



**Ministério da Saúde
Secretaria de Políticas de Saúde
Departamento de Gestão de Ações Estratégicas
Coordenação de Saúde do Trabalhador - COSAT**

**REDE NACIONAL DE
SAÚDE DO TRABALHADOR**

**Texto para Discussão
Luiz Carlos Fadel de Vasconcellos - Assessor da COSAT**

**BRASÍLIA
14 e 15 de Agosto de 2000**

REDE NACIONAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR - ReNaST

O presente documento é um guia para o debate da construção da Rede Nacional de Saúde do Trabalhador no âmbito do SUS.

O texto foi sistematizado da forma mais objetiva possível, considerando a necessidade de se debater: o **entendimento de rede**, a partir de um **diagnóstico atual das áreas** de Saúde do Trabalhador, os **problemas decorrentes da ausência** da rede, as **vantagens potenciais decorrentes de sua configuração**, o esboço de seu **desenho organizacional** e uma **proposta dos instrumentos para a sua viabilização**.

I - A concepção de Sistema Único de Saúde coloca, de forma incisiva, a idéia de articulação intrasetorial, na linha de estruturas intercomunicantes nos diversos níveis do sistema. A intenção óbvia dessa concepção sistêmica é estabelecer mecanismos de diálogo automático entre as estruturas institucionalizadas. Decorreria desta lógica organizacional a consolidação de alguns pressupostos, implícita ou explicitamente, compreendidos na conformação do Sistema Único de Saúde, tais como:

- ★ a maior visibilidade da idéia sistêmica de unicidade;
- ★ a melhor definição de papéis hierarquicamente estabelecidos;
- ★ a facilitação da construção e reconstrução do próprio sistema;
- ★ a consolidação de uma cultura institucional de sistema;
- ★ a melhor compreensão das variáveis decorrentes das diversas realidades locais;
- ★ o aprimoramento contínuo de padrões de capacitação;
- ★ a legitimação de inovações no nível operacional;
- ★ a disseminação sistemática de conhecimentos;
- ★ a democratização das informações.

REDE NACIONAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR - ReNaST

II - A esses objetivos citados, implicados na ideologia do SUS, agregue-se a especificidade da área de Saúde do Trabalhador, em que a reconhecida marginalidade intrasetorial e a histórica fragmentação extrasetorial, coloca problemas adicionais decorrentes da ausência de uma concepção sistêmica. Em síntese, podem ser reconhecidos, facilmente, problemas de ordem estrutural e conjuntural na construção da área de Saúde do Trabalhador no SUS, tais como:

★ **a ausência de uma cultura institucional sanitária frente aos problemas decorrentes da relação saúde-trabalho;**

★ **a face intensamente ideologizada da área, implicando em resistências de caráter político-partidário nos diversos níveis de gestão;**

★ **a dificuldade implicada na visualização da inserção institucional da área;**

★ **o caráter inovador da área confrontado à própria abordagem do setor saúde, em relação a estruturas cristalizadas como Vigilância Epidemiológica, Vigilância Sanitária e setores assistenciais;**

★ **a alta complexidade da abordagem, tanto no aspecto normativo quanto operacional;**

★ **a deficiência quantitativa e a baixa qualificação dos quadros generalistas do SUS.**

III - Agregue-se, ainda, o fato de que a construção da área de Saúde do Trabalhador, por questões estratégicas, desenvolveu-se na lógica de criação de instâncias específicas, ora na linha da Vigilância, ora na linha assistencial, ou mesmo em ambas. O fato resultou nos Programas de Saúde do Trabalhador, com as diversas rubricas conhecidas: Programa, propriamente dito, Centros de Referência, Núcleos, Gerências, Departamentos etc. Sua característica básica reside no fato de a elas se atribuírem, invariavelmente, ações de caráter executor.

De todo modo, também é conhecido o desaparecimento de várias destas instâncias, algumas históricas e que contribuíram para a construção da área.

REDE NACIONAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR - ReNaST

Neste contexto, considerando-se uma nova etapa histórica de consolidação da área no âmbito do SUS, o câmbio do perfil de atuação das antigas e futuras instâncias de Saúde do Trabalhador reveste-se de caráter estratégico, na modelagem da área sob a perspectiva de rede.

