

Saúde e segurança do trabalho no Serviço Público

Uma reflexão à luz da Constituição Federal

RESUMO

Atualmente os servidores públicos são classificados em estatutários, temporários e celetistas. Todavia, apenas os celetistas estão amparados pelas normas de saúde e segurança ocupacional previstas na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Deste modo, os servidores estatutários e temporários encontram-se numa situação de disparidade, ficando desprotegidos pela ausência de normas com àquele afincio. A Constituição Federal de 1988 positiva o princípio da isonomia, pelo qual todos são iguais perante a lei. Nesse sentido, o direito social à saúde previsto no art. 6º, é um direito de todos, inclusive, de todos os trabalhadores, independentes do regime de contratação. É óbvio que no serviço público também é grande o número de riscos, doenças e acidentes profissionais, razão pela qual deve ser aplicada também aos serviços públicos ações, projetos e medidas que garantam o seu direito à saúde. Alguns Estados e Municípios brasileiros têm começado a agir neste aspecto. Entretanto, ainda há muito a ser realizado, devendo partir preliminarmente de ações da União.

Palavras-Chave: saúde e segurança do trabalho; serviço público; direito à saúde; constituição federal.

1. INTRODUÇÃO

A imagem de um funcionário público costumeiramente está relacionada à de um executivo sentado numa mesa repleta de papéis, documentos e carimbos. Entretanto, a realidade perpassa de maneira radical este tipo de pensamento, uma vez que a quantidade de profissões do serviço público é ampla e comporta inúmeras circunstâncias (que variam de um secretário do Poder Executivo a um simples gari responsável pela limpeza urbana) e locais de trabalhos diversos.

Ocorre que diferentemente dos trabalhadores celetistas que têm a proteção da Consolidação das Leis do Trabalho, os servidores estatutários, ficam desprotegidos das Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego, o que conseqüentemente, causa um desequilíbrio e uma forma diferenciada de tratamento, no que se trata da saúde e segurança ocupacional, considerando a presença de agravos à saúde e riscos de acidentes também na Administração Pública.

A Constituição Federal de 1988, todavia, através do princípio da isonomia garante tratamento equitativo aos trabalhadores, independentemente do regime de admissão. Essa foi a razão determinante para escolha do tema em estudo. Assim, iremos aduzir de forma clara e dentro dos parâmetros constitucionais, a obrigatoriedade da existência de políticas, ações e leis que garantam a promoção da segurança e a proteção à saúde dos servidores estatutários.

Destarte, vamos analisar o texto constitucional e alguns entendimentos doutrinários acerca desta temática, expondo o conceito genérico de servidor público e sua classificação, a diferença de tratamento dado ao servidor estatutário e ao servidor celetista, a saúde como direito social, o direito à saúde e segurança dos trabalhadores em geral, e finalmente, uma nova tendência que surge para promover ações concretas e extinguir a hodierna disparidade.

2. CONCEITO DE SERVIDOR PÚBLICO

O Estado tem como principal objetivo a consecução do bem comum. Porém, isso seria inútil, se ele não fosse representado por pessoas físicas que exercem cargos e funções. Nesse sentido,

(...) é necessário o concurso de seres físicos, prepostos à condição de agentes. O querer e o agir destes sujeitos é que são, pelo Direito, diretamente imputados ao Estado (manifestando-se por seus órgãos), de tal sorte que, enquanto atuam nesta qualidade de agentes, seu querer e seu agir são recebidos como o querer e o agir dos órgãos componentes do Estado; logo, do próprio Estado. Em suma, a vontade e a ação do Estado (manifestada por seus órgãos, repita-se) são constituídas pela vontade e ação dos agentes; ou seja: Estado e órgãos que o compõem se exprimem através dos agentes, na medida em que ditas pessoas físicas atuam nesta posição de veículos de expressão do Estado (MELO, 2001, p. 106).

Essas pessoas físicas que ocupam cargos e funções da Administração Públicas são os denominados, em lato sensu, servidores públicos.

