

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Marcelo Ribeiro Uchôa¹

A Constituição de 1988 ao elencar, em seu art. 1º, como fundamentos da República, *a dignidade da pessoa humana* (inciso III) e os *valores sociais do trabalho* (inciso IV), procurou dar vazão a seu desejo, já manifestado no Preâmbulo, de instituir um Estado Democrático capaz de assegurar “*o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna*”.

Reunindo *dignidade da pessoa humana* e *valores sociais do trabalho* no mesmo artigo, ambos sendo fundamento da República, revelou a importância do trabalho neste processo de busca de uma sociedade fraterna, não de todo tipo de trabalho, mas daquele capaz de valorar a dignidade humana.

Não por acaso a Carta Magna aponta no *caput* do art. 170, que a ordem econômica nacional está fundada na *valorização do trabalho humano*, tendo como escopo assegurar a vida digna, mediante série de princípios, um dos quais a busca do pleno emprego (inciso VIII). E, pouco mais à frente, no art. 193, esclarece que a ordem social da nação tem como base *o primado do trabalho*. Seria incoerente pensar que a Constituição projetasse tanta importância para o trabalho, não fosse este um trabalho hígido, decente, digno.

¹ O autor é advogado trabalhista, sócio-gerente de Uchôa Advogados Associados. Professor de Direito do Trabalho da Universidade de Fortaleza/UNIFOR Especialista e Mestre em Direito Constitucional/UNIFOR e Doutorando em Direito do Trabalho/Universidade de Salamanca (USAL).

Até aí nenhuma inovação do ordenamento jurídico nacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 já estatuiu, em seu art. XXII, 1, que *“toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego”*.

A própria Organização Internacional do Trabalho (OIT) estabeleceu, em sua Convenção n. 155, de 1981, internalizada no Brasil na forma do Decreto 1.254, de 29.9.94, normas específicas sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores, predeterminando, em seu art. 4º, que:

1. Todo Membro deverá, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, e levando em conta as condições e as práticas nacionais, formular, pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio-ambiente de trabalho.

2. Essa política terá como objetivo prevenir os acidentes e os danos à saúde que forem consequência do trabalho tenham relação com a atividade de trabalho, ou se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio-ambiente de trabalho.

Importa salientar que na letra b, do art. 3º, a Convenção já reiterara que *“o termo ‘trabalhadores’ abrange todas as pessoas empregadas, incluindo os funcionários públicos”*.

Foi neste sentido que a CF/88 destinou todo o art. 7º à edificação de normas tutelares aos trabalhadores, o mesmo que fez nos arts. 37 e seguintes, especialmente 39, aos servidores públicos. E, no rol de garantias do art. 7º, XXII, cuidou de prescrever:

Art. 7º: São direitos dos trabalhadores, urbanos e rurais, dentre 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.

É que dentre as medidas imperiosas à garantia de um trabalho digno está, irrefutavelmente, a higidez no ambiente do trabalho. Por isso, a CLT reserva todo Capítulo V, do Título II (Das normas gerais de tutela do trabalho), à *Segurança e Medicina no Trabalho*. E, inclusive, destaca uma seção especial, a V, “*Das medidas preventivas de medicina do trabalho*”.

Não custa lembrar que a saúde, ao lado do trabalho, da previdência social, etc., é um dos direitos sociais assegurados a todos, segundo o art. 6º, da CF/88, com a previsão do art. 196:

“A saúde é um 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”.

Vê-se, portanto, que a redução dos riscos no ambiente de trabalho, impõe-se como “tarefa de Estado” do Estado brasileiro. Não apenas do Estado enquanto ente jurídico soberano, que precisa ver seus súditos trabalhadores saudáveis, e seus súditos empregadores obtendo cada vez maiores lucros, por contar com o quadro pessoal sadio e sempre mais motivado. Nem tão pouco do Estado enquanto União gestora do sistema nacional de seguridade social, que anualmente despense vultosos recursos com assistência médica e previdenciária de trabalhadores, por conta de acidentes de trabalho, doenças profissionais e até mortes, situação que, resguardada a escala, também importa à esfera pública. Mas até como tarefa que tem que ser assumida pelo Estado enquanto empregador de milhares e milhares de servidores públicos, em todos os níveis federativos e esferas da administração, pelo dever de estruturar uma política efetiva de

redução de riscos e promoção da saúde não apenas para o meio ambiente laboral de terceiros, mas para seu próprio ambiente interno.

