Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT): Implementação e Desafios

Este guia detalha a implementação da PNSTT, seus princípios orientadores e os desafios estruturais enfrentados pelo setor saúde, considerando o contexto político, econômico e demográfico de 2017.

Sumário

- 1. Contexto Político-Econômico e o Impacto nas Políticas Sociais
- 2. Desafios Estruturais e Mudanças no Mundo do Trabalho
- 3. Perfil da População Trabalhadora e Cenário Epidemiológico
- 4. A Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT)
- 5. Princípios e Diretrizes Fundamentais da PNSTT
- 6. Ações Estratégicas e Desafios da Implementação
- 7. A Estrutura da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST)
- 8. Sistemas de Informação, Vigilância e Financiamento
- 9. O Conflito: Acumulação de Capital vs. Políticas de Bem-Estar Social

1. Contexto Político-Econômico e o Impacto nas Políticas Sociais

O tema da saúde do trabalhador é considerado de grande importância e riqueza. Em 2017, a discussão estava em um contexto de preparação para a Conferência Nacional de Vigilância em Saúde.

O cenário geral do país, que afeta diretamente a saúde, é marcado por **mudanças políticas e econômicas** que acabam interferindo nas **políticas sociais**. Essas mudanças impactam diretamente a política de proteção e o trabalhador e a trabalhadora.

2. Desafios Estruturais e Mudanças no Mundo do Trabalho

O momento atual (2017) é desafiador devido a uma série de transformações no modo de produção e nas relações de trabalho.

2.1. Inovação Tecnológica e o Princípio da Precaução

A **inovação tecnológica constante** (e.g., nanotecnologia) tem reflexos diretos no trabalhador e no ciclo produtivo.

 Impacto Desconhecido: A nanotecnologia está envolvida em diversos produtos (cosméticos, saneantes, vestuário, produção em geral). Contudo, ainda não há demonstrações totais sobre o impacto que essa tecnologia pode ter sobre o trabalhador que a utiliza e sobre o usuário que a consome.

- Nanotecnologia como Campo de Estudo: É necessário focar estudos para entender os impactos da nanotecnologia na sociedade e, especificamente, na saúde do trabalhador.
- Princípio da Precaução: Devido a estas novas tecnologias, muitas vezes desconhecidas, a PNSTT adota o Princípio da Precaução, que exige a adoção das medidas mais restritivas possíveis para evitar danos, mesmo na ausência de certeza científica total.

2.2. Precarização das Relações de Trabalho

A **precarização das relações de trabalho** é um reflexo direto das mudanças políticas e econômicas no Brasil.

- Legislação Impactante: As reformas e medidas (como a reforma da previdência, a terceirização e a contratação) acabam afetando diretamente a ação e o trabalho.
- Novos Vínculos: Essas mudanças geram novos vínculos de emprego e renda.
- Excedente de Mão de Obra: O excedente de mão de obra (maior oferta que demanda) permite novas contratações sob condições que podem ser menos favoráveis ao trabalhador.
- Alterações no Trabalho: O excedente e a necessidade de ocupação forçam grandes alterações em áreas de trabalho (e.g., um trabalhador do comércio indo para a área de produção). Isso requer requalificação e conhecimento do zero, aumentando a possibilidade de acidentes.

2.3. Aumento da Informalidade e o MEI

Há uma grande migração do setor formal da economia para o setor informal.

- Empreendedor Individual (MEI): O governo incentiva políticas de inclusão produtiva e social, como o Microempreendedor Individual (MEI). O número de MEIs cresceu drasticamente (de 40 e poucos mil para 6 milhões em 2016).
- **Benefícios do MEI:** O MEI facilita a vida do empreendedor ao permitir o financiamento de seu negócio e o registro. No entanto, o MEI só pode ter o dono da empresa mais **um trabalhador**.
- Desafio do MEI: Embora facilite a formalização, o MEI frequentemente funciona em domicílio e nem sempre trabalha com atividades de baixo risco. O Ministério da Saúde precisa ampliar seu olhar para esse microempreendedor, não se concentrando apenas em grandes empresas.
- Concentração de MEI: A maior parte dos MEIs trabalha nas áreas de alimentação e produção.