Em detrimento das modificações trazidas pela Emenda Constitucional – EC n. 19, a doutrina classifica os servidores públicos em: servidores estatutários, empregados públicos e servidores temporários.

Servidor estatutário é aquele admitido mediante prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, de acordo com a determinação do art. 37, II, da CF/88. Recebe também a denominação de servidor público em strictu sensu. O exercício de sua função é regido por estatuto (daí a denominação de estatutário), que poderá ser federal, estadual ou municipal, a depender do âmbito de atuação.

Empregado público, por sua vez, também é admitido através de prévia aprovação em concurso público (art. 37, II, CF/88). Todavia, o que difere do funcionário público, é o regime celetista, ou seja, a sua função está subordinada, em vez de estatutos, às normas da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, assim como ocorre com os empregados de empresas privadas. Na lição do ilustre Sérgio Pinto Martins, “é o

funcionário da União, Estados, municípios, suas autarquias e fundações que seja regido pela CLT, tendo todos os direitos igualados aos do empregado comum. Não é regido por estatuto do funcionário público”.

O servidor temporário é aquele que ocupa cargo comissionado ou de excepcional interesse público. É considerado não estável pelo art. 33, da EC n. 19.

3. SERVIDOR ESTATUÁRIO VERSUS SERVIDOR CELETISTA

Como analisado anteriormente, o regime dos servidores estatutários está subordinado aos Estatutos, diferentemente dos servidores celetistas, sejam públicos ou privados, que estão sujeitos às normas da CLT. No que se refere à Saúde e Segurança do Trabalho - SST, isto apresenta um grande reflexo, visto que apenas os celetistas estão acobertados pelas Normas Regulamentadoras – NR's, aprovadas pela Portaria n. 3.214, de 8 de junho de 1978 e Lei n. 6.514, de 22 de dezembro de 1977:

As Normas Regulamentadoras - NR, relativas à segurança e medicina do trabalho, são de observância obrigatória pelas empresas privadas e públicas e pelos órgãos públicos da administração direta e indireta, bem como pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, que possuam empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. (1.1, da Norma Regulamentadora 1 – NR-1, Portaria nº 3.214, de 8 de junho de 1978). – grifos nosso

Hodiernamente existem 36 NR's. Elas são voltadas à segurança e a medicina do trabalho. Constituem importante instrumento de proteção à saúde do trabalhador, que se concretiza através de ações como Comissão Interna de Prevenção de Acidentes – CIPA, Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho – SESMT, obrigatoriedade do uso de Equipamentos de Proteção Individual – EPI's, entre outras.

É notório, que assim como no setor privado, há agravos à saúde e riscos de acidentes inerentes a própria atividade profissional no setor público. Entretanto, os estatutários não estão sujeitos a um corpo específico de normas que dispõem sobre a Segurança e Saúde do Trabalho, o que em corolário, caracteriza uma disparidade no tratamento dado as duas categorias profissionais.

Na edição n. 195 da Revista Proteção, Marla Cardoso trata sobre importantes dados estatísticos que aduzem a existência de problemas de saúde e segurança ocupacional também no Setor Público, a exemplo:

- As aposentadorias precoces dos servidores públicos federais:
- Para cada mil servidores 3,2 se afastam do trabalho
- 41% dos afastamentos são superiores há 15 dia
- A idade mínima do servidor que se aposenta é de 48 ano
- 35% dos afastamentos são ocasionados por LER
- 13% dos afastamentos são relacionados a depressão e 7% por dependência química

O percentual de afastamentos restante inclui doenças cardíacas e intoxicações.

Ademais, essa omissão do Estado se encontra óbice a Constituição Federal de 1988 – CF/88. Senão, vejamos sequencialmente.