Quando a CF/88 dispôs no *caput* do art. 225, que *“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao poder público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*, ela pensou num meio ambiente em termos macro não desconectado dos microambientes, especialmente o meio ambiente do trabalho, onde o trabalhador passa a maior parte de seu tempo.

Não é de impressionar que a CLT manifeste especial preocupação com a exposição do trabalhador a ambientes insalubres, perigosos, em atividades com excesso de peso, calor, pressão, eletricidade, e, inclusive e entre outras, com a fadiga do trabalhador, as quais demonstradas no ambiente de trabalho sujeitam o empregador ao pagamento de multas administrativas, podendo, até mesmo, ensejar em rescisão indireta do contrato de trabalho, com fulcro no art. 483, c, da CLT, além de eventuais reparações a título indenizatório, individuais ou coletivas.

A fadiga é circunstancia extremamente grave para o trabalhador, porque pode implicar em inumeráveis distúrbios no organismo, tendo como causa desde um excesso físico (daí a preocupação com o peso, a ergonomia, a repetição de movimentos, passíveis de redundar nas conhecidas Lesões por Esforços Repetitivos - LER), até o cansaço mental (por isso, a necessidade dos descansos intra e interjornada, férias), além de poder ter como causa principal o sofrimento psíquico via submissão ao assédio moral.

Segundo o médico Dráuzio Varela², as Lesões por Esforços Repetitivos (LER), ou Distúrbio Osteomuscular Relacionado ao Trabalho (DORT), ou Lesão por Trauma Cumulativo (LTC), ou Afecções Musculares Relacionadas ao Trabalho (AMERT), não são uma doença, mas uma síndrome constituída por um conjunto de moléstias:

“tendinite, tenossinovite, bursite, epicondilite, síndrome do túnel do carpo, dedo em gatilho, síndrome do desfiladeiro torácico, síndrome do pronador redondo, mialgias -, que afeta músculos, nervos e tendões dos membros superiores principalmente, e sobrecarrega o sistema musculoesquelético.”

Conforme ensina, tais distúrbios provocam dores e inflamações, alterando o movimento e a capacidade funcional da região afetada. As causas mais frequentes são excesso de peso, repetição de movimentos, postura inadequada, estresse, entre outras do gênero, o que os fazem comuns ao ambiente de trabalho. Devem ser combatidos com vigor através do estabelecimento de novas rotinas, métodos de trabalho, substituição de equipamentos, além de utilização de estratégias educativas e de permanente acompanhamento médico e psicológico.

Já assédio moral, segundo Marie-France Hirigoyen³, é:

“toda e qualquer conduta abusiva manifestando-se sobretudo por comportamentos, palavras, atos, gestos, escritos que possam trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, pôr em perigo seu emprego ou degradar o ambiente de trabalho”.

2 In Dr. Dráuzio. Disponível em: <<http://drauziovarella.com.br/clinica-geral/lesoes-por-esforços-repetitivos-l-e-r-d-o-r-t/>>. Acesso em: 11/04/13.

3 HIRIGOYEN, Marie-France. Assédio Moral – A violência perversa no cotidiano. Tradução de Maria Helena Kühner. 12ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, p. 65.

No ambiente de trabalho, o assédio moral se caracteriza pela exposição repetitiva e prolongada do trabalhador a situações vexatórias, humilhantes, agressivas e ofensivas à sua dignidade, impostas pelo superior hierárquico ou qualquer outrem da organização, através de gestos ou palavras que lhe exponham ao dano físico, emocional ou psíquico, lhe desmotivando para o trabalho, mesmo para vida, provocando, desde o desinteresse pelo labor, com desejo de transferir-se de local de trabalho ou abandoná-lo de vez, e, em certos, até mesmo redundando num quadro depressivo mais evoluído que importe num eventual cometimento de suicídio. Trata-se de uma conduta imensamente danosa não só à dignidade do trabalhador assediado, como à própria harmonia no ambiente interpessoal da organização, que, evidentemente, precisa ser combatido com rigor pelos gestores empresariais e pelo poder público, através de medidas educativas e de caráter punitivo-repressivo.