2.4. Desigualdade e Ocupação Desordenada

- **Desigualdade Social:** Coexiste no mesmo território a **indústria de alta tecnologia** e o **trabalho informal** ou artesanato, o que aumenta a **desigualdade social**.
- Ocupação Desordenada: A ocupação desordenada, desde o início do processo de urbanização do país, resultou em áreas urbanas totalmente desestruturadas em termos de saneamento básico, esgotamento, água potável e tratamento de resíduos

sólidos. Essa baixa infraestrutura afeta principalmente os locais onde o trabalho informal ocorre.

2.5. Impacto Ambiental e Acidentes

O modelo produtivo e ambiental tem um impacto direto no trabalhador e no ambiente.

- Grandes Empreendimentos: Os eventos ou acidentes em grandes empreendimentos, como as mineradoras (exemplo do desastre de Mariana), têm reflexos graves sobre os municípios e trabalhadores de Minas Gerais e Espírito Santo, afetando tanto o ambiente quanto o trabalhador.
- Acidentes Rurais: Há um aumento da possibilidade de acidentes radioativos e, no meio rural, problemas ligados ao clima e ao tempo.

3. Perfil da População Trabalhadora e Cenário Epidemiológico

3.1. Perfil Demográfico (2017)

A população brasileira projetada (em 2017) era de 210,6 milhões de habitantes.

- População Economicamente Ativa (PEA): Aproximadamente 128 milhões de pessoas.
- População Ocupada (PO): Cerca de 90,3 milhões de pessoas.
- **Desocupação:** A taxa de desocupação (força de trabalho) era de 8% ou mais.
- **Trabalhadores Informais:** Oficialmente, havia **12 milhões** de trabalhadores informais, mas outras pesquisas apontam para um total de **32 milhões**.

3.2. Setores da Economia e Gênero

Entre 2009 e 2014, o setor da economia que mais empregava, formalmente, era o **setor de serviços** (incluindo comércio). No entanto, o **comércio** é o setor que possui **mais estabelecimentos ou empresas**.

- Perfil de Ocupação Feminina (2004-2017): As dez principais atividades para mulheres ocupadas, em destaque, incluem:
 - 1. Serviços de forma geral.
 - 2. Educação Regular (essencialmente pública).
 - 3. Serviços ligados à alimentação (exceto ambulantes).
 - 4. Comércio de vestuário.
 - 5. Saúde particular.
- Perfil de Ocupação Masculina (2004-2017): Os homens concentram-se principalmente em:
 - 1. Construção Civil.
 - 2. Comércio alimentício.

3.3. Transição Epidemiológica

O Brasil passa por uma mudança na base demográfica e no perfil epidemiológico.

- Com o aumento da expectativa de vida, cresce o adoecimento por doenças crônico-degenerativas.
- Há também um aumento das doenças por causas externas (e.g., violência).
- No entanto, ainda coexistem doenças infecciosas e parasitárias, criando um ambiente de complexa mudança de perfil tecnológico e causas de adoecimento e morte.

4. A Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT)

A PNSTT é a principal estratégia para a atuação da Vigilância em Saúde do Trabalhador.

4.1. O Conceito de Vigilância em Saúde do Trabalhador

A Vigilância em Saúde do Trabalhador é uma área que **trabalha**, **estuda e atua** nas políticas de saúde, sendo responsável por organizar a **Rede de Atenção à Saúde** em todos os pontos de entrada do trabalhador.

4.2. Finalidade da PNSTT

A PNSTT (lançada em 2012) tem como finalidade estabelecer **princípios**, **diretrizes e estratégias** que irão orientar a **rede integral à saúde do trabalhador**.