4. O DIREITO SOCIAL À SAÚDE

O art. 6º da Carta Magna versa sobre os direitos da sociedade brasileira como um todo, são os direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Esses direitos possuem estreitos laços com o princípio da isonomia, uma vez que, têm como primordial objetivo atenuar as desigualdades sociais existentes, de maneira a propiciar oportunidades para todos, de acordo com o que se entende por igualdade relativa ou proporcional.

Mister se faz, tecer comentários apenas sobre o direito a saúde.

Saúde, neste dispositivo constitucional, é tratada de forma ampla, não se restringindo apenas ao trabalhador. Mas, sendo um direito de todas as pessoas.

No Título VIII, que dispõe sobre a Ordem Social, arts. 196-200, da CF/88, estão presentes as normas que pretendem efetivar o direito à saúde. É relevante explicitarmos o art. 196: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Do paradigma acima, podemos extrair que:

a) A saúde é direito de todos e dever do Estado: Todas as pessoas, sem distinção, têm direito à saúde, o qual compete, exclusivamente ao Estado o ônus, isto é, o dever de sua efetivação

b) Garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos: O Estado tem o dever de garantir o direito à saúde e para isso, deve promover formas de efetivá-lo, através de programas, projetos, ou campanhas que reduzam riscos de doença e agravos à saúde

c) Acesso universal igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação: existência de uma forma igual de tratamento que deve abranger todas as pessoas e se divide em três estágios – a promoção que é perceptível, por exemplo, através de campanhas educacionais e de conscientização sobre doenças; a proteção, que dá a idéia de uma ação prévia, como é o caso da aplicação gratuita de vacinas; e por fim, a recuperação, que ocorre na fase em que já ocorreu o agravo ou a doença, onde o Estado deve dar o tratamento essencial para recuperação do mórbido.

O delineado artigo é de aplicação universal, ou seja, todas as pessoas estão acobertadas por ele (ele é claro neste sentido). Ora, é óbvio que os trabalhadores, independentemente do regime, têm essa garantia constitucional e compete ao Estado reduzir os riscos de doença e agravos à saúde.

O direito à saúde se torna ainda de maior relevância quando analisada sua relação com o princípio maior da Dignidade da Pessoa Humana. A doutrina aponta que aquele decorre deste princípio, sendo a saúde um dos direitos essenciais à dignidade. Nesse diapasão, o Professor Celso Antonio Pacheco Fiorillo explicita:

(...) para que a pessoa humana possa ter dignidade (CF, art. 1º, III) necessita que lhe sejam assegurados os direitos sociais previstos no art. 6º da Carta Magna (educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados) como "piso mínimo normativo", ou seja, como direitos básicos. – grifos nosso

Por esse ensinamento, pode-se concluir que a partir do momento em que se viola o direito à saúde, em corolário, viola o princípio da Dignidade Humana. Referida violação é tratada de maneira reprovável pela Doutrina:

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa ingerência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (MELLO, 1994, p. 451).

5. O DIREITO CONSTITUCIONAL À SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO

Muito embora os servidores estatutários não estejam protegidos por leis federais específicas de segurança e medicina do trabalho e a Carta Constitucional não trate explicitamente do termo “saúde e segurança do trabalho”, ela prevê direitos e garantias, o que se torna relevante e merece preciosa atenção de toda a sociedade.

Conforme os ensinamentos acima, já foi possível constatar que os direitos sociais previstos no art. 6º, da nossa Constituição Federal são aplicáveis a todos. Ocorre o diverso com o art. 7º, que dispõe sobre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais. O próprio caput do artigo, de maneira concisa e explícita, já determina o seu objetivo: melhoria da condição social (ou de vida) dos trabalhadores.

No entanto, ambos os artigos se relacionam, uma vez que a efetivação dos direitos sociais, inclusive a saúde, é impreterível para melhorar a condição social de cada pessoa e no contexto do art. 7º, de cada trabalhador. Na lição do brilhante doutrinador José Afonso da Silva, “os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”.

