



Módulo 6

Vigilância em Saúde do Trabalhador

Jorge Mesquita Huet Machado

Mestre em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (1991)

Doutor em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (1996)

Tecnologista da Fundação Oswaldo Cruz

Conteúdo

Apresentação

1. Características estruturantes da VST

1.1 A relação interinstitucional

1.2 A transdisciplinariedade

1.3 A construção de processos articulados de intervenção

Considerações Finais

Referências

Apresentação

A formulação do texto aqui apresentada reproduz com algumas modificações a publicação na revista *Ciências e Saúde Coletiva* da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva ABRASCO, de minha autoria, preparada especialmente para a terceira Conferência Nacional de Saúde dos Trabalhadores, realizada em dezembro de 2005.

As questões aqui apresentadas correspondem a algumas inquietações referentes à prática de Vigilância em Saúde do Trabalhador (VST), desenvolvida no Brasil nestes últimos vinte anos. Foi a partir de 1994 que, no âmbito do SUS, houve um movimento de generalização de experiências estaduais iniciadas na década anterior e um processo de municipalização das ações de saúde do trabalhador decorrente daquelas experiências estaduais mais consolidadas. A Segunda Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador esteve marcada por esse contexto de significativa ampliação do número de programas, centros regionais, núcleos e coordenações de saúde do trabalhador e, inclusive, dos marcos legais da área. Esse processo se intensifica com a implantação da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST) nos últimos cinco anos, que hoje conta com 150 polos interligados, em distintos planos de consolidação, mas inegavelmente há uma consolidação do processo de difusão de ações de saúde do trabalhador no SUS no Brasil.

Uma avaliação sobre a qualidade desse processo de difusão é evidenciada que a prática de VST é fugaz e regionalizada (LACAZ et al., 2002). Fugaz, em virtude do grau de instabilidade das experiências e da sua limitada resistência às frequentes mudanças internas – principalmente no âmbito municipal – que inviabilizam o desenvolvimento de muitas iniciativas, algumas das quais nem chegam a decolar. E regionalizada, por concentrar-se principalmente em São Paulo – devido à influência em sua origem do movimento sindical e de sanitaristas da Secretaria de Estado de Saúde – e em algumas regiões Sudeste e Sul, bem como na Bahia pelo papel estruturante exercido pelo Centro Estadual de Saúde do Trabalhador (CESAT).

É necessário mencionar ainda que as ações de saúde do trabalhador passam por um processo de amadurecimento e difusão, derivado da configuração do SUS e de suas relações com o movimento sindical, com instâncias do Ministério da Previdência, do Trabalho e do Meio Ambiente, com setores empresariais, corporações técnicas, aparatos formadores técnico-científicos e agências de regulação envolvidas de formas mais próximas na interação da saúde com o trabalho (MACHADO, 2003).

Em termos gerais, pode constatar-se que a implantação de ações de VST desenvolvidas no setor da saúde por grupos institucionais localizados em vários pontos do Brasil, com o grau de concentração referido anteriormente, resultou em uma gama de experiências distintas. As diferenças observadas refletem as potencialidades regionais, que giram em torno da força e qualidade da organização dos trabalhadores quanto às questões de saúde. Em termos institucionais, dependem das políticas regionais e da estrutura organizacional, da capacidade instalada, da qualidade dos profissionais envolvidos e de influências advindas das instituições acadêmicas (LACAZ et al., 2002; MACHADO, 1996).

Cabe destacar nesse cenário de experiências heterogêneas algumas características comuns e estruturantes do modelo de VST desenvolvido no País e como são constituídas as redes

de ação em que operam vários níveis de VST por diversos atores, em um processo de integração organizado pelos objetos concretos sobre os quais se tecem teias de ligações interinstitucionais.