O foco principal da rede é a **Vigilância da Saúde**, visando a **promoção** e a **redução da morbidade** e **mortalidade**, além da avaliação dos modelos de desenvolvimento nos processos produtivos.

4.3. Abrangência da Política

A PNSTT cobre **todo e qualquer trabalho**, independentemente do setor (urbano, rural, formal, informal, etc.) e do tipo de vínculo empregatício, contemplando a perspectiva de **raça/cor** e **gênero**.

5. Princípios e Diretrizes Fundamentais da PNSTT

Os princípios da PNSTT são fundamentais para garantir o funcionamento da rede integral.

- Universalidade: Abranger todo trabalhador, independentemente da sua condição.
- Integralidade: O trabalhador deve ser atendido tanto na atenção quanto na vigilância. O atendimento integral envolve promoção, assistência e vigilância.
- Participação da Comunidade e do Controle Social: Os trabalhadores devem participar no planejamento, acompanhamento e monitoramento da política e da rede.
- **Reconhecimento:** Reconhecer e identificar as políticas sociais e estratégias voltadas para grupos específicos, especialmente os mais vulneráveis.
- Transversalidade: É uma área que perpassa toda a Rede de Atenção à Saúde. É
 o trabalho em rede, conversando com todas as áreas (assistência, vigilância,
 promoção e prevenção).
- **Precaução:** Adotar medidas restritivas (o mais possível) diante de novas tecnologias de, 23].

- **Reconhecimento:** Reconhecer e identificar as políticas sociais e estratégias voltadas para grupos específicos, especialmente os mais vulneráveis.
- Transversalidade: É uma área que perpassa toda a Rede de Atenção à Saúde. É
 o trabalho em rede, conversando com todas as áreas (assistência, vigilância,
 promoção e prevenção).
- **Precaução:** Adotar medidas restritivas (o mais possível) diante de novas tecnologias de impacto desconhecido.

6. Ações Estratégicas e Desafios da Implementação

A PNSTT busca **alterar modos de atenção e processos de gestão** através de objetivos estratégicos bem definidos.

6.1. Integração e Foco

Um objetivo crucial é a **integração com os demais componentes da Vigilância em Saúde** e com toda a rede de atenção.

- Identificação: A PNSTT exige a identificação dos locais de trabalho e a diferenciação deste trabalhador na rede de atenção.
- **Promoção e Ambiente:** O foco deve ser na **promoção da saúde** e do **ambiente saudável**, trabalhando na **prevenção** antes que o agravo se instale.
- Trabalho como Determinante: A política visa incorporar a categoria trabalho como um campo importante e determinante no processo saúde-doença.

6.2. Planejamento, Qualificação e Informação

- Planejamento Integrado: As ações da Vigilância em Saúde do Trabalhador devem ser incorporadas ao Planejamento Integrado de Saúde (incluindo a Programação Anual de Saúde).
- Qualificação da Atenção: Qualificar o atendimento de toda a rede, para que o trabalhador seja atendido com singularidade (cada um em especial), principalmente as populações de trabalhadores vulneráveis.
- Olhar do ACS: O Agente Comunitário de Saúde (ACS) tem um papel importante na Atenção Básica ao ter um olhar diferenciado durante o atendimento domiciliar para detectar relações entre a doença e o trabalho.
- Intersetorialidade: É imprescindível a ampliação da atuação intersetorial. A Saúde deve trabalhar conjuntamente com outras áreas (ex: agricultura familiar, questão ambiental com o Ministério do Meio Ambiente MMA).

6.3. Desafios de Gestão e Envolvimento

A implementação enfrenta desafios práticos:

- Baixo Envolvimento dos Gestores: Um dos pontos críticos é o baixo envolvimento dos gestores institucionais em relação à saúde do trabalhador. É preciso pensar em ações que aumentem o envolvimento desses gestores.
- **Apoio Institucional:** O desenvolvimento da PNSTT pode ser apoiado nas esferas federal e municipal.

