

Reflexões sobre a vigilância da saúde auditiva na saúde do trabalhador

Vigilância é a denominação usada para atividades de monitoramento e acompanhamento do comportamento e atividades de pessoas ou locais, com finalidade de, em geral, garantir direitos constitucionais do cidadão.

A ação de vigilância é muito útil para governos e instituições assegurarem a aplicação da lei. Entretanto, para que ocorra de forma a proteger o cidadão sem causar prejuízo a outrem, essa ação precisa ser regulamentada.

Sua regulamentação tem base na legislação federal, que pode ou não delegar ou descentralizar, total ou em parte, as ações fiscalizatórias a estados e municípios, dependendo da matéria a ser examinada.

A fiscalização dos processos de trabalho, apesar de bem descrita, tem sido objeto de polêmicas, visto que, a partir da promulgação da Lei Orgânica da Saúde, passou a fazer parte da competência da saúde a realização das ações de vigilância em saúde do trabalhador, como já relatado no número 4 do boletim **Fonoaudiologia na Saúde do Trabalhador**.

De 1990 para cá, algumas ações diretas de inconstitucionalidade (ADI ou Adin) foram judicializadas para derrubar ações de vigilância em saúde do trabalhador realizadas pelo setor da saúde, uma vez que há entendimentos relacionando esse tipo de fiscalização como prerrogativa máxima e indelegável do poder federal, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Alguns questionamentos jurídicos se baseiam no artigo 200, em seus incisos II e VIII, da Constituição Federal, que especifica: "Ao Sistema Único de Saúde [SUS] compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] II – executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de

saúde do trabalhador; [...] VIII – colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho." O texto é claro ao inserir o SUS como um colaborador na proteção do ambiente de trabalho, e não como um responsável pela execução do ato fiscalizatório na representação da autoridade sanitária federal, estadual ou municipal, o que está discriminado na Constituição, em seu artigo 21, inciso XXIV, segundo o qual compete à União "organizar, manter e executar a inspeção do trabalho."

Apesar dos diversos entendimentos sobre fiscalização dos ambientes e processos de trabalho, a vigilância em saúde do trabalhador apresenta peculiaridades que sustentam, em seus princípios, a necessidade de sua existência e sua forma de atuação, ultrapassando o aspecto normativo tratado pela fiscalização tradicional e pressupondo uma rede de articulações que passa, fundamentalmente, pelos trabalhadores e suas organizações, pela área de pesquisa e formação de recursos humanos e pelas áreas de assistência e reabilitação.

A legislação em saúde do trabalhador no SUS vem se fortalecendo normativamente na direção da vigilância interventiva do processo de trabalho. Entretanto, apesar de haver diretrizes que explicitam a abordagem da realização de intervenção/fiscalização, essa ação em si, comumente descrita de forma filosófica, suscita discussões entre os obreiros da saúde e do MTE.

Dessa forma, este boletim pretende sinalizar aspectos de uma proposta interventiva de vigilância, utilizando como ensaio a perda auditiva induzida por ruído (Pair), na tentativa de esclarecer, minimizar ou produzir questionamentos derivados da prática profissional.

Boa leitura!

Ação de vigilância/fiscalização em saúde auditiva

Para construção desta proposta, utilizou-se como base a Portaria GM/MS nº 3.120/81, que aprova instrução normativa de vigilância em saúde do trabalhador no SUS.

As vigilâncias/fiscalizações sanitárias em saúde auditiva do trabalhador geram processos administrativos iniciados a partir de demanda, que pode surgir de queixas de ouvidoria, denúncia, vigilância epidemiológica em sistema de informação por meio do Sistema Nacional de Agravos de Notificação (Sinan) ou outro que se destine a esse fim, sindicato, entre outros.

Uma vez identificada a necessidade de fiscalização, gera-se procedimento administrativo, desencadeado normalmente por ordem de serviço que delega a técnicos o desenvolvimento da ação.

A ação pode, sempre que necessário, ser realizada em conjunto com representantes dos trabalhadores ou de outras instituições. Entretanto, a responsabilidade administrativa é da equipe da Secretaria Municipal de Saúde ou, no seu impedimento, da Secretaria Estadual de Saúde, normalmente em caráter complementar ou suplementar.

Durante a inspeção sanitária em saúde do trabalhador, deve-se ter acurada observância das normas e legislações que regulamentam a relação entre o trabalho e a saúde, de qualquer origem, especialmente na esfera da saúde, do trabalho, da previdência, do meio ambiente e das leis internacionais ratificadas pelo Brasil. É preciso considerar os aspectos passíveis de causar danos à saúde, mesmo que não estejam previstos nas legislações, considerando-se não só a observação direta por parte da equipe de situações de risco à saúde, como também as questões subjetivas referidas pelos trabalhadores na relação de sua saúde com o trabalho realizado.

Dessa forma, a ação foi dividida em quatro etapas, descritas a seguir.

