

“A Política Nacional Integrada de Saúde e Segurança no Trabalho e a situação dos Trabalhadores Informais”

(Palestra proferida no 5º Seminário Internacional de Atualização em Segurança e Saúde no Trabalho – São Paulo, 31/3/2004, Painel 7 - Novidades na Legislação)

***EVANNA SOARES** (Procuradora do Ministério Público do Trabalho)

A Constituição brasileira de 1988 consagra o direito ao meio ambiente do trabalho adequado, tutelando-o, imediatamente, no artigo 7º, itens XXII, XXIII e XXVIII; artigo 39, §3º; e artigo 200, itens II e VIII.

Com efeito, a vigente Carta reconhece, entre os direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, “a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”; “o adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei”; e o “seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa”. Embora esses direitos inscritos no artigo 7º refiram-se aos trabalhadores, sabe-se que a sua fruição está restrita àqueles regidos pela cinquentenária Consolidação das Leis do Trabalho, que traz disposições acerca da saúde e medicina do trabalho, nos artigos 154 e seguintes.

A mesma Constituição determina a extensão do direito à “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”, aos servidores ocupantes de cargo público, de sorte que tal direito consta regulamentado nos Estatutos dos Servidores Públicos federais, estaduais e municipais.

Como se pode perceber, as duas situações jurídicas focalizadas referem-se aos trabalhadores com **vínculo formal** de trabalho, seja com o setor privado, seja com o serviço público.

No entanto, a vigente Carta Federal rompeu com o sistema tradicional, em que somente os trabalhadores “formais” mereciam a proteção estatal, com regulamentação e fiscalização dos Ministérios do Trabalho e da Previdência Social.

O direito ao meio ambiente laboral adequado deixou de ser um segmento do direito do trabalho, e recebeu tratamento, na Constituição de 1988, **vinculado à**

proteção à saúde, desde quando se determinou ao Sistema Único de Saúde (SUS), que também execute “as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de **saúde do trabalhador**”, e que colabore “na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.

Nas referidas disposições do artigo 200 enxerga-se a preocupação do legislador constituinte em **universalizar** o acesso aos serviços de saúde do trabalhador, e, expressamente, em proteger o ambiente laboral independente do “status” dos trabalhadores que lhe digam respeito.

E a razão de ser dessa opção constitucional reside na natureza do direito ao ambiente de trabalho adequado, isto é, um **direito fundamental**, inserido no direito ao meio ambiente em geral, reconhecido no artigo 225 da Constituição, nos seguintes termos:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Uma das características dos direitos fundamentais é a **universalidade**, isto é, a extensão a todas as pessoas. E o reconhecimento do direito ao ambiente de trabalho, ao lado do direito à saúde do trabalhador em geral, tem a finalidade de dar essa universalização.

Em arremate, pode-se dizer que todos os trabalhadores, no Brasil, têm direito à proteção da saúde, independente da natureza jurídica da relação de trabalho, estendendo-se àqueles que não possuem vínculo trabalhista, tais os trabalhadores do conhecido setor “informal”.

Sabe-se que nas últimas décadas do Século XX, as profundas modificações da economia, principalmente o fenômeno da globalização, e a adoção de novas tecnologias, também introduziram radicais alterações nas relações de trabalho, levando, por exemplo, em alguns casos, à precarização das condições de trabalho, em outros, à redução dos empregos, bem como à reformulação das práticas de trabalho.

Foi nesse terreno fértil que floresceu o denominado setor “informal”, que acolheu os trabalhadores alijados do setor “formal” mas necessitados de qualquer atividade que lhes permita a obtenção de um mínimo para o sustento próprio e da

família, lidando com condições de trabalho, via de regra, aviltantes para a dignidade da pessoa, desprovidos de proteção das leis trabalhistas, previdenciárias, e sem acesso ao sistema tradicional de saúde e segurança trabalho.

No Brasil, estima-se que 41 milhões de pessoas estejam ocupadas no setor “informal”, o que corresponde a mais de 60% da massa de trabalhadores. É inaceitável que esse expressivo contingente permaneça alijado do direito ao ambiente laboral adequado; que esses trabalhadores não utilizem equipamentos de proteção individual - seja porque não podem adquiri-los, seja por ignorância quanto a seus benefícios - e que se exponham a riscos de acidentes e doenças ocupacionais, não contando nem mesmo com regulamentos e programas de saúde e segurança no trabalho.

Note-se, que esse contingente também não dispõe de sindicatos que possam defender seus interesses, demandando, também por isso, maior atenção do Poder Público.

Daí o interesse pela escolha do tema e sua apresentação neste Painel.

O desafio que se enfrenta consiste, portanto, de implementar o novo padrão fixado em 1988, de modo a universalizar o direito a todos os trabalhadores.

