

**DIREITO À SAÚDE E PROGRAMA TRABALHO SEGURO: ANALISANDO O
PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL
DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO**

**THE RIGHT TO HEALTH AND THE SAFE WORKING PROGRAM: ANALYZING
THE ROLE OF THE JUDICIARY IN IMPLEMENTING THE HEALTH AND SAFETY AT
WORK NATIONAL POLICY**

Catarine Helena Limeira Pimentel¹

Iana Melo Solano Dantas²

RESUMO

O direito à saúde, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em diversas normas nacionais e internacionais, fundamenta-se na dignidade da pessoa humana e tem o Estado como responsável primário. Constituindo um direito humano, sua plena realização é essencial para viabilizar o direito ao desenvolvimento e sua relevância enseja a criação de políticas públicas, como o Programa Trabalho Seguro, instituído pelo Poder Judiciário. Tal Programa visa promover ações para garantir a integridade física e moral dos trabalhadores, observando as diretrizes da Organização Internacional do Trabalho acerca do trabalho decente e fortalecendo a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho. Sua implementação pelo Poder Judiciário Trabalhista exige deste uma postura ativa em favor da sociedade, ultrapassando os limites do processo judicial através, por exemplo, de projetos educativos junto a empresas e escolas, conscientizando trabalhadores, empresários e sociedade dos riscos e consequências causados pelos infortúnios no meio ambiente do trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à Saúde; Políticas Públicas; Poder Judiciário; Programa Trabalho Seguro.

ABSTRACT

The right to health, guaranteed in the Universal Declaration of Human Rights and in various national and international regulations, is based on human dignity and is liable to the State as the primary agent. Considered as a human right, its full realization is essential to facilitate the right to development and its relevance motivates the creation of public policies like the Safe Working Program, established by the Judiciary. Such Program aims at promoting actions in order to guarantee physical and moral integrity of workers, observing the guidelines on decent work from International Labor Organization and reinforcing the Health and Safety at Work National Policy. The implementation of that Program requires an active stance from Labor

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba-PPGCJ-UFPB, Analista Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba-PPGCJ-UFPB, Docente da Universidade Federal de Campina Grande-UFCG, Campus Sousa.

Justice in favor of society, exceeding the limits of judicial processes, for example through educational projects along with companies and schools, raising awareness in workers, entrepreneurs and society about the risks and consequences of misfortunes at the work environment.

KEYWORDS: Right to Health; Public Policies; Judiciary; Safe Working Program.

INTRODUÇÃO

Os efeitos globalizantes do mundo atual fazem surgir uma grande crise do trabalho, mas não implica seu fim. A idéia que permeia a obra de ANTUNES (2005) enfrenta a questão revelando uma nova morfologia do trabalho, ultrapassando as idéias de fordismo e taylorismo, surgindo novas características de precariedade dos trabalhos. Todavia, a nova face do mercado de trabalho não extinguiu os riscos inerentes às atividades, ao contrário, o cumprimento de metas, a intensa concorrência e o temor ao desemprego, são exemplos de elementos do capitalismo que expõem os trabalhadores a crescentes perigos no ambiente de trabalho.

Diante deste contexto, é imperiosa a contenção dos riscos no intuito de assegurar o direito à saúde, direito humano fundamental à qualidade de vida do homem cuja plenitude se revela incontestável para o exercício do trabalho decente, instituído objetivo central das atividades da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

Não se pretende aqui discutir a saúde pública no que se refere a de tratamentos ou remédios, mas como direito a ser preservado, porquanto sua perda prejudica o gozo dos demais direitos e liberdades fundamentais. Trataremos do cuidado com a saúde no meio ambiente do trabalho³, onde ao ser humano é dada a possibilidade de contribuir e se beneficiar do desenvolvimento, como trabalhador que constrói o mundo⁴ através dos produtos e serviços resultantes do dispêndio de sua energia.

³ Tradicionalmente, o termo ‘meio ambiente’ sempre foi relacionado à ecologia, mas atualmente esse conceito tem sido ampliado para significar todo o espaço em que há demonstração de vida. O direito ambiental já tem classificado o meio ambiente do trabalho como um dos seus ramos, dentro da categoria do meio ambiente artificial, o qual também deve ser equilibrado conforme os ditames constitucionais.

⁴ Embora não haja intenção de adotar a distinção entre os termos labor e trabalho encontrados em “*The Human Condition*” de Hannah Arendt, fazemos referência à obra em que a autora menciona a construção do mundo como resultado do trabalho e não do labor. Para Arendt, juntamente com a ação, ambos compõem as três atividades da vida ativa, mas os diferencia apresentando o labor como uma atividade biológica do corpo humano, a que assegura a sobrevivência, que se esgota rapidamente com o próprio metabolismo, de pouca importância, incumbida antigamente aos escravos e, por se assemelhar às atividades dos animais, atribui a seu executor a

Sendo direito de todos e dever do Estado, torna-se imprescindível a implementação de políticas públicas para executar ações que garantam o direito à saúde no trabalho, motivo pelo qual o Conselho Superior da Justiça do Trabalho - CSJT criou o Programa Trabalho Seguro, no intuito de fortalecer a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST.

Ocorre que nos deparamos com algumas questões: seria o Poder Judiciário competente para implementar políticas públicas? De que forma poderia atuar fora do processo judicial? É possível promover a saúde no ambiente do trabalho através de uma ação judicial individual?