1. Características estruturantes da VST

1.1 A relação interinstitucional

Ao recortamos a vigilância, tendo como foco o campo da saúde do trabalhador, nos deparamos, na prática, com o problema da integração. Verifica-se intensa multiplicidade temática, abrangendo diversas disciplinas, que não redundam necessariamente na elaboração de uma política pública, radicalmente intersetorial e articulada com outros âmbitos da vigilância.

A maioria das instituições se ressentem da influência de concepções técnicas e de recursos humanos formados segundo uma lógica acadêmica compartimentar em faculdades e departamentos que dificulta a integração entre as disciplinas. Verificam-se, apenas, algumas ilhas interdisciplinares voltadas para a Saúde Coletiva. Mesmo nessas ilhas, atribui-se pouca ênfase à saúde dos trabalhadores, tornando inadequada e insuficiente a formação de recursos humanos. As barreiras disciplinares mais uma vez se interpõem diante da racionalidade necessária para uma ação transversal em saúde do trabalhador. A reprodução de uma estrutura disciplinar organizada secularmente faz com que estejam consolidados poderes e preconceitos, acarretando, do ponto de vista do cotidiano acadêmico, pouca disponibilidade para o diálogo. Tal lógica termina por fundamentar a reprodução do saber e a perpetuação de práticas corporativas.

O processo de superação desse cenário institucional é ainda incipiente e se vem permeado por uma série de conflitos, alguns deles do tipo corporativo, mais relacionados a disputas no campo das práticas institucionais ainda não harmonizadas pós-Constituição de 1988. Assim, auditores fiscais do Ministério de Trabalho e sanitaristas do SUS, voltados para as ações de saúde do trabalhador, vivem em conflito na maioria dos estados brasileiros, onde se realizam, com maior ênfase, práticas nesse campo.

1.2 A transdisciplinariedade

A Vigilância em Saúde do Trabalhador, como uma área de Promoção da Saúde, requer, pela natureza de suas práticas, uma compreensão transdisciplinar e uma ação transversal inter e intra-setorial.

Essa exigência de uma formulação conceitual que acolha e condicione as ações de VST permite avançar na reflexão lógica para além das disciplinas e arcações interdisciplinares fundamentados em esferas de dominância desta ou daquela disciplina. Sob uma ótica de integração transdisciplinar, os componentes básicos – sociais, técnicos e epidemiológicos – da abordagem interdisciplinar da saúde do trabalhador se articulem harmonicamente de forma a que não mais prevaleçam vieses ‘tecnicistas’, sociológicos ou sanitários, quantitativos ou qualitativos. Somam-se a isso, processos de construção de redes intra e interinstitucionais com vistas à preservação da saúde dos trabalhadores, tendo como estratégia a exclusão dos condicionantes de desgaste ou, ao menos, a redução de seus impactos.

A falta de uma base conceitual capaz de ajustar as ações transversais, aliada a hierarquizações que não correspondem aos papéis possíveis de serem desempenhados por uma ou outra instituição isoladamente, constitui um dos empecilhos fundamentais para a objetivação das ações de VST. A proposta do SUS, em sua formulação da Saúde do Trabalhador, estabelece uma centralidade disciplinar da epidemiologia, configurando um saber dogmático frequente na área de saúde. Por sua vez, no âmbito do Ministério do Trabalho, o arcabouço interdisciplinar da saúde do trabalhador acaba reduzindo-se à submissão das disciplinas a possibilidade de negociação no âmbito das relações de trabalho e do engessamento de sua prática por um mosaico inacabado de referenciais normativos. Essa disputa teórica é, muitas vezes, intuitiva e, sobretudo, condicionada pelos próprios micropoderes existentes dentro das instituições de referência. Isso inclui, de forma perversa, os corporativismos que se autoreproduzem como fim de sua ação institucional, constituindo-se num campo fechado de negócios e saberes.

O desafio de superar o que poderia qualificar-se como uma tendência de inércia conflitiva é bastante atual e só acontecerá se enfrentarmos, conceitualmente e de forma consciente, as bases de nossas práticas cotidianas em suas dimensões externas aos próprios setores, como a implementação de políticas públicas e de ações situadas num contexto social mais amplo.