A propósito de estar-se focando o meio ambiente de trabalho da Administração Pública, importa dizer que supracitada estudiosa chegou à conclusão de que a prática do assédio moral é ainda mais acentuada no setor público que no setor privado. Segundo aduz:

“No privado é mais evidente, dura menos tempo e termina em geral com a saída da vítima. No setor público, o assédio moral pode durar anos, pois, em princípio, as pessoas são protegidas e não podem ser demitidas, a não ser devido a uma falta muito grave. Por esta razão, os métodos de assédio são, neste caso, mais perniciosos e produzem resultados dramáticos sobre a saúde, bem como sobre a personalidade da vítima.”⁴

4 In HIRIGOYEN, Marie-France. Mal-Estar No Trabalho – Redefinindo o Assédio Moral. Tradução de Rejane Janowitz. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2002, p. 124.

A questão relevante para a temática do meio ambiente do trabalho na seara da Administração Pública é que ainda é tímida a normativa voltada à redução e prevenção de riscos, fiscalização e promoção de saúde no âmbito administrativo. Vê-se, por exemplo, uma tendência cada vez mais recorrente de focar-se o fenômeno do assédio moral nos órgãos públicos, desvinculadamente dos demais fatores de risco impostos à saúde dos servidores, como se tais órgãos, pelo fato de estarem vinculados à Administração, não convivessem com a deficiência da ausência de higiene.

Ao contrário da perspectiva laboral do setor privado, onde já se observa um amontoado de leis, regramentos ministeriais e administrativos, diretrizes organizacionais e corporativas, disciplinando o tema, são raras as iniciativas no campo do direito administrativo. Não seria impróprio dizer que inexistem um sistema coordenado de ações no âmbito do setor público, no tocante ao meio ambiente do trabalho. Se de toda forma existe um sistema, é fácil concluir, de forma inexorável, que se trata de um modelo insosso, e, seguramente, falho, a ponto de sequer conhecido do grande público.

Porém, mormente o âmbito público não possui, assim como possui a iniciativa privada, uma legislação densa para promover a higiene e coibir os riscos no ambiente de trabalho, isto é, comprometida com o provimento de um meio ambiente de trabalho saudável, isso não significa que o conteúdo normativo laboral ambiental do setor privado, pelo menos as diretrizes, não possa ser aplicável à seara da Administração Pública, muito pelo contrário.

Tais normas devem, sim, ser estendidas ao setor público, uma vez que são de natureza geral e que encontram fundamento na Constituição de 1988, diploma mais

elevado da República, de onde parte todo fundamento normativo do ordenamento e para onde toda confluência normativa infraconstitucional deve chegar.

Imperioso reconhecer que, havendo dúvidas sobre a aplicação de uma norma jurídica na seara do trabalho, reza o princípio da norma mais benéfica, subprincípio da proteção do trabalhador, que se deve optar por aquela que mais beneficie o obreiro, de modo que, sendo omissa o direito público relativamente à matéria, que se apegue à alternativa de tutelar os servidores públicos através da proteção das leis gerais do trabalho.

Até mesmo porque, é oportuno repetir por derradeiro que, ao destacar o direito de todos ao “*meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida*”, no supratranscrito art. 225, a Carta de 1988 não distinguiu trabalhadores do setor privado ou do setor público, falou indistintamente a todos.

Espera-se do gestor público, portanto, no uso de seu poder discricionário e de suas qualidades intelectuais e gerenciais, que se mantenha empenhado no fiel escopo de assegurar a existência de um meio ambiente hígido e seguro, estabelecendo políticas e estratégias próprias e específicas, dentro de seus limites de ação e competência, não apenas voltadas à prevenção e coibição do assédio moral ou dos eventos geradores da fadiga, mas de toda gama de circunstâncias que prejudicam a segurança e a higiene, e que provocam a dor e o sofrimento no ambiente de trabalho. Com sua ação zelosa e seu esforço proativo estará contribuindo com uma ambiência digna e fraterna, tanto nos limites internos da Administração, como em todo país.