InterfacEHS
Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente

www.interfacehs.sp.senac.br
http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/resenhas.asp?ed=4&cod_artigo=73

©Copyright, 2006. Todos os direitos são reservados.Será permitida a reprodução integral ou parcial dos artigos, ocasião em que deverá ser observada a obrigatoriedade de indicação da propriedade dos seus direitos autorais pela INTERFACEHS, com a citação completa da fonte. Em caso de dúvidas, consulte a secretaria: interfacehs@interfacehs.com.br

A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR

Arline Sydneia Abel Arcuri

Pesquisadora da Coordenação de Higiene do Trabalho, Divisão de Agentes Químicos, da Fundacentro;
arline@fundacentro.gov.br

A proposta de construção de uma Política Nacional de Saúde e Segurança do Trabalhador (PNSST) nasceu da necessidade de garantir que o trabalho, base da organização social e direito humano fundamental, seja realizado em condições que contribuam para a melhoria da qualidade de vida e a realização pessoal e social dos trabalhadores, sem prejuízo para sua saúde e integridade física e mental.

Para estruturar a articulação intragovernamental visando à elaboração da proposta de PNSST estabeleceu-se um Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria Interministerial nº 153, de 13 de fevereiro de 2004, e prorrogado pela Portaria Interministerial nº 1.009, de 17 de setembro de 2004, com as seguintes atribuições:

a) reavaliar o papel, a composição e a duração do Grupo Executivo Interministerial em Saúde do Trabalhador – Geisat (instituído pela Portaria Interministerial MT/MS/MPAS nº 7, de 25 de julho de 1997);
b) analisar medidas e propor ações integradas e sinérgicas que contribuam para aprimorar as ações voltadas para a segurança e a saúde do trabalhador;
c) elaborar proposta de Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador, observando as interfaces existentes e ações comuns entre os diversos setores do governo;
d) analisar e propor ações de caráter intersetorial referentes ao exercício da garantia do direito à segurança e à saúde do trabalhador, assim como ações específicas da área que necessitem de implementação imediata pelos respectivos Ministérios, individual ou conjuntamente; e
e) compartilhar os sistemas de informações referentes à segurança e saúde dos trabalhadores existentes em cada Ministério.

A Portaria Interministerial nº 800 colocou em 3 de maio de 2005, para consulta pública, o texto base da Minuta de Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalho (PNSST), elaborada pelo Grupo de Trabalho. Essa portaria foi expedida pelos ministros de Estado da Previdência Social, da Saúde e do Trabalho e Emprego. Na introdução desse documento há o reconhecimento de que

> Para que o Estado cumpra seu papel na garantia dos direitos básicos de cidadania é necessário que a formulação e implementação das políticas e ações de governo sejam norteadas por abordagens transversais e

> intersetoriais. Nessa perspectiva, as ações de segurança e saúde do trabalhador exigem uma atuação multiprofissional, interdisciplinar e intersetorial capaz de contemplar a complexidade das relações produção-consumo-ambiente e saúde.

Esse documento propõe, portanto, uma Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador (PNSST) que busca superar a fragmentação, desarticulação e superposição das ações implementadas pelos setores trabalho, previdência social, saúde e meio ambiente. Pretende considerar também a necessidade de interfaces com as políticas da área econômica, da agricultura, da indústria e comércio, ciência e tecnologia, educação e justiça.

No contexto da PNSST o conceito de trabalhador é bastante amplo. Estão incluídos "todos os homens e mulheres que exercem atividades para sustento próprio e/ou de seus dependentes, qualquer que seja sua forma de inserção no mercado de trabalho, no setor formal ou informal da economia". Inclui ainda nesse grupo

> todos os indivíduos que trabalharam ou trabalham como: empregados assalariados; trabalhadores domésticos; avulsos; rurais; autônomos; temporários; servidores públicos; trabalhadores em cooperativas e empregadores, particularmente os proprietários de micro e pequenas unidades de produção e serviços, entre outros.
> Também são considerados trabalhadores aqueles que exercem atividades não remuneradas, participando de atividades econômicas na unidade domiciliar; o aprendiz ou estagiário e aqueles temporária ou definitivamente afastados do mercado de trabalho por doença, aposentadoria ou desemprego.