Conceitos derivados do campo da saúde do trabalhador e das relações do trabalho são fundamentais para o entendimento e para as ações concretas desenvolvidas nos últimos anos nas instituições e na academia por departamentos multiprofissionais e interdisciplinares. As bases da Epidemiologia Social da América Latina (LAURELL; NORIEGA, 1989) e da Ergonomia francesa de Alain Wisner (1987), aplicadas ao mundo do trabalho, trouxeram avanços e representam fundamentos essenciais para a intervenção sanitária no campo das relações entre a saúde e o trabalho. Entretanto, conceitos como carga e atividade, oriundos de disciplinas e arranjos ainda interdisciplinares, não dão conta da dimensão socioeconômica enquanto um condicionante macroestrutural da relação saúde-trabalho, trazendo tensões aos grupos que desenvolvem suas práticas institucionais. Diante desse impasse, é necessária a adoção de conceitos que conciliem o arcabouço multidisciplinar em uma perspectiva transdisciplinar, de modo que tais conceitos sejam compartilhados por diversas disciplinas.

A abordagem dos condicionantes sociotécnicos representa um elemento de qualidade e um componente fundamental para o entendimento da VST enquanto estratégia transdisciplinar de atuação construída a partir dos objetos, ou seja, a partir da observação e intervenção na relação entre múltiplos processos de trabalho e saúde, considerando suas especiais características construtivistas e históricas.

1.3 A construção de processos articulados de intervenção

A análise da relação da saúde com o processo de trabalho – contextualizando as situações de risco técnico com as relações de trabalho e com as formas de resistência e desgaste da saúde dos trabalhadores – constitui o objeto genérico de todas os processos de vigilância em saúde do trabalhador (MACHADO, 1996). Esse objeto está inserido como um núcleo de uma célula com várias esferas de raios distintos e ainda com conexões entre as diversas esferas concêntricas ao redor do núcleo, conformando uma rede de vigilância (figura 1).

Essa representação sintetiza o campo de ação da VST com suas várias formas de intervenção e suas distintas responsabilidades e relações.

No núcleo, destacam-se os nucléolos, representando os trabalhadores e o ambiente de trabalho e uma divisão entre os hemisférios do patronato e dos trabalhadores. Representa o foco das ações de VST, no qual se estabelecem as contradições entre a produção e saúde dos trabalhadores. Espaço da ação individual e coletiva dos trabalhadores de resistência diante do processo de gestão do trabalho exercido pelas forças de comando no interior das empresas que configuram estratégias de domínio da organização do trabalho e, conseqüentemente, das tecnologias adotadas ou vigentes naquele processo de trabalho.

Em nível da membrana que separa o núcleo do restante da célula, operam-se as ações dos serviços de saúde e segurança do trabalho das empresas e dos sindicatos no sentido de dar maior ou menor permeabilidade às forças decorrentes dos campos esféricos de fora do núcleo.

Um primeiro tipo de VST é exercido no próprio interior dos núcleos pelos atores aí presentes, trabalhadores e seus representantes (cipistas e sindicatos), patrões e seus representantes (chefias) e técnicos dos serviços especializados, tradicionalmente chamados de Serviços Especializados em Segurança e Medicina do Trabalho (SESMTs).

A primeira camada, formada por órgãos do poder executivo, tem como característica básica o alto grau de instabilidade. Volatiliza-se se não vem acompanhada de outras para constituir uma rede de apoio que consolide as ações decorrentes desse âmbito de intervenção. Os núcleos correspondem aos centros de referência, serviços e às coordenações do SUS, que desempenham ações de intervenção e discussão nos locais de trabalho e também para outras instituições que podem ou não estar articuladas ao SUS, como as Delegacias Regionais do Trabalho, Secretarias de Meio Ambiente e da Agricultura, Ministérios Públicos e instâncias da Previdência Social, que executam uma ação institucional de VST, ou seja, um segundo tipo de VST.