Diante desta problemática, apresentamos como hipótese a necessidade de relativizar as limitações impostas ao Poder Judiciário pelos paradigmas processuais tradicionais, ou seja, a partir da superação de dogmas será possível ao Judiciário adotar uma postura ativa nas ações judiciais e na implementação do Programa Trabalho Seguro no intuito de conferir máxima efetividade aos direitos fundamentais relacionados ao trabalhador como a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho, o pleno emprego, a igualdade social, a saúde, o meio ambiente equilibrado e o desenvolvimento sustentável.

Objetiva-se avaliar o papel do Poder Judiciário na promoção da saúde do trabalhador, especificamente através da implementação do Programa Trabalho Seguro, analisando a eficácia das ações, os limites de atuação e as obrigações perante a sociedade.

Para tanto, far-se-á levantamento bibliográfico sobre temas centrais e de normas que garantam a saúde e a realização de políticas públicas, analisando principalmente o Decreto que dispõe a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho e a Resolução que estabelece o Programa Trabalho Seguro, além de apurar ações desenvolvidas para execução deste.

1 RESPALDO INTERNACIONAL DO DIREITO HUMANO À SAÚDE E SUA RELAÇÃO COM O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

O direito à saúde denota o direito ao bem estar físico, mental e social, é um direito social constitucionalmente previsto (art. 6º, Constituição Federal de 1988) e fundamental à vida do homem. Foi internacionalmente reconhecido na Declaração Universal dos Direitos

denominação “*animal laborans*”; o trabalho, por sua vez, produz um mundo de coisas diferentes da natureza, e, ao contrário do labor, resulta em produtos que se caracterizam por sua permanência e durabilidade para construção do mundo artificial.

Humanos - DUDH, proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, que dispõe em seu art. XXV, parágrafo 1, que “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar [...]”.

Sendo apenas uma “Declaração”, a DUDH não é uma norma de caráter obrigatório, mas considerando que o significado de direitos humanos transcende a idéia de lei, seus termos são moralmente impostos como um padrão universal a ser seguido, fundamentado na ética e no respeito.

De tal modo, o fato de não ser vinculante não lhe reduz o valor, ao contrário, atribui-se à DUDH uma espécie de irrevogabilidade muito bem colocada nas palavras de SORTO (2008, p. 33): “Por essa razão não pode ser violada, nem ferida, nem tem o destino das leis caducas. Seu destino é o da imortalidade em razão da sua essencialidade histórica e da sua relevância moral e metajurídica.”.

A Declaração inspirou os tratados sobre direitos humanos da Organização das Nações Unidas - ONU, além de pactos internacionais como o Pacto Internacional de Direitos Humanos e Civis e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, com os quais formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos, concluindo-se que os direitos civis e políticos devem ser combinados aos direitos econômicos, sociais e culturais para a plena garantia dos direitos humanos.

Diferentemente da DUDH, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, é vinculante e destaca a universalidade do direito humano à saúde ao dispor no seu artigo 12 que todos têm direito de desfrutar de saúde física e mental em seu grau máximo.

Não restam dúvidas que a saúde é um direito humano e, como tal, é essencial à vida digna do homem. A saúde contribui para o acesso pelo homem aos demais direitos sociais como trabalho, alimentação, moradia, educação e lazer, além do direito ao desenvolvimento, previsto em Declaração elaborada pela ONU em 1986⁵, a qual proclama em seu art. 1º, parágrafo 1:

⁵ A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em suas razões e artigos, dispõe que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento, sendo este o constante incremento do bem-estar geral, mediante a participação ativa e gozo de todos (como participante e beneficiário), em uma relação de completa realização dos seres humanos e dos povos nas searas dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Ainda, relata que sua elaboração foi impulsionada com o propósito de ensejar a cooperação internacional em prol da

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

O dispositivo revela claramente a inviabilidade do desenvolvimento sem a plena realização dos direitos humanos, assim, por óbvio, sendo a saúde um fator desencadeante e o desenvolvimento um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, CF), compete ao Estado promover ações para garantir a saúde de todos.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SAÚDE DO TRABALHADOR

Enquanto “atividade antrópica mais relevante” (CECATO, 2012, p. 24), o trabalho impulsiona a economia e promove o bem de todos, razão pela qual o trabalho decente⁶ deve ser garantido, nos termos preceituados pela OIT, ou seja, observando um padrão mínimo de realização que seja capaz de garantir uma vida digna, incluindo o “acesso universal aos cuidados básicos de saúde” (CECATO, 2012, p. 35).

Ao tratar da saúde, a Constituição Federal de 1988 preceitua em seu art. 196 ser “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 e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Todos os entes federados (art. 23, II, da CF) são responsáveis primários pela saúde, assim reconheceu a Declaração de 1986 (art. 3, parágrafo 1), que, no seu artigo 2º, parágrafo 3, instituiu o direito e dever do Estado “de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos”.

solução de tais questões, além de propagar o respeito à paz e aos direitos humanos e liberdades fundamentais, como as previstas na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

⁶ O termo “trabalho decente” surge no relatório apresentado pelo Diretor Geral da OIT como resultado da 87ª Conferência Internacional do Trabalho, entendendo como o trabalho produtivo, adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança por homens, mulheres e jovens. A OIT instituiu o trabalho decente como meta de todos os seus objetivos estratégicos, quais sejam: respeito às normas internacionais do trabalho, especialmente aos princípios e direitos fundamentais; promoção de emprego de qualidade; extensão da proteção social e fortalecimento do diálogo social.