Essa lição retoma, portanto, a ideia de vinculação do direito à saúde ao princípio da isonomia. Na observância disso, mesmo já tendo determinado a saúde como direito de todos, o Constituinte Originário preocupou-se em proteger especificamente a do trabalhador em outro dispositivo:

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança

XXIII – adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei

(...)

XXVIII – seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorre em dolo ou culpa

(...) – grifos nosso

Daí percebe-se a importância que a Carta Magna reserva a saúde e segurança do trabalho. Destarte, todos os trabalhadores deveriam gozar dessa garantia constitucional, independentemente da natureza jurídica da relação de trabalho (estatutários ou celetistas), posto que, sendo um direito fundamental e social do trabalhador, a norma é de aplicabilidade imediata (§ 1º, do art. 5º, CF/88).

É verdade que o Poder Estatal através, principalmente, do Poder Judiciário tem lutado incansavelmente pela saúde do trabalhador nas empresas privadas. E tal luta já teve como consequências, inúmeras conquistas e saldos positivos. Todavia, por outro lado, os servidores estatutários vêm frequentemente um descaso com esse direito constituído.

Portanto, é público e notório que o Poder Público mesmo com a promulgação da Constituição Federal 1988 ainda tem se mantido inerte ao seu ônus para com a promoção da saúde e segurança dos trabalhadores dentro da atividade administrativa do próprio Estado.

6. NOVA PERSPECTIVA: GESTÕES PÚBLICAS IMPLANTAM AÇÕES RELACIONADAS À SST

Hodiernamente com diversas mudanças que ocorrem no mercado de trabalho já se percebe uma preocupação do Poder Público com a saúde e segurança ocupacional. Nesse sentido, Adriane do Vale, na Revista Cipa, edição n. 342, explicita:

(...) as administrações públicas também passam por mudanças, derivadas de iniciativas de modernização do trabalho, que exigem maior qualificação e a implementação de medidas gerenciais de valorização do papel das pessoas na obtenção dos resultados. Paralelamente, há um fortalecimento da atuação governamental na fiscalização dos sistemas de segurança e saúde do trabalho. Esses dois movimentos atrelados ao fato das demandas da sociedade terem se intensificado com o aceso maior às informações, entre as quais, às relativas à segurança e saúde no trabalho, influenciam a tendência crescente de implementação desses sistemas nas organizações públicas.

Adriane no mesmo texto aponta ainda a existência de algumas dificuldades, a saber:

- Sensibilização do governo quanto à relevância do tema
- Necessidade de pessoas com qualificação adequada para propor uma política de segurança do trabalho e implementá-la
- Fragilidade no envolvimento dos servidores ou funcionários para a implementação do sistema; e
- Carência de recursos financeiros para investimentos.

Mesmo diante desses empecilhos, alguns municípios e até mesmo Estados da Federação, já vêm implantando ações e políticas públicas voltadas a isto, que são notórias através de leis infraconstitucionais e de normas administrativas, principalmente na esfera municipal.

Ainda segundo Adriane do Vale, por exemplo, o município de Diadema, localizado no Estado de São Paulo, criou em 1995, por meio de uma lei municipal, o SESMT, que hodiernamente atende quase sete mil funcionários e é formado por uma equipe multidisciplinar. Muitos programas são geridos com o objetivo de controlar os riscos aos quais os servidores são expostos em suas atividades.

Em Diadema busca-se a integração entre as várias áreas com a segurança e saúde ocupacional, permitindo a aplicação de ações como ginástica laboral e alongamento, a Pausa Saudável, o programa antitabagismo e o Guaraná (Grupo União de Apoio e Recuperação de Narcotizados e Alcoolistas), que auxilia funcionários dependentes químicos, realiza campanhas de vacinação, hipertensão e colesterol, além de organizar palestras ministradas por profissionais convidados sobre diversos assuntos como sexualidade saudável, doenças sexualmente transmissíveis, assédio moral e outros.