Uma segunda camada é representada por um segmento estratégico estruturante, que é o aparelho formador e de formulação e reprodução do conhecimento. É um lócus do saber, onde se disputam as bases fundamentais das ações e se produzem técnicos e discursos com lógicas que auxiliam as instituições executivas em suas ações. As repercussões das formulações transdisciplinares, interdisciplinares e disciplinares adotadas por departamentos, empresas e instituições se tornam visíveis e palpáveis nas contendas por entendimentos e conceitos que fazem evoluir para um lado ou outro a delimitação dos hemisférios do núcleo que representa o maior ou menor desgaste do trabalhador no exercício de seu trabalho. Pode ser visto como componente epistemológico da vigilância, ou mesmo de vigilância epistemológica, e se configura em um terceiro tipo de VST.

A próxima camada é constituída por elementos estratégicos na construção da rede trilinear e das relações entre as instâncias da mesma camada. Exemplos de seus mecanismos são os Fóruns de Acordos, as Câmaras Técnicas, os Conselhos e outras formas de aglutinação inter e intrainstitucionais. A sua função é tecer a rede que permite dar flexibilidade e resistência ao processo de VST, tornando-se o lócus das negociações dos conflitos e da construção de consensos e avanços estruturantes que vão se consolidar na camada a seguir. Ou seja, a camada da síntese

de acordos e formalização de termos legais, sendo consolidada por pactos jurídicos institucionais, estabelecendo avanços no tecido social democrático e consolidando as bases dos avanços conquistados pelo processo de VST. Essas duas camadas são muito próximas e se tocam constantemente, uma estruturando a outra em uma figura entrelaçada, como uma coroa de espinhos. Deve-se destacar aqui o papel do MTE, pois sua ação nesse campo de negociações é exemplar e fundamental pela sua tradição de regulação das condições de trabalho. Nesse sentido, são ilustrativos acordos como o da CNP-Benzene, o dos Vasos sob Pressão, o da Comissão da Resolução 174 e o das Prensas Injetoras, entre outras experiências de regulação das condições do trabalho em situações de alto risco. Mais recentemente, cabe também destacar as ações parlamentares nas discussões de marcos legais, sejam eles nacionais ou regionais, como no caso da Comissão de Direitos Humanos da Câmara e de Assembleias Legislativas de Estados e Municípios (CIRNE, 2000; ECHERLICH, 1992; LIMA, 1993). É nesse âmbito que o poder judiciário também se insere, como, por exemplo, a ação do Ministério Público do Trabalho, na defesa dos direitos difusos, tem demonstrado um potencial de articulação de redes e de construção de propostas de negociação e mesmo de intervenção.

Esses polos de constituição de redes não são únicos nem primários, entretanto, são fundamentais, pois consolidam processos de negociações aproximando polos antagônicos, instituições e atores dispersos. Representam espaços concretos de formulação e acompanhamento da ação transdisciplinar em um ajuste permanente, no qual as forças possam ter um fundamento lógico comum.

Constituindo a camada mais externa, como uma membrana celular, que delimita a rede de VST, se apresenta a instância do senso comum e a disputa do discurso na sociedade, em que os consensos se tornam senso comum, sendo estes bons sentidos ou não. É o campo em que se definem os diferentes graus de perigo e de risco que a sociedade permite em um determinado momento e território. Expressa também as situações de exclusão e de inclusão que estão valendo e quais serão os tipos de “núcleos” (processos de trabalho) possíveis e desejáveis.

A difusão da informação e o direito do saber são estratégicos nessa disputa da formação ética da sociedade diante do trabalho e, conseqüentemente, do modelo de produção e consumo a que estaremos condicionados enquanto população, trabalhadores, agentes institucionais, agentes patronais e intelectuais.

