO DAS REGULAÇÕES DE TRABALHO RELACIONADAS À PROTEÇÃO DA SAÚDE NO SETOR PETROLEIRO DO BRASIL E DA NORUEGA (*)

A COMPARISON OF REGULATIONS ON WORK RELATED HEALTH IN THE PETROLEUM SECTOR IN BRAZIL AND NORWAY

Celma Regina Hellebust (**)

Geir Sverre Braut (***)

RESUMO

Este trabalho apresenta um estudo comparativo das principais características dos modelos de regulação adotados em assuntos relacionados à saúde do trabalhador no setor petrolífero no Brasil e na Noruega. As legislações de ambos os países estão inseridas na tradição da lei escrita, mas cada nação tem uma abordagem particular de sua regulação. O Brasil conta com uma típica postura regulatória, enquanto a Noruega apresenta traços do direito consuetudinário, com modelos legais baseados na presunção de que as partes envolvidas são capazes de agregar boas e seguras práticas profissionais. Percebe-se que ambas as abordagens regulatórias relacionam-se com o panorama social de cada nação. Porém, como o tempo e a cultura se modificam, os dois países talvez tenham algo a aprender um com outro.

Palavras-chave

Legislação; Saúde do Trabalhador; Segurança do Trabalhador; Setor Petrolífero.

(*) Artigo baseado em material inédito da dissertação de mestrado: HELLEBUST, Celma Regina. *Regulating Norway, Regulating Brazil. The choices made by the regulators and the regime for reporting and handling of work related illness*. Stavanger: University of Stavanger, 2008.

(**) Mestre em Segurança Social e advogada, Sandnes, Noruega. E-mail: <hic@c2i.net>

(***) Diretor geral do Comitê Norueguês de Supervisão de Saúde e professor associado de Gerenciamento de Saúde e Segurança da Stord/Haugesund University College. E-mail: <gsb@helsetilsynet.no>. Recebido em 15.07.09. Aprovado em 27.08.09.

ABSTRACT

This article presents a comparative analysis of the main characteristics of the models adopted by regulators on issues concerning work health in the offshore petroleum sector in Brazil and Norway. Legislation in both countries belongs to the tradition of Civil Law, although the regulators use a different approach in each of the countries. Brazil has a typical regulatory stance for this tradition. Norway has some traits of Common Law in the regulations, with legal standards based upon the assumption that involved parties are able to adhere to sound and prudent professional practice. It seems that both regulatory approaches are suited to the current societal situation in the two countries. But as time and culture change, the two countries may have something to learn from each other.

Keywords

Legislation; Occupational Health; Petroleum Sector; Worker Safety.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é comparar a regulação relacionada à saúde do trabalhador do setor de exploração marítima de petróleo no Brasil e na Noruega. Para isso, utilizamos como estudo de caso a regulação para comunicação de doenças ocupacionais. Pretendemos mostrar que, apesar das legislações brasileira e norueguesa apresentarem tradições legislativas similares, com ênfase no direito positivo e normas escritas por um corpo de autoridades nacionais, existem diferenças consideráveis no desenvolvimento desta regulação e na formulação das normas em cada país.

Estas diferenças serão interpretadas à luz da cultura governante no setor petrolífero de ambos os países e, acredita-se que, este estudo comparado possa ser de interesse geral ao desenvolvimento de novas legislações e regulações.

MATERIAL E MÉTODOS

O método escolhido para este estudo pode ser descrito como comparação controlada⁽¹⁾, o que consideramos útil quando comparam-se características limitadas relacionadas a campos extensos, como, por exemplo, programas e regulações nacionais.

A comparação foi realizada explorando aspectos importantes da

(1) VAN EVERA, Stephen. *Guide to methods for students of political science*. New York: Cornell University Press, 1997. p. 56.

legislação corrente (2008) e comprovando nossas interpretações por meio de entrevistas pessoais (com personagens relevantes) dos dois países.

A análise foi conduzida com base nas teorias e modelos apresentados nos itens I e II abaixo.