1. Etapa preparatória de estudo-intervenção

É determinante para o desenvolvimento da ação. Nela, a equipe busca conhecer, com maior aprofundamento possível, os processos, o ambiente e as condições de trabalho do local onde ocorrerá a ação, que deve, sempre que possível, ser realizada em conjunto com as entidades sindicais representativas dos trabalhadores que são objetos da vigilância.

A preparação de inquérito balizador das informações que devem ser coletadas é um facilitador no detalhamento da fiscalização sobre o ambiente. Na fiscalização em saúde auditiva, devem-se priorizar questões relativas aos riscos auditivos, condição de saúde auditiva dos trabalhadores em número de desencadeamento e agravamento de perda auditiva, medidas de proteção coletiva e individual, dados sobre dosimetria da exposição dos trabalhadores ao risco físico ruído, informações sobre a implantação de programa de conservação auditiva, entre outras informações a serem coletadas rotineiramente. Além das informações tradicionais em fiscalização, devem ser aplicados questionários aos trabalhadores para que haja correlação entre o agravo e a percepção destes sobre o assunto.

É possível utilizar diversas fontes de pesquisa a fim de construir os inquéritos em saúde auditiva. Entre elas, podem ser citadas as Normas Regulamentadoras, em especial o quadro II da Portaria nº 19, de 9 de abril de 1998, que estabelece diretrizes e parâmetros mínimos para avaliação e acompanhamento da audição em trabalhadores expostos a níveis de pressão sonora elevados.

Expediente

Boletim elaborado pelo Centro de Referência em Saúde do Trabalhador do Estado do Rio de Janeiro (Cerest/Sesdec-RJ) e o Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana/Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/Fundação Oswaldo Cruz (Cesteh/ENSP/Fiocruz). Contato: saude-auditiva@ensp.fiocruz.br

Secretário de Saúde: Sérgio Luiz Côrtes da Silveira

Superintendente de Vigilância Epidemiológica e Ambiental:

Alexandre Otávio Chieppe

Subsecretária de Vigilância em Saúde: Hellen Harumi Miyamoto

Divisão de Saúde do Trabalhador e coordenador do Cerest do

Estado do Rio de Janeiro: Cyro Haddad

Fonoaudiólogas do Cerest do Estado do Rio de Janeiro: Cláudia D'Oliveira, Fernanda Torres e Eliane Simões

Presidente da Fiocruz: Paulo Ernani Gadelha Vieira

Diretor da ENSP: Hermano Castro

Coordenador do Cesteh: Antônio Sérgio Almeida Fonseca

Fonoaudiólogas do Cesteh: Márcia Soalheiro e Lucelaine Rocha

Designer gráfico: Tatiana Lassance | **Revisor:** Marcelo Bessa

2. Etapa interventiva (inspeção/fiscalização sanitária)

Durante a intervenção, aplicam-se os instrumentos administrativos necessários ao registro e ao desenvolvimento da ação, como termos de visita, notificação, intimação, auto de infração, entre outros, e usualmente são os mesmos utilizados pela vigilância sanitária.

Nesse momento, o técnico que estiver realizando a ação de vigilância deve ter atenção especial para a aplicação do inquérito em saúde auditiva. É importante relacionar dados audiométricos constantes dos prontuários com a efetividade do Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional (PCMSO) e o programa de conservação auditiva, caso exista. O acesso aos prontuários e audiometrias pode ser feito por amostragem nos locais onde houver grande número de trabalhadores.

Um dos pontos nevrálgicos da ação de vigilância em saúde do trabalhador é a abordagem. Apesar de a instrução normativa que orienta a matéria fazer menção à observância das normas e legislações que regulamentam a relação entre o trabalho e a saúde, de qualquer origem, especialmente na esfera da saúde, do trabalho, da previdência, do meio ambiente e das normas internacionais ratificadas pelo Brasil, não há consenso, por aqueles que realizam a ação, sobre o posicionamento durante o ato fiscalizatório, principalmente quando a fiscalização ocorre em locais cujo regime de trabalho é a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), nos quais se considera, como prerrogativa de observância das Normas Regulamentadoras, uma atividade do MTE e das Delegacias Regionais do Trabalho.

Técnicos do SUS consideram que todas as normativas supracitadas devem ser observadas. Entretanto, para alguns vigilantes do SUS em saúde do trabalhador, no preenchimento dos termos a serem entregues para empresa não deve constar apelo às Normas Regulamentadoras, mas sim atender às normativas constantes nos códigos sanitários municipais ou estaduais.

Para a fiscalização da saúde auditiva dos trabalhadores, recomenda-se atenção ao preenchimento dos termos de notificação e infração, diante da constatação de trabalhadores com quadro sugestivo de desencadeamento ou agravamento dePAIR. Recomenda-se que sejam solicitados à empresa, especialmente ao coordenador do PCMSO, o preenchimento e o envio das

fichas de notificação do Sinan aos órgãos fiscalizadores, bem como atenção para garantia de direitos trabalhistas e previdenciários desses trabalhadores, por meio da solicitação do preenchimento da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT). Quanto à aplicação de multas, esse termo só pode ser preenchido quando o técnico estiver lotado em órgão que regulamente a questão, como no caso da vigilância sanitária.