A mídia é um dos campos de disputa da informação mais significativos, mas também devemos destacar todo processo educativo, seja ele formal ou informal, e os processos desenvolvidos pelas empresas através da propaganda e de suas campanhas internas de controle de atitudes, que estabelecem padrões de comportamento de adesão aos princípios de produção, muitas vezes não adequados aos mecanismos de resistência e mesmo incompatíveis com a organização dos trabalhadores a partir de suas concepções e valores.

Ao visualizarmos esse arcabouço celular representativo de processos de vigilância constituídos em rede, observamos que a natureza transversal da ação VST é algo completamente evidente. Significa a obviedade da responsabilidade múltipla das instâncias sociais envolvidas nos processos concretos construídos e a serem construídos a partir das questões colocadas pelos também múltiplos objetos. As teias terão características e atores distintos, tantos quantos forem os objetos de ação priorizados pelas ações de VST.

Nesse processo de priorização, devem ser balanceados as demandas sócias, os impactos epidemiológicos e as forças existentes para o exercício das ações decorrentes das disputas e negociações a serem travadas nos vários âmbitos da célula ou da rede de VST.

Considerações Finais

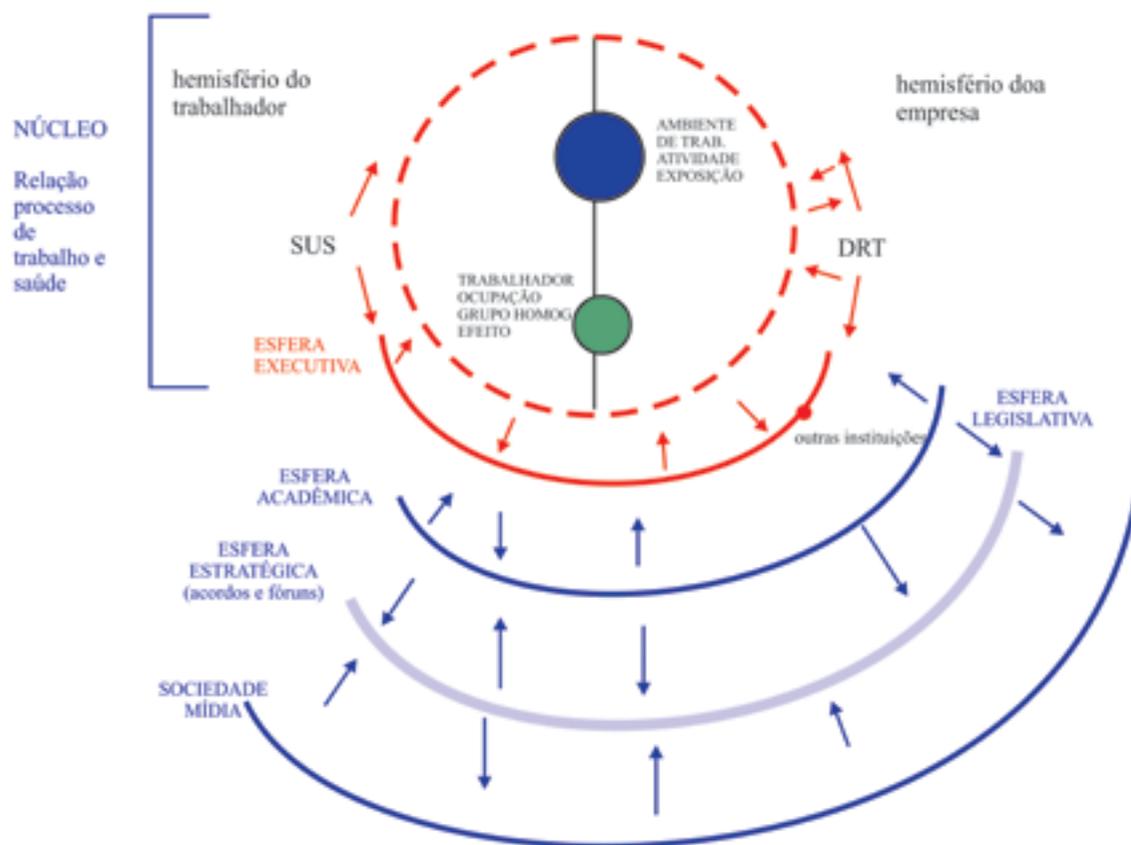
Esse modelo de redes de VST com suas características heterodoxa e construtivista permite a visualização do contexto da ação institucional de VST relacionada às contradições no âmbito dos processos de trabalho, bem como das formas em que se organizam o Estado e a sociedade para dar conta dos desafios da reprodução social e da sustentabilidade dos modelos de desenvolvimento adotados.