Neste sentido, um dos desafios da configuração da Rede Nacional de Saúde do Trabalhador no SUS é repensar o papel das instâncias, funcionando mais como núcleos de inteligência, comprometendo sua atuação na disseminação das ações para a rede de saúde como um todo, nos diversos níveis de complexidade.

Estes núcleos de inteligência em Saúde do Trabalhador, mantendo-se as atuais rubricas ou, até, padronizando-as, teriam como principais atribuições a normatização, as relações institucionais intra e extra setoriais, o macroplanejamento, a capacitação de recursos humanos, a consolidação de macroindicadores, a avaliação, o desenvolvimento de mecanismos de auditoria e a gestão político-estratégica.

Perpassar as questões envolvidas na relação saúde-trabalho por todos os níveis da rede do SUS, da atenção básica ao nível terciário da atenção seria, então, a principal missão destes núcleos.

Uma primeira aproximação com esta nova estruturação seria realizada com a efetivação das seguintes instâncias, pela ordem: a de nível federal, as de nível estadual, as de nível regional de saúde, as de nível consorcial de municípios de pequeno porte e as de nível municipal para municípios de grande porte com, por exemplo, mais de 100.000 habitantes.

Uma das principais justificativas para uma nova conformação estrutural da rede baseia-se no fato de que se vem observando uma aculturação das áreas de Saúde do Trabalhador no âmbito do SUS, cristalizando a formação de guetos institucionais. Outra justificativa reside no fato de que a inserção estrutural da área, ora no campo institucional da Vigilância Epidemiológica, ora no campo da Vigilância Sanitária, ora no campo médico-assistencial, acarreta problemas quase

REDE NACIONAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR - ReNaST

insolúveis de caráter administrativo e operacional.

Neste sentido, uma primeira grande questão para o debate da Rede Nacional de Saúde do Trabalhador seria **que tipo de estruturação da área poderia melhor dar conta da complexidade da intervenção e da atenção à Saúde do Trabalhador.**

IV - Uma vez superada esta etapa de (re)estruturação das áreas, iniciando um primeiro movimento na direção de uma rede nacional, do ponto de vista estrutural, cabe refletir sobre os principais problemas decorrentes da ausência do que seria uma **Rede Nacional de Saúde do Trabalhador - ReNaST.**

Os Programas de Saúde do Trabalhador, embora existam há cerca de 20 (vinte) anos, ganharam organicidade e maior legitimidade institucional, a partir da promulgação da Lei Orgânica da Saúde, em que se colocam atribuições explícitas de execução de ações de Saúde do Trabalhador para o setor saúde, como todos sabem. A partir daí (1990), portanto há exatos 10 (dez) anos, as iniciativas, tanto no campo normativo (legislações e instruções normativas), quanto no aspecto recomendatório (conferências de saúde), apontam para a necessidade de se conferir maior organicidade à área. Contudo, não se pode afirmar que esta venha sendo implementada, pois grande parte dos programas existentes são anteriores ou concomitantes a estas iniciativas e poucos têm surgido a partir delas.

Corroborar esta observação o fato de que muitos Estados e grandes municípios ou não possuem estas instâncias ou as possuem apenas pró-forma. Com certeza, uma das causas deste fato é a criação de programas, a partir de iniciativas personalizadas e voluntaristas, não sintonizadas com uma concepção sistêmica da área, mesmo porque esta não está, ainda, formatada.

Deste modo, pode-se considerar que a inexistência do que seria, ou será, uma **ReNaST** vem retardando e, mesmo, ocasionando problemas para uma real consolidação da área, no âmbito do SUS, em virtude da quase total ausência de diálogo entre os diversos programas de Saúde do Trabalhador e a falta de um

REDE NACIONAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR - ReNaST

fermento impulsionador, a partir das próprias estruturas existentes. Estruturas, inclusive, que possuem, atualmente, uma vasta experiência ainda não compartilhada, exceto de forma pontual. Destacam-se como conseqüência deste fato:

- ★ **o desconhecimento do desenho organizativo das estruturas existentes;**
- ★ **iniciativas desencontradas em diversas áreas;**
- ★ **retardo na evolução do estado da arte;**
- ★ **treinamento e capacitação e qualitativa e quantitativamente insuficientes;**
- ★ **o enfraquecimento da área em setores localizados por isolamento das estruturas;**
- ★ **maior dispêndio para a qualificação de quadros;**
- ★ **deficiência na capacidade de informação e atualização;**
- ★ **baixo nível de cooperação técnica;**
- ★ **baixa utilização dos recursos humanos disponíveis;**
- ★ **baixa utilização do potencial de um poder articulador;**
- ★ **ausência de mecanismos de pressão técnico-institucional articulada;**
- ★ **multiplicidade e dispersão de recursos em pesquisas similares.**

V - Ou seja, considerando-se os aspectos até agora assinalados, a configuração de uma **ReNaST**, tendo como pressuposto básico a formalização da comunicação, articulação e cooperação sistêmica entre as instâncias de Saúde do Trabalhador, no âmbito do SUS, poderia trazer como vantagens:

- ★ **o conhecimento do desenho organizativo das estruturas existentes, acelerando a concepção de um modelo mais adequado às diversas realidades;**

REDE NACIONAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR - ReNaST

- ★ melhor aproveitamento da experiência acumulada das instâncias de Saúde do Trabalhador já consolidadas;
- ★ harmonização de iniciativas para o desenvolvimento de ações em vigilância e assistência;
- ★ aporte acelerado de conhecimentos técnico-científicos;
- ★ fortalecimento político-institucional das diversas instâncias;
- ★ aceleração da qualificação de quadros com menor dispêndio de custo;
- ★ aprimoramento dos modelos de treinamento e capacitação;
- ★ fortalecimento das estruturas isoladas devido a características geográficas e/ou políticas;
- ★ criação de mecanismos de articulação com maior poder de negociação;
- ★ agilização da informação e atualização;
- ★ estabelecimento de mecanismos diversos de cooperação técnica;
- ★ otimização dos recursos humanos disponíveis;
- ★ criação de mecanismos e instâncias de articulação com maior poder de pressão técnico-institucional;
- ★ realização de pesquisas multicêntricas e não duplicação de pesquisas;
- ★ maior capacidade de acolhimento de demandas locais de importância estratégica.

VI - Recentemente, algumas iniciativas vêm sendo tomadas no sentido de se estabelecer mecanismos de integração na área de Saúde do Trabalhador, na lógica de rede. A própria evolução da comunicação por meio eletrônico, tende a acelerar a necessidade de se pensar a construção da área na perspectiva de rede, com os seus mecanismos sistêmicos de intercomunicação, cooperação e articulação desenvolvidos de modo sistemático.

REDE NACIONAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR - ReNaST

Numa dessas iniciativas, foi realizado, no Rio de Janeiro, em 1996, a Oficina **“Integração Regional em Saúde do Trabalhador no Contexto do Mercosul”**, de cujo documento preparado para o encontro (*) pode-se extrair alguns pontos para a presente discussão: **“Na tentativa de estabelecer planos de aproximação que dêem conta dos problemas de saúde, na realidade cotidiana do trabalho, a técnica científica apregoa a eleição de indicadores, a sistematização e a padronização de ações de cunho investigativo com o intuito de estabelecer metodologias de observação sistemática e de aferição que resultem em recomendações transformadoras dos ambientes e processos de trabalho. ... um projeto que contemple investigações multicêntricas e o estabelecimento de relações institucionais multifacetárias que, simultaneamente, supere paradigmas, proponha metodologias de intervenção, analise a prática da globalização, produza instrumentos de integração e de controle social, conjugue saberes e atores ... Um desafio adicional e também ousado é a possibilidade de se contemplar propostas acadêmicas, conjugadas ao desenvolvimento das pesquisas nos serviços de saúde, integrando sindicatos e trabalhadores ... o propósito do Projeto, enquanto núcleo de agregação permanente, na perspectiva de rede, encerra uma cumplicidade entre os participantes, que supera a prática usual de realização de eventos pontuais e assistemáticos ... Entre as linhas básicas, inicialmente pensadas para compor a estrutura do Projeto, destacam-se: 1 - Reflexões sobre o processo da globalização econômica e a saúde do trabalhador - A expressão da crise atual do capitalismo nas estruturas sociais e econômicas ... e a medida de seus reflexos na área de saúde do trabalhador, considerando-se o processo de globalização da economia, com ênfase na transferência tecnológica, na precarização das relações de trabalho e nas reengenharias dos processos produtivos. // 2 - A análise comparativa do contingente normativo - O levantamento, a análise e a sistematização de todas as legislações, referentes à área, ... estabelecendo parâmetros de comparação e critérios de magnitude e abrangência. ... // 3 - Reflexões sobre os modelos de atenção à saúde do trabalhador, desenvolvidas por organismos oficiais - O levantamento, a análise e a sistematização dos modelos, das metodologias, das técnicas de investigação e pesquisas, das práticas dos serviços, das técnicas de intervenção estatal em saúde do trabalhador, desenvolvidas pelos órgãos oficiais. // 4 - Reflexões sobre os modelos de atenção à saúde do trabalhador, desenvolvidas pelas empresas - O levantamento, a análise e a sistematização dos**