O mesmo raciocínio é adotado pelo artigo 12 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, atribuindo aos Estados a obrigação de adotar medidas que assegurem o pleno exercício do direito à saúde, devendo asseverar a melhoria da higiene do trabalho e do meio ambiente, além da prevenção de doenças profissionais.

Ainda, a Convenção 155 da OIT, que trata de segurança e saúde dos trabalhadores, dispõe (art. 4) sobre a necessidade de uma política nacional coerente com finalidade de prevenir os acidentes e danos à saúde. Igualmente a Convenção 161 da OIT dispõe sobre uma política nacional em relação aos serviços de saúde no trabalho (art. 2).

Para garantia do direito à saúde, portanto, são estabelecidas políticas públicas como o conjunto de ações e programas do governo conduzidas para solucionar problemas da sociedade, podendo fazê-las direta ou indiretamente, através da cooperação de entes públicos e privados. Tais ações tem a função de redistribuir benefícios sociais e reduzir as desigualdades sociais surgidas com o desenvolvimento econômico característico do capitalismo (REIS, 2012, p. 22).

Somadas às leis, as políticas públicas são essenciais para assegurar o exercício dos direitos humanos, neles incluindo a saúde, tornando-se indispensáveis no ambiente do trabalho, onde o homem permanece boa parte de sua vida emprestando sua força de trabalho em troca da remuneração necessária para satisfação de suas necessidades e alcance da dignidade, alicerce de qualquer direito humano.

Diante disso, a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho foi instituída pelo Governo Federal, através do Decreto nº 7.602, de 7 de dezembro de 2011, destinada promover a saúde e a qualidade de vida dos trabalhadores através ações para prevenção de acidentes de trabalho⁷, seja no local onde executa suas atividades ou ocorridos em seu percurso, no intuito de prevenir e reduzir os riscos no meio ambiente do trabalho.

⁷ Por acidentes de trabalho se entendem as doenças e os acidentes acometidos em decorrência das atividades exercidas em função do ofício. Para uma boa compreensão do acidente de trabalho típico, valemo-nos do conceito trazido pelo art. 19 da Lei nº. 8.213/91: “acidente de trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho”. A doença profissional (“a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade”) e a doença ocupacional (“a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente”) são consideradas a acidentes de trabalho pelo art. 20 do mesmo dispositivo legal. Já o art. 21 equipara a acidente de trabalho aqueles que não são causa única mas contribuem diretamente para a morte ou incapacidade; acidentes sofridos no local de trabalho causado por terceiros ou caso fortuito e força maior;

No ano de 2011, mesmo da criação da PNSST, os dados acerca da saúde ocupacional no Brasil foram alarmantes, constatando que se fazia urgentemente necessária a implementação de políticas públicas. Segundo informações da Previdência Social (BRASIL, 2014), entre seus segurados (exceto contribuintes individuais e empregados domésticos), foram constatados 711.164 acidentes e doenças do trabalho, 611.576 trabalhadores afastados por incapacidade temporária e 14.811 por incapacidade permanente, além de 2.884 óbitos, contabilizando 1 morte a cada 3 horas, 81 acidentes por hora e 49 afastamentos por dia. Em termo de valores, aos benefícios previdenciários concedidos por causas acidentárias ocupacionais foram destinados cerca de quinze bilhões por ano.

Tendo como meta a redução desses dados para solucionar os problemas socioeconômicos deles decorrentes, a PNSST baseia-se nos princípios da universalidade, prevenção, precedência das ações de promoção, proteção e prevenção sobre as de assistência, reabilitação e reparação, diálogo social e integralidade.

Assim, as diretrizes traçadas pelo PNSST são direcionadas à universalidade dos trabalhadores, a quem o conjunto de normas e ações se destina a proteger, prevenindo, assistindo, reabilitando e reparando os danos à saúde, ressaltando a importância na realização de estudos e pesquisas em segurança e saúde no trabalho, na implantação de programas de gestão nos locais de trabalho e estímulo à capacitação e educação sobre riscos.

Os responsáveis pela execução da PNSST são os Ministérios do Trabalho e Emprego, da Saúde e da Previdência Social, sem prejuízo da cooperação de outros órgãos e instituições que atuem na área, como é o caso do Poder Judiciário, no âmbito da Justiça do Trabalho, cuja atuação será analisada a seguir.

3 PODER JUDICIÁRIO NA PROMOÇÃO DO DIREITO À SAÚDE NO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Para alcance de seus objetivos, a PNSST deve ser implementada através de ações do Governo no campo das relações de trabalho, sendo a Justiça Trabalhista colaboradora

acidentes sofridos fora do local de trabalho, mas realizando atividades à serviço da empresa ou no percurso para o trabalho.

fundamental, pois como um dos Poderes da União, deve observar os fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre os quais a dignidade da pessoa e os valores sociais do trabalho (art. 1º, III e IV, CF), bem como zelar pelo meio ambiente equilibrado do trabalho (arts. 170, VI e 225, caput, CF).