Sem o enfoque multidisciplinar esse objetivo ficaria prejudicado, tendo em vista a diversidade de ambientes de trabalho e de tecnologias envolvidas.

A proposta de PNSST traz uma contextualização da população economicamente ativa com a situação de segurança e saúde do trabalhador no Brasil. Destaca a grande diversidade da natureza dos vínculos e relações de trabalho e o crescimento do setor informal e do trabalho precário, o que acarreta baixa cobertura dos direitos previdenciários e trabalhistas para aos trabalhadores.

Ainda no levantamento do contexto atual, apresentado, faz-se referência ao fato de que "No parque produtivo brasileiro observa-se a coexistência de processos de produção modernos, com adoção de tecnologias e métodos gerenciais sofisticados, ao lado e complementares a formas arcaicas, artesanais que utilizam técnicas obsoletas". Essa constatação leva à seguinte avaliação: "Essa diversidade e complexidade das condições e ambientes de trabalho dificultam o estabelecimento de prioridades e o desenvolvimento de alternativas de eliminação e controle dos riscos, incluindo a definição da forma de intervenção do Estado nos ambientes de trabalho para atenção à saúde".

Toda essa situação é responsável pelo fato de atualmente as ações governamentais em segurança e saúde do trabalhador contemplarem praticamente apenas os trabalhadores registrados em carteira, que representam cerca de um terço da PEA, principalmente na área urbana. Milhões de trabalhadores rurais, servidores públicos, trabalhadores do mercado informal, aprendizes e domésticos não têm sido contemplados pelas ações em segurança e saúde no trabalho.

Há no texto um levantamento das bases legais que estabelecem as diferentes atribuições dos diversos setores públicos com relação a essa área, as quais levam com freqüência a ações superpostas.

São várias as diretrizes e estratégias propostas para essa PNSST, como podem se bem observadas na Tabela 1:

Tabela 1 – Diretrizes e estratégias para a implantação da PNSST

Diretrizes	Estratégias
I – Ampliação das ações de SST, visando a inclusão de todos os trabalhadores brasileiros no sistema de promoção e proteção da saúde	• Elaboração e aprovação de dispositivos legais que garantam a extensão dos direitos à segurança e saúde do trabalhador para aqueles segmentos atualmente excluídos.
II – Harmonização das normas e articulação das ações de promoção, proteção e reparação da saúde do trabalhador	• Instituir um Plano Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador, pactuado entre os diversos órgãos de governo e da sociedade civil, atualizado periodicamente; • Normatizar, de forma interministerial, os assuntos referentes à Segurança e Saúde do Trabalhador, em matérias que requeiram ações integradas ou apresentem interfaces entre os diversos órgãos de governo;

	• Adotar regras comuns de Segurança e saúde do Trabalhador para todos os trabalhadores, observando o princípio da eqüidade; • Articular e integrar as ações de interdição nos locais de trabalho.
III – Precedência das ações de prevenção sobre as de reparação	• Eliminar as políticas de monetização dos riscos; • Adequar os critérios de financiamento e concessão da aposentadoria especial; • Estabelecer política tributária que privilegie as empresas com menores índices de doenças e acidentes de trabalho e que invistam na melhoria das condições de trabalho; • Criar linhas de financiamento subsidiado para a melhoria das condições e ambientes de trabalho, incluindo máquinas, equipamentos e processos seguros, em especial para as pequenas e médias empresas; • Incluir requisitos de SST para outorga de financiamentos públicos e privados; • Incluir requisitos de SST nos processos de licitação dos órgãos da administração pública direta e indireta; • Instituir a obrigatoriedade de publicação de balanço de SST para as empresas, a exemplo do que já ocorre com os dados contábeis.
IV – Estruturação de Rede Integrada de Informações em Saúde do Trabalhador	• Padronizar os conceitos e critérios quanto à concepção e caracterização de riscos e agravos à segurança e saúde dos trabalhadores relacionados aos processos de trabalho; • Compatibilizar os Sistemas e Bases de Dados, a serem partilhados pelos Ministérios do Trabalho, Previdência Social, Meio Ambiente e Saúde; • Compatibilizar os instrumentos de coleta de dados e fluxos de informações; • Instituir a concepção do nexo epidemiológico presumido para acidentes e doenças relacionadas ao trabalho; • Atribuir ao SUS a competência de estabelecer o nexo etiológico dos acidentes e doenças relacionados ao trabalho e analisar possíveis questionamentos relacionados com o nexo epidemiológico presumido; • Incluir nos Sistemas e Bancos de Dados as informações