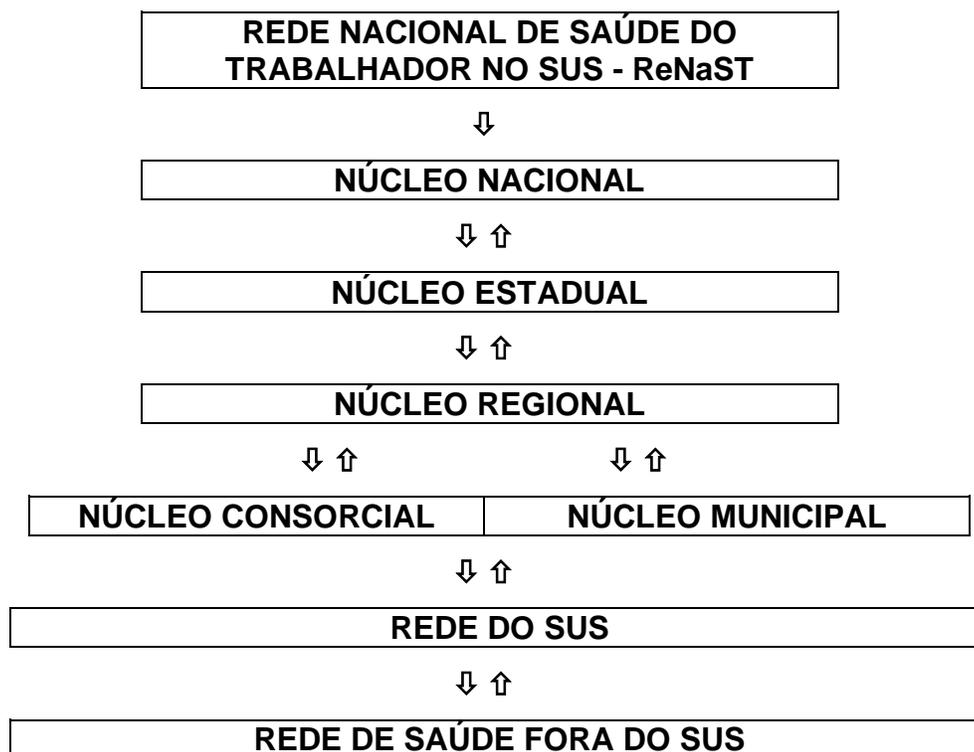
* Ribeiro, F. S. N. & Fadel de Vasconcellos, L. C., 1996. *A Saúde do Trabalhador no Contexto da Globalização Econômica do Cone Sul - MERCOSUL*. Rio de Janeiro: Documento preparado para a Oficina de Trabalho “Integração Regional em Saúde do Trabalhador no Contexto do Mercosul”, mimeo.