No município de São Paulo, o Vereador Cláudio Prado, propôs o Projeto de Lei nº 293/05 cuja ementa “Dispõe sobre a criação do Serviço Especializado em Segurança e Medicina do Trabalho – SESMT MUNICIPAL, no âmbito da administração Pública Municipal direta e indireta e dá outras providências”, o qual foi aprovado na Câmara Municipal, mas logo após, foi vetado pelo Prefeito Gilberto Kassab, justificando que trata de matéria relacionada a servidores públicos municipais e à organização administrativa, sendo sua autoria competência privativa do Poder Executivo.

Todavia, este ato do Chefe do Poder Executivo não implica ausência de ações, uma vez que a Lei n. 13.174, de 5 de setembro de 2001, instituiu a obrigatoriedade da constituição de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes – CIPA nos diversos órgãos da administração no município de São Paulo. O município tem serviços de SST realizados também por meio do Departamento de Saúde do Servidor que pertence à Secretaria Municipal de Gestão.

No município de Três Lagoas, em Mato Grosso do Sul, existe o SESMT que já é referência para outros municípios como Navaraí/MS que também vem trabalhando para sua implantação. Em Três Lagoas, de acordo com Odair Biassi, secretário de Administração, o trabalho é realizado de forma empresarial, sendo reconhecido pela qualidade.

O sítio na Internet da Prefeitura Municipal de Betim, no Estado de Minas Gerais, explicita que o município tem o SESMT desde 1994 e conta com uma Equipe Multidisciplinar voltada à prevenção de

doenças e acidentes do trabalho bem como a promoção da Saúde e Segurança do Servidor Municipal.

Atende em média mil e duzentos servidores por mês, dentre exames médicos ocupacionais, avaliação da capacidade laborativa, restrições médicas, laudos de aposentadoria, avaliação pericial de insalubridade e periculosidade, investigação de acidentes do trabalho, registro de Comunicação de Acidentes do Trabalho – CAT, entre outros serviços. A equipe é formada por Médicos do Trabalho, Ortopedistas, Psiquiatras, Cardiologistas, Enfermeiros do Trabalho, Técnicos e Engenheiros em Segurança do Trabalho e Psicólogos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o estudo realizado, podemos constatar que a política de saúde e segurança do trabalhador no serviço público ainda apresenta-se muito carente. Apesar de haver o amparo da Constituição Federal de 1988 aos trabalhadores estatutários, que garante a saúde como um bem coletivo, o sistema ainda não possui leis específicas que determine medidas de higiene ocupacional e segurança do trabalho, voltadas para este setor.

Por outro lado é preciso reconhecer que diversos entes federados, vêm nos últimos anos, realizando ações, projetos e medidas, mesmo que ainda de forma tímida, voltadas para a melhoria da qualidade de saúde e de segurança dos seus servidores diante da relação laboral.

Contudo, é preciso que tais ações sejam realizadas inicialmente pela União, com a elaboração de Leis, no âmbito do Congresso Nacional, para que, com a aplicação do princípio da simetria constitucional, sejam de observância obrigatória pelos Estados e pelos Municípios.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2001.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do Trabalho. São Paulo:Jurídico Atlas, 2002

CARDOSO, Marla. O lado de lá da prevenção. PROTEÇÃO. São Paulo, edição 195, ano XXI, p.36-52, Mar.2008.

FIORILLO, C. A. P. O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil, p. 14.

MELLO, C. A. B. Curso de direito administrativo. 5. Ed. São Paulo: Malheiros Editora, 1994.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

VALE, Adriane do. Servidores públicos têm direito à SST. CIPA. São Paulo, edição 342, ano XXIX, p. 27-45, Mai.2008.

Disponível em:.. Acesso em 29 mar. 2010.

Disponível em:.. Acesso em 01 abr. 2010.

Disponível em:.. Acesso em 01 abr. 2010.

Disponível em: <https://jwwilsons.r.jusbrasil.com.br/artigos/184584814/saude-e-seguranca-do-trabalho-no-servico-publico>