Pensar na efetivação desses direitos fundamentais através de uma decisão judicial é frequentemente uma utopia⁸, pois a ação judicial costuma surgir tarde demais para o trabalhador que frequenta um ambiente moral ou fisicamente desequilibrado, vindo a se tornar vítima de doença, mutilação, incapacidade ou morte.

Na demanda judicial, a lide é estabelecida entre o empregador e o trabalhador lesado ou sua família (em caso de incapacidade ou óbito) e tem por objeto os interesses destes últimos à reparação física, material e/ou moral. O Magistrado, como membro do Poder Judiciário, analisa as provas e aprecia o pedido, imputando indenizações quando apuradas as responsabilidades. Isso representa o dia a dia de um Tribunal Trabalhista, cujas decisões não restituem ao trabalhador sua saúde, nem impedem a ocorrência de novos infortúnios.

Por conseguinte, os litígios apresentados ao Judiciário tem se elevado e as doenças ocupacionais e os acidentes de trabalho indicam números alarmantes, motivos pelos quais se torna imprescindível a adoção de medidas preventivas no intuito de contribuir para o descongestionamento de ações nos Tribunais e, principalmente, reduzir os danos sofridos pelos trabalhadores.

O exercício da tutela inibitória como proteção a ameaça de direitos, por exemplo, é uma forma de pacificar os conflitos sociais e não apenas solucionar os litígios. Tal fundamento se encontra em meio aos “Direitos e deveres individuais e coletivos” de todos, sem distinção, quando o constituinte previu que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV).

⁸ Quando tratamos de efetivação dos direitos à saúde e à vida, referimo-nos a tê-los e não a remediá-los, ou seja, nossa idéia é de prevenção e não reparação, motivo pelo qual as decisões judiciais nas ações trabalhistas acidentárias são inócuas, pois não é capaz de devolver a saúde ou a vida perdidas, não retornando o trabalhador ao *statu quo ante*. No chamado fenômeno da judicialização dos direitos, no entanto, o Poder Judiciário frequentemente tem proferido decisões para concretização de direitos, suprimindo omissões por parte do Poder Executivo em face das restrições estabelecidas pelo sistema público, com recursos públicos limitados. É possível exemplificar com os casos em que pessoas ingressam com ações judiciais pleiteando ao Poder Judiciário que condene o Estado a custear-lhe tratamento de saúde, tendo em vista que não teve acesso ao mesmo no serviço público de saúde. Essa interferência recorrente da atuação judicial nas políticas públicas demonstra a crise no papel funcional do Estado.

Ocorre que os trabalhadores, mesmo quando conscientes do risco a que se submetem no ambiente do trabalho, não interpõem ações preventivas diante da subordinação jurídica em face do empregador, do contrário se arriscaria à ruptura contratual e consequente desemprego. A tutela inibitória, quando operada, tem o Ministério Público do Trabalho como demandante, que age em nome da coletividade de trabalhadores buscando resguardar os direitos coletivos e difusos da classe.

A importância no fomento da defesa do meio ambiente do trabalho em benefício da saúde do trabalhador é causa que deve ser abraçada pelo Poder Judiciário para alcançar os fundamentos do Estado Democrático de Direito outrora mencionados. Manter-se inerte significa ser conivente com o descaso à saúde do trabalhador.

Ora, não cabe ao Judiciário limitar a observância dos preceitos constitucionais no cumprimento do seu papel judicante, ou seja, processando e julgando as lides levadas ao seu julgo. Os Poderes são independentes e harmônicos entre si (art. 2º, CF), competindo a cada um exercer uma atividade que lhe identifique e corresponda⁹, não obstante, também lhe competem atividades atípicas, como ao Poder Judiciário cabe regulamentar suas atividades e administrar seu próprio orçamento, atuações internas, sob pena de invadir função alheia e sofrer medidas de controle¹⁰.

Assim, o Judiciário não está engessado dentro de sua função jurisdicional, cujas atividades típicas são processar e julgar ações judiciais, pois “Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.” (Art. 99, CF), cabendo-lhe, portanto, além do julgamento de matérias administrativas, gerir seus recursos e regulamentar suas atividades.

Além disso, valendo-se da hermenêutica constitucional, a aplicação do princípio da máxima efetividade aos direitos fundamentais é motivo suficiente para ensejar uma postura pró-ativa do Poder Judiciário Trabalhista na promoção do direito à saúde e à qualidade de vida do trabalhador.

Na ação de indenização, o julgador se vê encurralado aos pedidos da parte autora cujo interesse normalmente é apenas a reparação pessoal, abstendo-se de pleitear obrigações de fazer ou não fazer para obstaculizar as atividades danosas do empregador, o que

⁹ O Governo do país é exercido com a separação de Poderes em três ramos: legislativo, executivo e judiciário, possuindo cada um deles uma função governamental correspondente, a atividade típica e preponderante, quais sejam, legislar, executar as leis e julgar os conflitos em conformidade com as leis, respectivamente.

¹⁰ É a concepção de “*checks and balances*”, ou Teoria dos freios e contrapesos, criada em face da essencialidade de limitar o exercício do poder, através da influência que uma função exerce sobre a outra.

promoveria o bem estar dos demais trabalhadores e evitaria a permanência dos riscos. Assim, não estando no rol dos pedidos, os princípios processuais da vedação aos julgamentos *extra* ou *ultra petita* e da inércia da jurisdição não permitiriam a análise pelo juiz.