A análise do material escrito e as entrevistas pessoais foram conduzidas por pesquisador (CRH) fluente em ambos os idiomas Português e Norueguês.

A escolha do Brasil e da Noruega para este estudo comparativo teve como base os seguintes argumentos:

- Ambas as nações contam com legislações fortemente caracterizadas pelo direito escrito (em oposição ao direito costumeiro), assim, as fontes escritas de normas relevantes são facilmente acessíveis.
- Ambos os países alcançaram um grande desenvolvimento no setor de exploração marítima de petróleo durante as últimas décadas. Além disso, este setor vem assumindo um importante papel na economia nacional das duas nações.
- As regulações são relativamente novas e em constante alteração.
- No entanto, os dois países escolheram diferentes abordagens para o desenvolvimento e fortalecimento das regulações de saúde e segurança ocupacional.

Isto nos dá a oportunidade de analisar normas relacionadas a desafios similares de estruturas legais comparáveis, porém, a partir de diferentes arranjos socio-culturais, ainda mais em se tratando de governança na indústria do petróleo. Comparando os dois países, acreditamos que será possível chegar a uma interpretação válida sobre a importância do quadro sócio-cultural no desenvolvimento de regulações para a segurança e saúde ocupacional.

Para esta análise específica, escolhemos as regulações referentes à saúde do trabalhador. Deve-se notar que o conceito de saúde ocupacional descrito na legislação norueguesa é mais amplo do que o conceito inglês, do qual aproxima-se a brasileira. Esta diferença pode ser explicada pelas particularidades dos sistemas públicos de atenção à saúde e de bem-estar social dos países estudados. Não analisamos, mais profundamente, o conceito de saúde do trabalhador nas duas nações, pois, em nossa opinião, isso não afetará as interpretações gerais às quais chegamos.

I. PRINCÍPIOS DA REGULAÇÃO LEGAL

Brasil e Noruega contam com uma tradição legislativa fortemente conectada com o que pode ser caracterizado como direito escrito⁽²⁾ em oposição à tradição do direito consuetudinário. Por esta razão, estes dois

(2) GARNER, Bryan A. *Black's law dictionary*. 7. ed. St. Paul: West Group, 2001. p. 239.

países consideram como válida a legislação escrita com normas expressas e claras, elaboradas pelas autoridades competentes. O espaço para a lei derivada de decisões judiciais é bastante restrito. Esta abordagem assegura uma previsibilidade para os diferentes atores sociais, mas, em certa medida, pode-se afirmar que a legislação dela decorrente tem dificuldades em acompanhar a evolução industrial de uma forma flexível.

Pode-se dizer que a tradição do direito consuetudinário, em grande escala baseada em decisões judiciais de casos reais, conta com uma maior abertura legislativa para adequar-se ao desenvolvimento da indústria e da ciência. Mais do que em soluções específicas oferecidas por estatutos ou textos legislativos, o direito consuetudinário confia em julgamentos profissionais sobre o que podem ser consideradas práticas seguras em diferentes situações. Nesta tradição legal, modelos devem ser buscados não apenas na norma escrita, mas também nas práticas responsáveis.

Brasil e Noruega contam com textos legislativos com diferentes *status* formais. Em ambos os países podemos identificar regulações que são secundárias às leis. No Brasil, as regulações são vistas como complementares à lei primária. Na Noruega, elas têm o mesmo *status* das leis, desde que não se oponham às normas expressadas por elas.

Também na Noruega, o princípio de *lex specialis* é aplicado na interpretação de normas legais que podem ser contraditórias. Uma regulação concernente a um tópico especial pode predominar sobre uma norma geral que trate do mesmo tema. Este tipo de conceito não é tão óbvio na legislação e doutrina jurídica brasileira.

Apesar dessas diferenças sutis, acreditamos que se pode afirmar que os sistemas legislativos de ambos os países são tão similares que a comparação da legislação e dos textos regulatórios que tratam da saúde ocupacional pode oferecer informações sobre como eles são efetivamente utilizados para a regulação deste campo específico e não apenas revelar divergências em razão de fenômenos estruturais.