A vigilância sanitária, estruturalmente, possui dimensões política, ideológica, tecnológica e jurídica. Essa última faz interface com os campos da ética e dos direitos civil e penal, em decorrência da aplicação de medidas legais quando da constatação de problemas sanitários que representam riscos graves à saúde ou crimes contra o cidadão. As características do poder de polícia decorrem de sua dimensão jurídica. São tradicionalmente suas tarefas: inspecionar, julgar, notificar o infrator, autuar, lavrar termos de aplicação de penalidades, licenciar estabelecimentos expedindo ou cassando alvarás, entre outras.

O SUS apresenta definição ampla do seu campo de atuação (artigo 6º da Lei nº 8.080/90), recebendo a condição de prática capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde. Dessa forma, a vigilância torna-se uma prática com poder de interferir em toda a reprodução das condições econômico-sociais e de vida, isto é, em todos os fatores determinantes do processo saúde-doença, incluídos os processos produtivos. Assim, a vigilância sanitária, por vezes, torna-se mais atrativa e confortável para os técnicos realizarem a ação de vigilância em saúde do trabalhador.

A vigilância em saúde do trabalhador possui semelhança com a vigilância sanitária em suas dimensões política, ideológica, tecnológica e jurídica, com fortalecimento maior nas concepções filosófica (política e ideológica) e tecnológica.

Entretanto, independentemente do órgão de origem da ação fiscalizatória, os técnicos devem atuar sempre em bases legais e, para isso, precisam contar com apoio jurídico institucional como medida orientadora, preventiva, protetiva e efetiva de sua atuação fiscalizatória.

Cerests no Estado do Rio de Janeiro

A lista dos Cerests Regionais do Rio de Janeiro está disponível no endereço eletrônico:

http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/lista_cerest_0904_rj.pdf

3. Fase de acompanhamento

A intervenção implica a confecção de um relatório detalhado, que incorpore o conjunto de informações coletadas, e elaborado pela equipe, com a participação dos trabalhadores, servindo como parâmetro de avaliações futuras.

No preenchimento dos documentos fiscais, recomenda-se prazo para o cumprimento do sinalizado. Entretanto, em razão da ausência de punição pelo SUS, o ritmo de implementação das medidas costuma ser lento. Dessa forma, avalia-se a necessidade do envolvimento de outras instâncias, como, por exemplo, o Ministério Público, com o objetivo de garantir as mudanças requeridas.

Há entendimento de que a intervenção deva ser um processo de acompanhamento e avaliação ao longo do tempo, em que se deve buscar a negociação com diversas instâncias, até mesmo as sindicais, objetivando o aprimoramento da qualidade de vida no trabalho.

4. Fase conclusiva

A fase de conclusão da vigilância em saúde do trabalhador ocorre quando todos os objetivos propostos na ação e desmembrados durante a fase de acompanhamento foram sanados. Não há tempo definido entre a abertura e a conclusão do processo, cabendo à instância administrativa do órgão desencadeante da ação normatizar prazos.

Conclusão

A prática da vigilância em saúde do trabalhador é uma prática de saúde coletiva, instrumento de defesa dos trabalhadores, descortinando-se como área conflituosa em suas dimensões política e ideológica.

Assim, aqueles que lidam com vigilância em saúde, no seu aspecto fiscalizatório, necessitam conhecer direito sanitário e administrativo, em especial porque a ação em vigilância sempre requer alguma decisão rápida que deve ser devidamente embasada juridicamente para ter valor legal.

A normatização das ações em saúde do trabalhador encontra-se em solidificação. Cabe aos órgãos de coordenação da vigilância em saúde nas esferas federal, estadual e municipal dispor de legislação sobre procedimentos e padrões técnicos minimamente necessários a serem seguidos para promover a proteção, tanto dos trabalhadores que sofrem a intervenção como daqueles que a executam.

A vigilância em saúde auditiva não é distinta das vigilâncias dos demais agravos em relação às questões administrativas, ideológicas, políticas e jurídicas, diferindo unicamente no seu aspecto técnico, no qual o conhecimento específico, em saúde auditiva, corrobora as práticas de promoção e proteção da saúde auditiva dos trabalhadores expostos a ruídos e demais agentes otoagressivos.

A intervenção técnica específica proporciona a efetividade necessária para que os serviços de engenharia e medicina do trabalho das empresas que têm o ruído como risco físico possam implantar programas de conservação auditiva eficazes.

Fontes:

Portaria GM/MS nº 3.120/98

Saúde e Cidadania. Vigilância sanitária para gestores municipais de serviços de saúde.

Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_cidadania_volume08.pdf