Ocorre que os direitos fundamentais se sobrepõem às regras do direito processual, razão pela qual a prática reincidente do desrespeito ao direito fundamental à saúde, independentemente de pedido, deve ser objeto de condenações punitivas, seja imputando o delinquente patronal (DE SOUZA, 2011) em obrigações de fazer ou não fazer, seja condenando ao pagamento de indenizações suplementares em razão dos danos à sociedade (semelhante ao que ocorre quando constatada prática de *dumping* social¹¹), ou qualquer outra forma que iniba infrações e resguarde a saúde da classe trabalhadora das presentes e futuras gerações.

Tradicionalmente restrito ao litígio entre duas partes, o Poder Judiciário precisa relativizar os dogmas do direito processual e instituir atividades para arrogar ao empregador o efetivo cumprimento de normas de segurança e saúde no trabalho. É preciso mais comprometimento dos Magistrados com o bem de todos e desenvolvimento da sociedade, cabendo a eles a decisão cujos benefícios ultrapassem a relação individual.

Outras atividades podem ser adotadas como a convocação de audiências públicas com a participação de empresas reincidentes e respectivos trabalhadores, bem como a instituição de políticas públicas de saúde no trabalho.

4 PROGRAMA TRABALHO SEGURO COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA PROMOÇÃO DO DIREITO À SAÚDE

¹¹ O termo *dumping* advém do Direito Comercial para definir a prática das empresas em vender os produtos com preços muito abaixo do praticado no mercado para eliminar a concorrência. *Dumping* Social é uma prática semelhante, com a peculiaridade de violação pelas empresas dos direitos dos trabalhadores, submetendo-os a condições degradantes e de riscos, no intuito de auferir vantagens com a redução dos custos da produção. Nesses casos, a saúde dos trabalhadores é exposta a perigos, principalmente em razão das jornadas de trabalho extenuantes e das péssimas condições do meio ambiente do trabalho. A prática, condenada pelo Direito Internacional, enseja condenação suplementar a exemplo da verificada na Ação Trabalhista nº 0024800-18.2012.5.13.0024, julgada na 5ª Vara do Trabalho de Campina Grande/PB, pelo juiz David Sérgio Coqueiro dos Santos, nos seguintes termos: “Condenamos ainda o reclamado em indenização suplementar pelos danos sociais no importe de R\$ 50.000,00, em favor da CACC – Casa de Apoio a Criança com Câncer de Campina Grande”. Condenar empresas infratoras a pagar indenizações suplementares revertidas à sociedade é um meio de impor punição pela infração aos direitos fundamentais da classe trabalhadora e ainda evitar reincidência, ampliando a decisão como instrumento de reparação de uma vítima para solução de um problema social.

No âmbito do Poder Judiciário brasileiro, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho¹² instituiu o Programa Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho através da Resolução CSJT n° 96 de 23 de março de 2012, como resultado do Protocolo de Cooperação Técnica assinado juntamente com o Tribunal Superior do Trabalho - TST, os Ministérios da Saúde, do Trabalho e Emprego e da Previdência Social, bem como a Advocacia Geral da União - AGU, motivados pela necessidade de fortalecer a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho.

Ultrapassadas as questões acerca dos limites de competência do Poder Judiciário, o programa desenvolve atividades interferindo diretamente nas relações sociais sem necessariamente existir uma ação judicial previamente impetrada.

Conhecido como Programa Trabalho Seguro, visa formular e executar projetos e ações para promoção da saúde do trabalhador e prevenção de acidentes de trabalho, tendo a Resolução n° 96 estabelecido sete diretrizes fundamentais (art. 2°), dentre as quais a denominada eficiência jurisdicional, visando a tramitação prioritária dos processos acidentários e o ajuizamento de ações regressivas nas hipóteses de culpa ou dolo do empregador.

Através do Ato conjunto n° 4/2013, a cúpula do Poder Judiciário Trabalhista, através do Presidente do TST e Ministro Corregedor Geral da Justiça do Trabalho - CGJT, recomendou a observação de tal diretriz, devendo as ações judiciais relativas a acidentes de trabalho receber tramitação preferencial, enaltecendo o princípio da celeridade em casos, muitas vezes, que o decurso do tempo se contrapõe à necessidade vital.

Quanto ao ajuizamento de ações regressivas, diante da incompetência do Poder Judiciário, deverá o Magistrado Trabalhista, constatando nas ações acidentárias a existência de culpa ou dolo do empregador, oficiar à Fazenda Nacional no intuito de subsidiar o ingresso das regressivas para ressarcimento ao erário. Tais casos ocorrem, por exemplo, quando há concessão e pagamento de benefícios previdenciários como auxílio acidente, auxílio doença, aposentadoria por invalidez e pensão por morte.

Outra diretriz estabelecida pela Resolução do Trabalho Seguro é a efetividade normativa, ou seja, deverão ser adotadas medidas necessárias ao efetivo cumprimento das

¹² A Emenda Constitucional n° 45, de 2004, acrescentando à Constituição Federal o art. 111-A, criou o CSJT para funcionar junto ao Tribunal Superior do Trabalho, órgão de cúpula da Justiça do Trabalho, atribuindo-lhe competência para supervisionar a Justiça Especializada, com decisões de efeito vinculante (§ 2°, II).

normas internas e internacionais ratificadas pelo Brasil sobre saúde, segurança e meio ambiente de trabalho, assim como ao aperfeiçoamento da legislação vigente.