Concretamente, é explicitado que a VST é um processo social contínuo em que vários atores, inclusive a sociedade, executam o seu protagonismo cotidianamente em níveis distintos de ação e com integrações organizadas por processos de promoção da saúde ou de reprodução do capital em contextos perceptíveis e imperceptíveis, se tocando continuamente.

Finalmente, destacamos o papel das formulações científicas e ideológicas que permeiam a captura ética do que fazer no mundo do trabalho em sua operação. Presente nas disputas dos padrões de preservação da vida no trabalho a que estão submetidos todos trabalhadores, independentemente do tipo de relação de venda da força de trabalho.

Dessa constatação surge o papel do direito coletivo e individuais dos trabalhadores e das populações em geral na arbitragem das contradições entre o direito à saúde e o direito de produção de bens e mercadorias, ou seja, as instâncias do poder judiciário se configuram como mediadoras dos conflitos entre a reprodução do capital e a reprodução social.

REDE DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE DO TRABALHADOR



Modificado de Porto MFS, Machado JMH & Freitas, CM, 2000.

Figura: 1

Referências

CIRNE, A. *O impacto da lei estadual sobre as lesões por esforços repetitivos*. Dissertação (Mestrado) – CESTEH/ENSP/FIOCRUZ, Rio de Janeiro, sd.

ECHTERNACHT, E. *Com quantos paus se faz uma canoa ou com quantas mortes se faz um navio: sobre o modo de adoecer e morrer dos trabalhadores jatistas em estaleiros do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) – COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

LACAZ, F. A. C.; MACHADO, J. H. M.; PORTO, M. F. S. *Estudo da situação e tendências da vigilância em saúde do trabalhador no Brasil*. Trabalho apresentado como Relatório Final. Mimeografado, 2002.

LAURELL, A. C.; NORIEGA, M. *Processo de produção e saúde: trabalho e desgaste operário*. São Paulo: Cebes – Hucitec, 1989.

LIMA, L. Q. *Alternativas tecnológicas ao jateamento de areia seca: a busca de incorporação de novos elementos na avaliação*. Dissertação (Mestrado) – CESTEH/ENSP/FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 1997.

MACHADO, J. H. M. *Alternativas e processos de vigilância em saúde do trabalhador: a heterogeneidade da intervenção*. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 1996.

MACHADO, J. H. M.; COSTA, D. F.; CARDOSO, L. M. ARCURI 2003. Alternativas e processos de vigilância em saúde do trabalhador relacionados à exposição ao benzeno no Brasil, *Ciência e Saúde Coletiva*, 8 (4): 913-921, 2003.

LIMA, L. *Construção Naval*. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública, ENSP/FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 1993.

PORTO, M. F. S.; MACHADO, J. M. H; FREITAS, C. M. Promoção da Saúde e intersectorialidade: a experiência da vigilância em saúde do trabalhador na construção de redes. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 12 (3): 121-131, 2003.

WISNER, A. *Por dentro do trabalho, ergonomia: métodos e técnicas*. São Paulo: FTB/Oboré, 1987.