7. A Estrutura da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST)

A **RENAST** é a rede que integra as ações de atenção, vigilância, promoção e prevenção em saúde do trabalhador, orientada pelos princípios da PNSTT.

7.1. O Papel Estrutural do CEREST

Os **Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CERESTs)** são essenciais para a implementação da política e funcionam como um **apoio matricial** na rede.

- Função: O CEREST deve coordenar as ações de vigilância e ser um ponto de referência/contrarreferência. Ele atua na gestão da saúde, analisando dados, qualificando a vigilância e vinculando a saúde ao mapa de risco e vulnerabilidade do território.
- **Integração:** O CEREST deve conversar com a Atenção Primária, a Média e Alta Complexidade, a Urgência/Emergência, e a Assistência Farmacêutica.

7.2. O Modelo de Atenção

O modelo de atenção exige uma reorganização.

- A **Atenção Básica** deve ser a **porta de entrada** e o elemento ordenador da rede.
- A rede não pode ser verticalizada ou rígida; ela precisa funcionar em um fluxo de referência e contrarreferência, com protocolos que permitam o movimento (vai e volta) do trabalhador.

7.3. Cobertura e Financiamento dos CERESTs

A cobertura dos CERESTs é desigual.

- Desafio de Abrangência: Há regiões onde o CEREST cobre mais de uma região, com uma lógica de população (PEA) que nem sempre reflete a cobertura regional total.
- Equipes Multiprofissionais: As equipes dos CERESTs devem ser multidisciplinares. A exigência de ter um profissional de nível superior como mestre na equipe pode ser um fator limitante.
- Retaguarda Técnica: É necessário garantir a retaguarda técnica especializada para toda a região, pois a maioria dos especialistas em saúde do trabalhador está em capitais.

8. Sistemas de Informação, Vigilância e Financiamento

8.1. Notificação e Sub-notificação

Há um problema grave de **sub-notificação** de agravos relacionados ao trabalho.

 Unificação de Instrumentos: O Ministério da Saúde trabalha na compatibilização e unificação dos instrumentos de notificação de agravos.

- Obrigatoriedade: A obrigatoriedade da notificação de doenças relacionadas ao trabalho é essencial. O serviço deve registrar a conexão causal entre o adoecimento e o trabalho, de forma constante.
- Identificação Universal: A meta é a identificação universal de agravos e doenças.

8.2. Qualificação e Sistemas de Informação

- **Indicadores:** Os indicadores de saúde do trabalhador devem ser construídos em conjunto pela **vigilância em saúde** e pelas **áreas de atenção e assistência**.
- Estudo e Pesquisa: É preciso fomentar o estudo e a pesquisa que produzam resultados práticos e não fiquem apenas na ciência.
- Interoperabilidade: Há um desafio na rede de informação devido à falta de interoperabilidade (compartilhamento) entre os sistemas dos estados e municípios.

8.3. Financiamento (Recursos e Utilização)

As regras de financiamento estão mudando.

- **Fundo Municipal:** Os recursos (que antes eram por convênio MAC Média e Alta Complexidade) passam a ir para o **Fundo Municipal de Saúde**.
- Planejamento: É fundamental que os recursos sejam incorporados no Planejamento Integrado de Saúde e aprovados nos conselhos, garantindo que as ações sejam executadas.
- Monitoramento: É difícil monitorar a utilização dos recursos. É essencial que o dinheiro seja usado de forma efetiva, investindo na linha de cuidado em saúde e na avaliação de novas tecnologias.

9. O Conflito: Acumulação de Capital vs. Políticas de Bem-Estar Social

O debate final da PNSTT questiona se é possível um **equilíbrio entre a acumulação de capital e as políticas públicas sociais**.