Neste caso, acreditamos que um dos propósitos da diretriz é difundir as normas no seio da sociedade, pois embora a ninguém caiba alegar o desconhecimento da lei, a realidade é que muitos empregadores são despreparados e mal assistidos, além de contarem com as deficiências da fiscalização por parte dos órgãos governamentais.

Quanto ao cumprimento das normas pelos próprios membros do Poder Judiciário, tal recomendação parece redundante porquanto é dever do magistrado a observância das normas existentes no ordenamento jurídico brasileiro, no entanto, considerando o princípio do livre convencimento motivado e a conseqüente existência de decisões conflitantes, entendemos que súmulas vinculantes poderiam ser criadas no intuito de garantir o cumprimento das normas que tratem do direito humano à saúde.

Na realidade, a interpretação da norma deverá ser sempre favorável à garantia da saúde do trabalhador. Exemplificamos com o art. 13 da Convenção da OIT que institui a obrigação de proteger o trabalhador que julgar necessário interromper o trabalho por considerar sua exposição a um perigo iminente para sua vida ou saúde. Ora, havendo razoabilidade na análise pelo trabalhador, não deve ser considerado indisciplinado, insubordinado ou desidioso, impondo a aplicação da referida norma.

Estudos e pesquisas sobre causas e conseqüências dos acidentes de trabalho também são recomendados no intuito de desenvolver ações apropriadas de prevenção e de redução dos custos sociais, previdenciários, trabalhistas e econômicos decorrentes.

É importante lembrar que não apenas as empresas são oneradas com os acidentes de trabalho, pelos quais devem indenizações às vítimas e seus familiares, mas todos nós, indiretamente, como contribuintes patrocinadores da previdência social e dos benefícios previdenciários concedidos em decorrência dos infortúnios.

Outra diretriz é o compartilhamento de dados e informações sobre saúde e segurança no trabalho entre as instituições parceiras, o que contribui para subsidiar as ações de todo país.

O desenvolvimento de ações educativas, pedagógicas e de capacitação profissional em todos os níveis de ensino, dirigidas a estudantes, trabalhadores e empregadores, é uma das principais diretrizes estabelecidas pelo programa. Educação e conscientização são sempre

soluções eficientes, muito embora exijam continuidade e costumam necessitar de ações fiscalizadoras para serem postas rigorosamente em prática.

Observamos neste caso a estreita relação com a Convenção 155 da OIT, editada em 1981 para tratar da segurança e saúde dos trabalhadores, a qual recomenda a inclusão da matéria de higiene, segurança e meio ambiente do trabalho em todos os níveis de ensino, superior técnico, médico e profissional, no intuito de treinar todos os trabalhadores que ingressarão no mercado de trabalho.

O Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, com sede na Paraíba, tem colocado em prática tal diretriz através de aulas em escolas profissionalizantes e palestras em obras de construção civil, por exemplo, atividade que mais registra acidentes no Brasil. Segundo notícias extraídas do respectivo sítio eletrônico, o Regional promoveu Ato Público no canteiro de obras do Centro de Convenções de João Pessoa, através de palestra educativa dirigida para quase trezentos trabalhadores, além de atividades culturais no intuito de atrair a atenção dos mesmos. Na ocasião, o Presidente do Tribunal recordou a história de dor e sofrimento de diversos casos de acidentes cujas ações julgou, experiências de indubitável importância educacional.

As atividades de conscientização promovidas pela Justiça do Trabalho tiram os Juízes de seus gabinetes e os põem diante de vítimas em potencial, compartilhando experiências, orientando e dirimindo dúvidas que podem significar a preservação de vidas.

O diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas deve ultrapassar as atividades educacionais e de conscientização. Atendendo esta recomendação, o Poder Judiciário abre espaço para a comunidade do trabalho, a qual pode pleitear, sugerir, informar, dentre tantos outros meios de cooperação que viabilizam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Consignar a necessidade de implementação de políticas públicas em defesa do meio ambiente, da segurança e da saúde no trabalho e de assistência social às vítimas de acidentes de trabalho, abrange todas as demais diretrizes, ampliando, ainda, as possibilidades de ações, além de prever atividade assistencialista às vítimas.

Segundo a Convenção 155 da OIT, para efetivação das políticas de saúde e segurança, as autoridades competentes devem realizar sindicâncias sempre que qualquer dano

à saúde ocorrido no trabalho ou relacionado ao mesmo indicar situação grave que deva ser corrigida.

Considerando que o magistrado pode de ofício determinar a produção de provas que entender necessárias, bem como realizar inspeção judicial para averiguação de fatos relevantes à causa, entendemos que o Poder Judiciário possui papel de suma importância para viabilizar tais sindicâncias uma vez que é possível identificar situações de grave risco nas coletas de provas dos processos judiciais, cabendo-lhe encaminhar a prova, ou notícia de forte constatação de indícios, ao Ministério Público do Trabalho - MPT. Assim sendo, assumirá uma postura ativa em benefício da sociedade, zelando pela integridade dos trabalhadores em consonância com a proposta de trabalho decente instituída pela OIT.