	contidas nos relatórios de intervenções e análises dos ambientes de trabalho, elaborados pelos órgãos de governo envolvidos nesta Política.
V – Reestruturação da Formação em Saúde do Trabalhador e em Segurança no Trabalho e incentivo à capacitação e educação continuada dos trabalhadores responsáveis pela operacionalização da PNSST	• Estabelecer referências curriculares para a formação de profissionais em SST, de nível técnico e superior; • Incluir conhecimentos básicos em SST no currículo do ensino fundamental e médio da rede pública e privada, em especial nos cursos de formação profissional, assim como cursos para empreendedores; • Incluir disciplinas em SST, obedecendo aos interesses desta Política, no currículo de ensino superior, em especial nas carreiras de profissionais de saúde, engenharia e administração; • Desenvolver um amplo programa de capacitação dos profissionais, para o desenvolvimento das ações em segurança e saúde do trabalhador, abrangendo a promoção e vigilância da saúde, prevenção da doença, assistência e reabilitação, nos diversos espaços sociais onde essas ações ocorrem; • Os trabalhadores e representantes dos movimentos sociais responsáveis pelo controle dessas ações também devem estar incluídos nos processos de educação continuada; • Garantir recursos públicos para linhas de financiamento de pesquisa em segurança e saúde do trabalhador.
VI – Promoção de Agenda Integrada de Estudos e Pesquisas em Segurança e saúde do Trabalhador	• Estimular a produção de estudos e pesquisas na área de interesse desta Política; • Articular instituições de pesquisa e universidades para a execução de estudos e pesquisas em SST, integrando uma rede de colaboradores para o desenvolvimento técnico-científico na área; • Garantir recursos públicos para linhas de financiamento de pesquisa em segurança e saúde do trabalhador.

Para a gestão da PNSST a proposta prevê que ela seja conduzida pelo Grupo Executivo Interministerial de Segurança e Saúde do Trabalhador (Geisat), integrado, no mínimo, por representantes do MTE/Fundacentro, MS e MPS. Caberia ao Geisat elaborar

o Plano de Ação de Segurança e Saúde do Trabalhador, assim como coordenar a implementação de suas ações.

O PNSST discrimina todas as Responsabilidades Institucionais dos vários setores de governo envolvidos na implementação e execução desta Política, respeitando os respectivos âmbitos de competências.

Especialmente à Fundacentro/MTE, caberia:

a) desenvolver pesquisas relacionadas com a promoção das melhorias das condições de trabalho;
b) produzir e difundir conhecimentos técnicos científicos, em SST;
c) desenvolver atividades de educação e treinamento em SST;
d) subsidiar a elaboração e revisão das Normas Regulamentadoras; e
e) avaliar as atividades de modo a dimensionar o impacto das ações desenvolvidas, permitindo sua re-orientação.