II. CARACTERÍSTICAS DO REGIME REGULATÓRIO

Hood, Rothstein e Baldwin sugerem uma estrutura para a análise de um regime regulatório⁽³⁾. De acordo com o modelo dos autores, um regime regulatório deve ser caracterizado pela avaliação do que eles descrevem como *componentes de controle* (no original: *control components*) relacionados ao levantamento de informações, estabelecimento de padrões e modificação

(3) HOOD, Christopher; ROTHSTEIN, Henry; BALDWIN, Robert. *The government of risk. Understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 20.

de comportamento, a partir de uma perspectiva contextualizada e em relação ao conteúdo dos atuais componentes de controle.

Utilizamos o conceito de componentes de controle na análise e apresentação de nossa pesquisa. Não fizemos uma distinção significativa entre o conteúdo e o contexto, como fazem *Hood, Rothstein e Baldwin*. Acreditamos que esta diferenciação não é tão importante na tradição do direito escrito como ela é no direito consuetudinário.

III. REGULAÇÕES DA SAÚDE OCUPACIONAL

A regulação brasileira apresenta prescrições tão detalhadas, com soluções definidas pelas autoridades, e textos regulatórios que oferecem estruturas específicas para a proteção à saúde do trabalhador que se espera das companhias.

Certamente, há a participação de diferentes atores, como os empregados e os sindicatos, no momento de elaboração das regulações, mas não há uma demanda de envolvimento ativo destes atores quando são colocadas em prática. Neste ponto, a única responsabilidade é a da companhia em demonstrar que cumpre as normas.

Nem as leis, nem as regulações resultam em normas que demandam um alto grau de interpretação de empregadores e empregados. Além disso, não há uma exigência geral de realização das atividades profissionais, segundo modelos ou práticas seguras.

Não há expectativas explícitas no texto dos regulamentos de construção de um sistema gerencial para assegurar o cumprimento das normas (em que pese as companhias de petróleo o façam na prática). Também não há uma exigência legal em, por exemplo, estabelecer um sistema de controle interno que garanta que os requisitos de proteção à saúde sejam implementados de maneira responsável. As agências fiscalizadoras têm como foco os resultados mais do que os processos internos para alcançá-los. Estes órgãos também contam com instrumentos legais bastante tradicionais para a promoção de mudanças comportamentais nos casos em que as normas não são cumpridas.

Já as regulações na Noruega, não são tão detalhadas, sendo mais descritivas em relação às metas, focando o que deve ser realizado mais do que aquilo que deve ser feito e em como fazê-lo.

O regime regulatório norueguês espera a participação de todas as partes envolvidas no momento em que os modelos são formulados, bem como no levantamento de informações e na implementação das regulações nas empresas. Espera-se um diálogo e participação ativa de empregadores, empregados e sindicatos em cada etapa.

Neste sentido, a utilização pelas companhias das informações sobre a saúde de seus trabalhadores constitui uma base importante para o aprimoramento. Além disso, para a melhoria do processo, as regulações demandam o estabelecimento de um sistema de gerenciamento que assegure que o trabalho seja realizado de uma forma sistemática. Já as agências fiscalizadoras têm como foco tanto os resultados como os processos internos para alcançar os objetivos esperados. Estas instituições têm interesse pela maneira como a empresa se organiza e acompanham o cumprimento das normas, não apenas por meio dos instrumentos legais tradicionais, mas também disponibilizando informações e orientando as empresas, desde que não haja comprometimento da integridade da agência de vigilância.

Some-se a isto o fato de que a legislação referente às atividades petrolíferas exige, de uma maneira geral, práticas de proteção envolvendo todas as etapas do processo produtivo. Esta exigência também está relacionada aos setores de saúde e segurança das empresas.