- **Prioridade:** A situação exige equilibrar a balança, priorizando a **população e a população trabalhadora**, em vez do mercado.
- Políticas de Bem-Estar: É crucial manter e melhorar as políticas de bem-estar social (saúde, assistenciais, redistributivas).
- Fator Chave: A capacidade de mobilização dos trabalhadores é fundamental para influenciar o nível de geração e distribuição de excedentes. Se o excedente de capital não for revertido para as políticas de bem-estar, as desigualdades aumentam.
- **Desenvolvimento Equilibrado:** É necessário trabalhar de forma harmoniosa e equilibrada, sem perder de vista o desenvolvimento econômico do país, mas garantindo a **proteção** da população trabalhadora.

Resumo Prático

Tópico	Conceito Central	Termos-Chave
Contexto	Cenário de mudanças políticas e econômicas (2017) afetando as políticas sociais.	Políticas Sociais, Precarização.
Desafios	Crescimento do trabalho informal e impacto de novas tecnologias.	Nanotecnologia, MEI (Microempreendedor Individual), Excedente de Mão de Obra.
PNSTT	Política que estabelece diretrizes e estratégias para a atenção integral.	PNSTT (2012) , Rede Integral à Saúde do Trabalhador.
Princípios	Bases que orientam a política.	Universalidade, Integralidade, Transversalidade, Precaução.
Princípio da Precaução	Medidas restritivas contra danos de tecnologias desconhecidas.	Adoção de medidas mais restritivas possível.
Implementação	Necessidade de trabalho conjunto e foco na prevenção.	Intersetorialidade, Planejamento Integrado, Promoção e Ambiente Saudável.
RENAST/CEREST	Centro de Referência que estrutura a rede e oferece apoio.	Apoio Matricial, Porta de Entrada (Atenção Básica).
Vigilância	Grande desafio na identificação e registro de agravos.	Sub-notificação, Notificação Compulsória, Conexão Causal.

Financiamento	Mudança do modelo (sai MAC, entra Fundo Municipal).	Fundo Municipal de Saúde, Planejamento Integrado.
Conflito Central	Garantir proteção social frente à acumulação de capital.	Políticas de Bem-Estar Social vs. Acumulação de Capital.
	o – Questões para Estudo	
transição epidemiol e informal . Como a nec relaciona com o desa	Conceitos (Transição e Informalógica coexistente com o aumento cessidade de focar no Microempre fio de conciliar a indústria de alta dados apresentados? Resposta:	da precarização e do trabalho eendedor Individual (MEI) se
em Saúde do Trabalh RENAST . Explique a	ador) deve funcionar como apoio diferença entre uma rede de aten cial e referência/contrarreferência	ção verticalizada e rígida e o modelo
uma indústria de cosr literatura científica air	o (Princípio da Precaução e Nan méticos que utiliza nanotecnologia nda não estabeleceu totalmente o rado pelo serviço de saúde neste	n manifesta sintomas alérgicos, mas a nexo causal. Qual princípio da
transversalidade e a Saúde (ACS) e da At	enção Básica (a porta de entrada a e o trabalho, e como a sub-notifi	NSTT (2012) trabalha com a elevância do Agente Comunitário de a) para a identificação da conexão cação compromete esse processo.
em saúde do trabalha Municipal de Saúde .	idor (anteriormente via convênio) Qual é o principal desafio dessa er utilizado para garantir que as aç	mudança no financiamento e como o

Gabarito Comentado

1. Interpretação de Conceitos (Transição e Informalidade) O Brasil enfrenta uma transição epidemiológica coexistente com o aumento da precarização e do trabalho informal. Como a necessidade de focar no Microempreendedor Individual (MEI) se relaciona com o desafio de conciliar a indústria de alta tecnologia e as desigualdades sociais, conforme os dados apresentados?