A Lei n. 8.080, de 1990, que “dispõe sobre as condições para a promoção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes ao SUS”, no artigo 6º, alinha as providências de sua competência relativamente a saúde do trabalhador. A partir daí, o Ministério da Saúde vem editando atos que também repercutem no ambiente laboral e na saúde dos trabalhadores, tais a Portaria n. 1.565, de 26/8/1994, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária; a Portaria n. 3.120, de 01/7/1998, que aprova a Instrução Normativa de Vigilância em Saúde do Trabalhador no SUS; e a Portaria n. 3.908, de 30/10/1998, que estabelece procedimentos para orientar e instrumentalizar as ações e serviços de saúde do trabalhador no SUS.

Através da Portaria n. 1.679, de 19/9/2002, o Ministério da Saúde instituiu a **Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST)**, para que o SUS viabilize uma estratégia de disseminação das ações em saúde do trabalhador em toda a sua rede de serviços, compreendendo as Unidades Básicas de Saúde, Ambulatórios, Pronto-Socorros e Hospitais, nos mais de 5.500 municípios do País.

Faz parte dessa estratégia a implementação de Redes regionalizadas compostas de 130 **Centros de Referência em Saúde do Trabalhador** (CRSTs), além de reconhecer os 10 (dez) Centros já existentes, cuja função é servir como pólos irradiadores, em determinado território, da cultura especializada implícita na relação processo de trabalho/processo saúde/doença, incumbindo-lhe, especialmente, dar suporte técnico e científico, capacitar e coordenar projetos de assistência, promoção e vigilância à saúde dos trabalhadores. Em 2003 foram habilitados 60 desses Centros, restando a pretensão de habilitação dos outros 70 para 2004.

Além dos Centros de Referência, a mencionada rede nacional deve contar na sua estrutura também com ações na rede assistencial de média e alta complexidade do SUS, e com ações na rede de atenção básica e no **Programa Saúde da Família (PSF)**, cujas equipes devem ser capacitadas para a execução de ações em saúde do trabalhador.

Apesar disso, na prática, pouco se tem feito para realizar o ideal constitucional de universalização das ações de saúde do trabalhador, verificando-se, ainda, uma desarticulação entre os diversos órgãos federais, estaduais e municipais que deveriam estar interagindo para atingir aquele objetivo. De mais a mais, em vez da harmonização dos esforços desses órgãos, o que se vê é o desmonte de serviços especializados importantíssimos, tal o Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego, deixando sem a proteção adequada até os empregados do setor “formal”, como noticiado, recentemente, na imprensa¹.

Aliás, embora, neste Painel, o alvo seja a situação dos trabalhadores do setor “informal”, quanto à proteção do Sistema de Saúde e Segurança ocupacionais, não se pode deixar de ressaltar a insuficiência desses serviços, atualmente, até para os trabalhadores ligados ao setor “formal”, ou com “Carteira assinada” - como se costuma dizer.

Em “Carta à Sociedade Brasileira”, a “Carta de Sumaré”, os trabalhadores reunidos no I Encontro Nacional de Militantes em Saúde do Trabalhador, realizado em novembro de 2003, em Sumaré-SP, denunciam a incoerência das esperadas mudanças na área de saúde do trabalhador².

¹ Jornal “O Globo”, RJ, edição de 07/3/2004, “Trabalho mais arriscado”, jornalista Cássia Almeida.

² V. <http://www.quimicosunificados.com.br/Forum_Nac_Saude/forumsaudetrab_cartasocied...>

Queixam-se do Ministério da Previdência Social, que, segundo a referida Carta Aberta, continua humilhando os trabalhadores que recorrem aos serviços prestados por médicos-peritos do INSS, e adota a praxe de não reconhecer o nexo causal das doenças originadas em ambientes de trabalho.

Denunciam o Ministério do Trabalho e Emprego pela falta de novas ações de proteção à saúde e segurança dos trabalhadores, ressaltando um único aspecto em que o órgão tem sido “eficiente”, qual seja, o desmonte da área de saúde e segurança no trabalho, acima referido.

Quanto ao Ministério da Saúde, reconhecem seus esforços, mas registram a necessidade de agilização das “transformações que venham a impactar positivamente a vida e a saúde dos trabalhadores”.

Criticam, ainda, a falta de “força política” do Ministério do Meio Ambiente, “para implementar as ações necessárias à preservação da vida com qualidade”, inclusive sua postura no episódio das sementes transgênicas.

É esse o quadro ainda reinante, infelizmente, ao qual não se faz nenhum reparo. Pelo contrário, merece ser subscrita a referida Carta.

Mas, voltemos ao tema central da palestra.