Por fim, aborda-se a questão do financiamento, em que se destacam:

- "A área de SST deve ser contemplada de modo adequado e permanente no orçamento da União, mediante programa específico no PPA." Isso representará uma garantia para a implementação dos programas e da própria política.
- Além dos recursos da União "serão adicionados recursos originários de tributação específica, respeitado o princípio: quem gera o risco deve ser responsável pelo seu controle e pela reparação dos danos causados". Isso deveria representar um acréscimo de recursos para as ações de prevenção.
- "Deverá ser criado um fundo de controle público, específico para o financiamento do desenvolvimento de tecnologias seguras e de ações de melhoria das condições dos ambientes de trabalho." Isso deveria servir de incentivo para as melhorias das condições de trabalho.

Infelizmente, pouco ou quase nada se fez após esta PNSST ser liberada para consulta pública, especialmente no âmbito interinstitucional. Ocorreram apenas ações que podem ser identificadas no contexto da PNSST, mas que foram desenvolvidas individualmente em alguns setores.

Entre as ações desenvolvidas nos ministérios da Previdência e da Saúde e que nesta PNSST constam entre suas atribuições, destacamos:

- Foi implementada a adoção do nexo epidemiológico presumido para a caracterização dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, no Ministério da Previdência.
- Ocorreu a implantação e a implementação de várias unidades no âmbito da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (Renast), que foi estabelecida "como estratégia privilegiada para as ações previstas nesta Política", no Ministério da Saúde.
- O Simpeaq (Sistema de Monitoramento de Populações Expostas a Agentes Químicos) começa a ser implantado em nível nacional, começando com o benzeno e o amianto. Essa ação, que se desenvolve no Ministério da Saúde, vem "facilitar a incorporação das ações e procedimentos de saúde do trabalhador nos procedimentos de vigilância epidemiológica, sanitária e ambiental" preconizada como atribuição desse Ministério na PNSST.

No âmbito do Ministério do Trabalho houve um significativo decréscimo das ações historicamente desenvolvidas pelo Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho. A Secretaria de Inspeção do Trabalho, à qual este departamento está vinculado, privilegiou outras ações para serem desenvolvidas pelos AFT (Agentes de Fiscalização do Trabalho) mesmo os especializados na área de SST, que fez com que grande parte do tempo por eles despendido fosse voltada a fiscalizações de recolhimento de FGTS ou existência de carteira profissional assinada. São constantes os pronunciamentos de vários deles sobre a impossibilidade de continuar a participar de comissões tripartites ou outras ações interinstitucionais que visem melhoria das condições dos ambientes de trabalho. Embora continuem os trabalhos da CTPP (Comissão Tripartite Paritária Permanente) na discussão e aprovação de novas normas ou anexos de normas regulamentadoras, os AFTs são desestimulados, pelas priorizações estabelecidas pela SIT, a trabalharem pela fiscalização do cumprimento delas.

Quanto à Fundacentro, embora a instituição tenha atingido as metas estabelecidas no seu programa no PPA (plano plurianual) do governo federal, o que ocorre até com certa facilidade pelo desenvolvimento natural das suas ações já iniciadas há muito tempo, houve uma significativa redução da verba que a ela era destinada. Aliado a isto, a maioria

dos cargos de gestão são ocupados por pessoas que não têm experiência em gestão pública, não têm familiaridade com instituições de pesquisa e nem com segurança e saúde do trabalhador. Assim, há grande dificuldade em desenvolver a contento as atribuições que lhe são conferidas na PNSST.

Finalmente, quanto à sociedade civil organizada, que deveria "exercer o papel de controle social, participando de todas as etapas e espaços consultivos e deliberativos relativos à implementação desta Política", algumas instituições até chegaram a enviar contribuições à consulta pública sobre a PNSST, mas pouco se tem conhecido sobre a 'cobrança' que elas poderiam exercer para que esse documento saia do papel e venha representar o que está estabelecido como seu propósito fundamental:

> A presente Política tem por finalidade a promoção da melhoria da qualidade de vida e da saúde do trabalhador, mediante a articulação e integração, de forma contínua, das ações de Governo no campo das relações de produção-consumo, ambiente e saúde.