Além das diretrizes traçadas, a Resolução do Trabalho Seguro, no intuito de desenvolver políticas públicas eficientes para proteção à saúde do trabalhador, permite que o Poder Judiciário estabeleça parcerias com entidades públicas ou privadas, como sindicatos, universidades, associações e instituições de ensino fundamental, médio e técnico-profissionalizante, estabelecimentos que, uma vez aderidos ao Programa, formam com os órgãos da Justiça do Trabalho a Rede de Prevenção de Acidentes de Trabalho.

A articulação entre as instituições busca a aproximação dos atores da sociedade civil, promovendo o diálogo entre empregados, empregadores, sindicatos, Comissões Internas de Prevenção de Acidentes - CIPAs e instituições de ensino e pesquisa, conscientizando acerca da relevância do tema e contribuindo para a cultura de prevenção de acidentes e consequente higidez no ambiente laboral.

O Programa Trabalho Seguro lançou o Comitê Interinstitucional formado por representantes dos signatários do Protocolo de Cooperação Técnica inicialmente mencionado (TST, CSJT, AGU, Ministérios da Saúde, do Trabalho e Emprego e da Previdência Social), acrescidos da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - FUNDACENTRO, do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e do Ministério Público do Trabalho, no intuito de reunir esforços para implementação de políticas públicas e concretização de projetos e ações do Programa. A conjugação de esforços valoriza o Programa concedendo mais possibilidades de ação e melhorias no mercado de trabalho.

Percebe-se que a participação ativa do Poder Judiciário na preservação da saúde do trabalhador tem respaldo normativo e se encontra institucionalizada através do Programa

Trabalho Seguro que busca desenvolver políticas públicas, compartilhar dados relevantes a nível nacional, dialogar com a sociedade, promover ações educativas para conscientização dos problemas e métodos preventivos, bem como estudos para alcance de diagnósticos e soluções, garantir o cumprimento das normas de saúde e segurança e priorizar a tramitação de ações acidentárias.

Os Atos Públicos pelo Trabalho Seguro realizados no âmbito dos Tribunais Regionais Trabalhistas visam conscientizar as empresas, os trabalhadores e a sociedade quanto à necessidade de prevenção das doenças e acidentes no trabalho para fundamentalmente conservar a vida do trabalhador.

Indiscutivelmente o objetivo do Programa é preservar a cidadania e a dignidade do trabalhador, promovendo condições saudáveis de trabalho e sua qualidade de vida, competindo, assim, ao Poder Judiciário conferir a máxima eficácia das normas constitucionais.

CONCLUSÃO

No contexto globalizante atual, as necessidades impostas pelo capitalismo moderno impõem às empresas grandes desafios em face da ampla concorrência, implicando necessário aumento de tecnologia e produção. Ocorre que, aspirando à elevação nos lucros, os empregadores buscam reduzir seus custos, comprometendo a qualidade do meio ambiente do trabalho e fazendo surgir novas formas de trabalho precário.

A ausência de investimentos no meio ambiente do trabalho e a exploração da mão de obra são fatores desencadeantes de riscos para a saúde do trabalhador, que necessita de amparo legal para suprir a frágil posição na relação contratual.

Entretanto, a existência de normas não é suficiente para efetivar os direitos, cabendo ao Estado reprimir fortemente as infrações no intuito de evitar reincidências e vítimas, bem como promover ações para conscientização dos malefícios e incitação à observância dos comandos legais.

O direito à saúde, ainda que seja um direito humano previsto por inúmeras cláusulas nacionais e internacionais, permanece submisso aos interesses econômicos e relegado a último plano no ambiente de trabalho. Por tal motivo, índices alarmantes de doenças ocupacionais e acidentes no trabalho, incapacidades e óbitos, continuam surgindo nas estatísticas da Previdência Social, gerando despesas anuais de bilhões em face das concessões de benefícios previdenciários, quando tais recursos poderiam se destinar a prestação de relevantes serviços públicos como saúde, educação, transporte e segurança, garantindo o desenvolvimento nacional.

Enquanto poder estatal, o Judiciário não é isento dessa obrigação. A princípio, caberia ao Magistrado especial atenção à realidade dos fatos das relações trabalhistas apresentadas em ações judiciais, conferindo rigor na coleta de provas e nas condenações proferidas em face de atentados à saúde no ambiente do trabalho. Mas isso não é suficiente.

Considerando o desalento da sociedade no exercício das funções administrativa e legislativa pelo Estado, cada vez mais o Poder Judiciário concretiza os direitos sociais, suprimindo a ineficiência das políticas sociais aplicadas pelos demais Poderes e garantindo a aplicação de direitos e princípios constitucionais, razão pela qual o Conselho Superior da Justiça do Trabalho foi hábil ao elaborar o Programa Trabalho Seguro no intuito de contribuir com o cumprimento da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho.

Parcerias com órgãos representativos das classes trabalhadoras e empregadoras, visitas a empresas de grande demanda trabalhista, eventos educativos, elaboração de material informativo, assistência aos interessados, audiências públicas, elaboração de dados estatísticos, além de tantas outras ações e políticas públicas são instrumentos eficientes à preservação da dignidade do trabalhador e afirmação do Estado Democrático de Direito.

Adotar uma postura pró-ativa transforma o Poder Judiciário, fazendo-o romper com a tradicional inércia que lhe aparta do Estado de Bem Estar Social.

Desta forma, considerando que a função judicial não deve se limitar à tutela dos interesses individuais, a implementação de políticas públicas para garantir o direito humano à saúde dos trabalhadores compete ao Poder Judiciário, cujo dever é valorizar o trabalho, garantir o desenvolvimento e promover o bem de todos.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Direitos sociais são exigíveis**. Trad. Luis Carlos Stephanov. Porto Alegre: Editora Dom Quixote, 2011.