IV. DISCUSSÃO

O sistema brasileiro tem como característica uma estrutura regulatória típica do direito escrito. As normas são expressas em textos claros, são bastante previsíveis e o seu cumprimento é controlado por autoridades que interferem com os instrumentos legais, em casos de não observância às normas vigentes. Em geral, as agências não se envolvem com a organização interna das empresas em relação aos assuntos de saúde e segurança do trabalho. As companhias, assim como os órgãos fiscalizadores, têm como foco o resultado, mais do que o processo para alcançá-lo.

Esta abordagem leva a um regime altamente previsível, fácil de entender, de ser cumprido e controlado, porém, não flexível e difícil de ser adaptado aos desafios das transformações ambientais e aos progressos científicos.

O sistema norueguês é caracterizado por uma estrutura regulatória fortemente embasada em normas escritas. Porém, a maioria destas normas expressa exigências procedimentais e padrões legais e o uso de padrões legais pode ser visto como um traço do direito consuetudinário em oposição à tradição do direito escrito. Possivelmente, isso possa ser explicado pela forte influência da legislação britânica, em razão da cooperação regulatória acordada ao redor do Mar do Norte.

Esta abordagem assegura flexibilidade e é robusta em relação a alterações contextuais. Mas, requer uma forte e contínua cultura de prática regulatória, onde agências, empresas e sindicatos colaborem em um nível superior. Também demanda que gerentes e empregados sejam capazes de discutir e formular como os padrões devem ser expressos e de estabelecer metas em cada empreendimento. É preciso contar com um monitoramento e análise de dados e prontidão para mudar comportamentos quando existem falhas ou resultados

inesperados. Em geral, as agências fiscalizadoras têm como foco não somente os resultados alcançados, como também os processos gerenciais implantados para se atingir as metas e o desenvolvimento contínuo de boas práticas.

A abordagem norueguesa demanda disposição para colaborar e confiança entre os diferentes atores envolvidos. Enquanto uma empresa contar com cultura uniforme de resistência, por um período relativamente longo de tempo, isso se mostra fácil. Porém, no momento em que a conexão entre os atores se perde, quando, por exemplo, novas empresas e trabalhadores de diferentes nações entram no sistema, esta abordagem pode se mostrar mais difícil de manter.

Conforme a indústria petroleira se torna mais madura, pode-se presumir que normas formuladas como padrões legais possam ser utilizadas. Mas, isto requer um comprometimento mútuo de todas as partes envolvidas de seguirem na mesma direção. Se existirem tensões organizacionais profundas, uma regulação mais detalhada e menos flexível pode oferecer mais segurança para práticas responsáveis relacionadas com a saúde do trabalhador.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cada nação cria seus sistemas regulatórios de acordo com suas demandas e cultura. Não é possível dizer qual é o melhor sistema, se o brasileiro ou o norueguês.

A regulação brasileira é complexa, mas, mesmo assim, fácil de entender. Como as normas são muito claras e detalhadas, elas tornam-se bastante rígidas. A regulação norueguesa, de primeira instância, parece ser simples, mas demanda um grande trabalho interpretativo por parte das empresas. Em uma cultura uniforme, onde o clima de colaboração existe, esta regulação mostra-se flexível. Mas, se a confiança mútua desaparece, a indefinição das formulações escritas pode ser sedutora.

O contexto brasileiro está amadurecendo e pode-se se beneficiar de uma maior flexibilidade, enquanto que o norueguês mostra estar em um ponto onde sua regulação será forçada a contar com normas mais explícitas relacionadas com questões críticas da saúde ocupacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GARNER, Bryan A. *Black's law dictionary*. 7. ed. St. Paul: West Group, 2001.
- HELLEBUST, Celma Regina. *Regulating Norway, Regulating Brazil*. The choices made by the regulators and the regime for reporting and handling of work related illness. Stavanger: University of Stavanger, 2008. (Unpublished master-thesis.)
- HOOD, Christopher; ROTHSTEIN, Henry; BALDWIN, Robert. *The government of risk. Understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- VAN EVERA, Stephen. *Guide to methods for students of political science*. New York: Cornell University Press, 1997.