No final de 1999, o Fórum “Saúde e Segurança no Trabalho no Brasil e Tendências”, reunido no Centro Nacional da Fundacentro, em São Paulo, recomendava, entre outras providências, um novo modelo de Política Integrada de Governo para a Segurança e Saúde no Trabalho, que, “ao levar em consideração, ao mesmo tempo, a necessidade de atuação de ação institucional articulada e também as mudanças nas formas e relações do exercício do trabalho no mundo atual”, respondesse “ao caráter de universalidade que a legislação deve contemplar, podendo vir a ser expressa em um Código Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho”³.

Aliás, como se pôde perceber, os serviços de saúde do trabalhador acham-se regulados, ainda, no plano nacional, quase que totalmente por simples Portarias ministeriais - de hierarquia normativa inferior.

Quanto aos Projetos de Lei sobre o assunto ora focalizado, destaca-se o de n. 1.011/2003, de autoria do Deputado Federal Roberto Gouveia (SP), que “dispõe

³ V. <<http://www.mtb.gov.br/Temas/SegSau/pbqp/conteudo/Recomendações.asp>>

sobre a garantia dos trabalhadores à prevenção dos riscos decorrentes do trabalho e à promoção da saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde”.

Esse Projeto - que teve parecer favorável do relator, na Câmara Federal – determina, a partir do disposto no artigo 7º, XXII, e no artigo 200, II e VIII, da Constituição, que o SUS atue “para garantir a saúde do trabalhador **em todos os ambientes de trabalho, urbanos e rurais, independentemente da relação ou vínculo empregatício**, observados os princípios e diretrizes de universalidade, integralidade, equidade, descentralização com regionalização e hierarquização e participação da comunidade” (artigo 3º), e estabelece, em seu artigo 2º, que “a redução dos riscos decorrentes do trabalho pressupõe a adoção de um conjunto integrado de medidas de iniciativa do empregador e do Poder Público, com a participação do trabalhador e da sociedade, cabendo, em especial, aos órgãos e entidades que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), promover ações e serviços que visem a eliminar, prevenir, controlar, vigiar, **fiscalizar** e intervir nos ambientes, condições e processos de trabalho, com a finalidade de promover e proteger a saúde do trabalhador”.

Merece ser destacado nesse Projeto, também, que, para seus efeitos, consideram-se “integrantes do SUS, além dos órgãos e entidades públicas componentes do setor saúde, os órgãos e as entidades do Poder Público dos setores trabalho, previdência social e meio ambiente, sempre que desenvolverem atividades relacionadas com a saúde do trabalhador” (parágrafo único do artigo 2º).

O texto sob comento esclarece a competência legislativa concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para expedição de normas e regulamentos sobre saúde do trabalhador, de observância obrigatória por empregadores públicos e privados, cabendo a fiscalização de seu cumprimento, no âmbito do setor de saúde, aos órgãos de vigilância sanitária e epidemiológica (artigo 7º). O artigo 10 desse Projeto obriga as autoridades de vigilância sanitária, de auditoria fiscal do trabalho e outros órgãos de fiscalização a apoiarem-se entre si, respeitada a competência de cada um, sempre que houver necessidade de atuação conjunta para proteção da saúde do trabalhador.

Os dispositivos do Projeto, acima pinçados, não deixam dúvida quanto ao objetivo primordial do Sistema: atendimento a todos os trabalhadores, subordinados ou não, do setor público, privado, e, obviamente, do setor “informal”.

A “Carta de Sumaré”, no entanto, denuncia o desinteresse governamental pelo andamento do referido Projeto de Lei e a existência de “lobby” empresarial contra a sua aprovação.

Nesse contexto, resta esperar que o “lobby” contra o Projeto de Lei fracasse; que as Portarias do Ministério da Saúde sejam efetivamente cumpridas, e que o SUS, com o apoio de outros órgãos, funcione adequadamente, seja estruturado, qualificado e equipado, para que possa cumprir uma das relevantes missões que lhe deu o Constituinte de 1988, qual seja, proteger a saúde de todos os trabalhadores e o meio ambiente do trabalho, fazendo valer o princípio da dignidade da pessoa humana trabalhadora, independente do vínculo de trabalho, e dando acesso ao sistema de saúde e segurança no trabalho também aos trabalhadores do setor “informal”.

Poderíamos ficar aqui horas discorrendo sobre o tema focalizado, mas este breve contato nos permitiu apenas destacar os principais e mais interessantes aspectos, para dar uma idéia geral aos participantes deste Seminário.

E, para finalizar, não se poderia deixar de fazer um registro: nós, do Ministério Público do Trabalho – o ramo do Ministério Público que atua perante a Justiça do Trabalho – estamos atuando na defesa do meio ambiente do trabalho, apesar dos instrumentos processuais limitados à nossa disposição para proteção de todas as categorias de trabalhadores. No final de 2003, elegemos o ambiente laboral entre as prioridades de atuação – ao lado do combate ao trabalho escravo e ao trabalho infantil – tendo sido criada a Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho, para articular as ações das Procuradorias Regionais em todo o País.