Resposta: A conciliação da indústria de alta tecnologia (que coexiste no território) com o aumento da informalidade intensifica a desigualdade social. O foco no MEI é crucial porque, embora seja uma tentativa de formalização (inclusão produtiva), grande parte desses microempreendedores opera em domicílio e, muitas vezes, em atividades de alto risco. A PNSTT precisa ampliar seu olhar para esse grupo vulnerável, que antes estava invisível no setor formal, garantindo que o cuidado e a prevenção de riscos sejam estendidos a eles, combatendo a desigualdade.

2. Associação entre Termos (CEREST e Integração) O CEREST (Centro de Referência em Saúde do Trabalhador) deve funcionar como apoio matricial e é peça-chave na RENAST. Explique a diferença entre uma rede de atenção verticalizada e rígida e o modelo proposto (apoio matricial e referência/contrarreferência) e o papel da Atenção Básica nessa nova organização.

Resposta: Uma rede verticalizada e rígida implica que o trabalhador segue um fluxo linear e protocolar, sem comunicação efetiva entre os níveis de atenção. O modelo proposto pela PNSTT (RENAST) exige uma rede de apoio matricial com referência e contrarreferência. Este modelo garante que o trabalhador possa transitar (ir e voltar) entre os diferentes níveis de cuidado (Atenção Primária, Secundária e Terciária), assegurando a Integralidade. O papel da Atenção Básica é ser a porta de entrada e o elemento ordenador dessa rede, sendo responsável por identificar o agravo e iniciar o fluxo de cuidado.

3. Raciocínio Clínico (Princípio da Precaução e Nanotecnologia) Um trabalhador de uma indústria de cosméticos que utiliza nanotecnologia manifesta sintomas alérgicos, mas a literatura científica ainda não estabeleceu totalmente o nexo causal. Qual princípio da PNSTT deve ser adotado pelo serviço de saúde neste cenário e qual medida prática ele exige?

Resposta: O princípio a ser adotado é o Princípio da Precaução. Este princípio se aplica a situações onde há introdução de novas tecnologias (como a nanotecnologia) cujo impacto total sobre a saúde é desconhecido ou incerto. A medida prática que exige é a adoção das medidas mais restritivas possível para proteger o trabalhador, mesmo sem a prova científica definitiva do nexo causal, visando a prevenção do dano.

4. Interpretação de Legislação (PNSTT e PNAB) A PNSTT (2012) trabalha com a transversalidade e a intersetorialidade. Explique a relevância do Agente Comunitário de Saúde (ACS) e da Atenção Básica (a porta de entrada) para a identificação da conexão causal entre a doença e o trabalho, e como a sub-notificação compromete esse processo.

Resposta: A Atenção Básica é crucial por ser a porta de entrada. O ACS, que atua no domicílio e tem um conhecimento aprofundado do território, é essencial para ter um olhar diferenciado e detectar a relação entre o adoecimento e o trabalho. A PNSTT exige que o serviço registre a conexão causal (nexo entre doença e trabalho). A sub-notificação

(problema grave no Brasil) compromete esse processo, pois sem o registro no sistema de informação, é impossível mapear os riscos, avaliar o impacto real da PNSTT e planejar ações preventivas e de vigilância adequadas.

5. Aplicação Prática (Financiamento e Gestão) Os recursos para ações especializadas em saúde do trabalhador (anteriormente via convênio) foram realocados para o Fundo Municipal de Saúde. Qual é o principal desafio dessa mudança no financiamento e como o planejamento deve ser utilizado para garantir que as ações da PNSTT não sejam negligenciadas?

Resposta: O principal desafio é garantir que o recurso realocado para o Fundo Municipal de Saúde seja efetivamente utilizado nas ações de saúde do trabalhador, e não desviado para outras áreas, dada a dificuldade histórica de monitorar a utilização dos recursos. O planejamento é a ferramenta essencial: as ações da PNSTT devem ser incorporadas ao Planejamento Integrado de Saúde e à Programação Anual de Saúde. Ao demarcar essas ações nos planos, as políticas de saúde do trabalhador ganham visibilidade e tornam-se de execução obrigatória (com acompanhamento dos conselhos).