ALVARENGA, Núbia Zanotelli. **O direito do trabalho como dimensão dos direitos humanos**. São Paulo: LTR, 2009.

ANTUNES, Ricardo. **O caracol e sua concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2005.

ARENDT, Hannah. **A Condição humana**. 2. Ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.

BESSA, Leonardo Rodrigues Itacaramby. **Direito Ambiental do Trabalho: Contribuições da Justiça Ambiental**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

BESCOND, David e al. *Sete indicadores para medir el trabajo decente*. Comparación internacional. Revista Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2003, v. 122, n. 2, p. 197-232.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Segurança e saúde ocupacional**. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/saude-e-seguranca-ocupacional/>. Acesso em 27 jul. 2014

_____. Presidência da República. **Decreto nº 7.602, de 7 de novembro de 2011**. Dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7602.htm. Acesso em 05 jul. 2014.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm. Acesso em 29 jul. 2014.

_____. Tribunal Regional do Trabalho (13. Região). **TRT condena empresa por dumping social**. Disponível em <<https://www.trt13.jus.br/informe-se/noticias/2012/08/trt-condena-empresa-por-dumping-social>>. Acesso em 11 jul. 2014.

_____. Tribunal Regional do Trabalho (13. Região). **Tribunal promove ato público sobre trabalho seguro em canteiro de obras**. Disponível em: <https://www.trt13.jus.br/informe-se/noticias/2013/02/trt-promove-ato-publico-sobre-trabalho-seguro-em-canteiro-de-obras>. Acesso em 25 jul. 2014.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **Resolução CSJT N° 96/2012**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/documents/1199940/1201592/Resolu%C3%A7%C3%A3o+96-2012+-+Preven%C3%A7%C3%A3o+de+Acidentes+de+Trabalho-1.pdf>>. Acesso em 07 jul. 2014.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. **Ato Conjunto nº 4 /GP.CGJT, de 9 de dezembro de 2013.** Altera a Recomendação Conjunta nº 1/2011. Disponível em: http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/35039/2013_atc0004_tst_cgjt.pdf?sequence=1. Acesso em 24 jul. 2014.

CECATO, Maria Áurea Baroni. Direitos humanos do trabalhador: para além da Declaração de 1998 da OIT. In: Rosa M. Godoy Silveira et alii. **Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos.** João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

_____. A relativa relevância da Declaração de 1998 da OIT para a definição dos direitos humanos do trabalhador. **Prim@Facie: Revista da Pós-Graduação em Ciências Jurídicas.** João Pessoa, v. 5, n. 8, p. 62-74.

_____. Interfaces do trabalho com o desenvolvimento: inclusão do trabalhador segundo os preceitos da Declaração de 1986 da ONU. **Prim@Facie: Revista da Pós-Graduação em Ciências Jurídicas.** João Pessoa, v. 11, n. 20, 2012, p. 23-42.

DE MELO, Raimundo Simão. **Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador.** 4 ed. São Paulo: LTR, 2010.

DELGADO, Maurício Godinho. **Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução.** São Paulo: LTr, 2006.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Proteção jurídica à saúde do trabalhador.** 6. ed. rev. atual. São Paulo: Ltr, 2011.

Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf>. Acesso em 22 jul. 2014.

_____. **Organização Internacional do Trabalho.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/oit/>>. Acesso em 23 jul. 2014.

Organização Internacional do Trabalho. **Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho.** Disponível em: [/http://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf)

_____. **Convenção nº 155.** Segurança e Saúde dos Trabalhadores. Genebra, 1981. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/504>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. **Convenção nº 161.** Serviços de Saúde do Trabalho. Genebra, 1981. Disponível em: < <http://www.oitbrasil.org.br/node/507>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

PINTO, José Augusto Rodrigues. Dumping social ou delinquência patronal na relação de emprego? **Revista do Tribunal Superior do Trabalho,** São Paulo, v. 77, n. 3, p. 136-153, jul./set. 2011. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/documents/1295387/2684887/Dumping+Social+ou+delinqu%C3%AAncia+patronal+na+rela%C3%A7%C3%A3o+de+emprego>>. Acesso em 11 jul. 2014.

REIS, Sérgio Cabral dos; BASSO, Ana Paula. Atuação judicial em políticas públicas socioambientais e o direito ao desenvolvimento no Estado Democrático de Direito: uma relação de equilíbrio? **Prim@Facie: Revista da Pós-Graduação em Ciências Jurídicas**. João Pessoa, v. 11, n. 21, ano 11, jul-dez, 2012, p. 21-38.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SORTO, Fredys Orlando. A Declaração Universal dos Direitos Humanos no seu sexagésimo aniversário. **Verba juris: Anuário da Pós Graduação em Direito**, João Pessoa, ano 7, n.7, p.9-34, jan./dez.2008.

STRECK, L. L. O papel da jurisdição constitucional na realização dos direitos sociais fundamentais. In: SARLET, I. W. **Direitos fundamentais sociais**: estudos de direito constitucional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ZEMMERMANN, Cirlene Luiza. **A ação regressiva acidentária como instrumento de tutela do meio ambiente de trabalho**. São Paulo: LTr, 2012.