REDE NACIONAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR - ReNaST

modelos, das metodologias, das técnicas de investigação e pesquisas, das práticas dos serviços e das técnicas de intervenção em saúde do trabalhador, desenvolvidas pelos setores empresariais, com base em estudos de casos representativos. // 5 - Reflexões sobre as formas de participação dos trabalhadores - A análise histórica das formas de participação e de organização dos trabalhadores nas investigações e intervenções e nos processos relacionados à área, suas trajetórias de lutas, recuos e avanços ... // 6 - O desenvolvimento de pesquisas multicêntricas - O estudo comparativo ... de forma simultânea e integrada, da dinâmica de distintos ramos de atividade, seu impacto nas condições de trabalho e na saúde dos trabalhadores ... por meio da compatibilização dos protocolos utilizados nas pesquisas. // 7 - A formulação de propostas de compatibilização entre os modelos de investigação, intervenção e participação dos trabalhadores - Como decorrência dos diversos estudos e levantamentos efetuados, um dos principais resultados pretendidos é o desenvolvimento de sistemas e instrumentos comuns de Vigilância em Saúde do Trabalhador e a elaboração de protocolos comuns ... capazes de serem apresentados ... às instâncias políticas [decisórias]. // 8 - A configuração de uma rede de informações na área de Saúde do Trabalhador ... - ... o estabelecimento de mecanismos integradores, na perspectiva de construção de rede, com a realização de pesquisas integradas, a criação de um sistema de informações, publicações, a elaboração de agenda de eventos e a criação de mecanismos de relação com instâncias políticas e sociais ... // ... Como resultados mais imediatos prevê-se alguns produtos como publicações em periódicos, uma publicação específica de caráter periódico, uma publicação dos primeiros resultados obtidos (compêndio), a elaboração de softwares ... manuais, oficinas de compatibilização de metodologias ... CD-ROM com bases de dados das investigações, da legislação levantada, da indexação e de imagens relacionadas e uma agenda elaborada com grande antecedência para a realização de eventos em diversos locais."

VII - Além dos princípios enumerados no documento citado, cujo propósito era o de configuração de uma rede entre os países do Mercosul, as peculiaridades do que se imagina deva constituir uma **ReNaST** implica numa estratégia gradual de operacionalização, vinculada a uma arquitetura básica da rede. Assim, a estrutura arquitetônica da **ReNaST** poderia ser conformada segundo a proposta anteriormente assinalada:

REDE NACIONAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR - ReNaST



É importante ressaltar que na formatação da **ReNaST** está inserida a rede de serviços do SUS, compreendendo a Atenção Básica / Saúde da Família, as Vigilâncias Epidemiológica e Sanitária e a rede assistencial nos diversos níveis de complexidade, como instâncias articuladas de nível executor que, inclusive, já o são.

Além disso, cabe avaliar a inclusão de outras instâncias de saúde que, embora encontrem-se fora do SUS, têm como atribuição exclusiva o desenvolvimento de ações de saúde na sua relação com o trabalho. É o caso do SESMT (Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho - Norma Regulamentadora nº 4), da CIPA (Comissão Interna de Prevenção de Acidentes - NR 5) e dos médicos responsáveis pelo PCMSO (Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional - NR 7), consideradas como efetivas instâncias de saúde, ao nível das empresas do setor formal da economia e, hoje, absolutamente fora do âmbito, da lógica e do controle do SUS.

REDE NACIONAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR - ReNaST

Neste sentido, propõe-se a inclusão do tema na agenda de debates acerca da construção da área, na perspectiva de rede.

VIII - Do ponto de vista operacional, depreende-se a necessidade de se forjar um arcabouço no campo de operações, calcado em algumas vertentes da ReNaST:

★ **Rede de Formulações - Definição de Política Institucional / Normatização / Definição de Protocolos / Instrumentos Normativos / Matrizes de Formulários e Relatórios / Alocação de Recursos / Estabelecimento e Assinatura de Convênios / Contratação de Assessorias / Análise de Relatórios Consolidados de Desenvolvimento das Ações / Avaliação e Auditoria / Promoção de Encontros e Seminários Regionais/Nacionais.**

★ **Rede de Informações - Memória / Publicações / Bancos de Dados / Informativo / Instrumentos**

★ **Rede de Articulações - Relações Intrainstitucionais e Intersectoriais / Controle Social**

★ **Rede de Capacitação - Treinamento / Educação continuada / Cooperação Técnica em Formação e Pós-graduação**

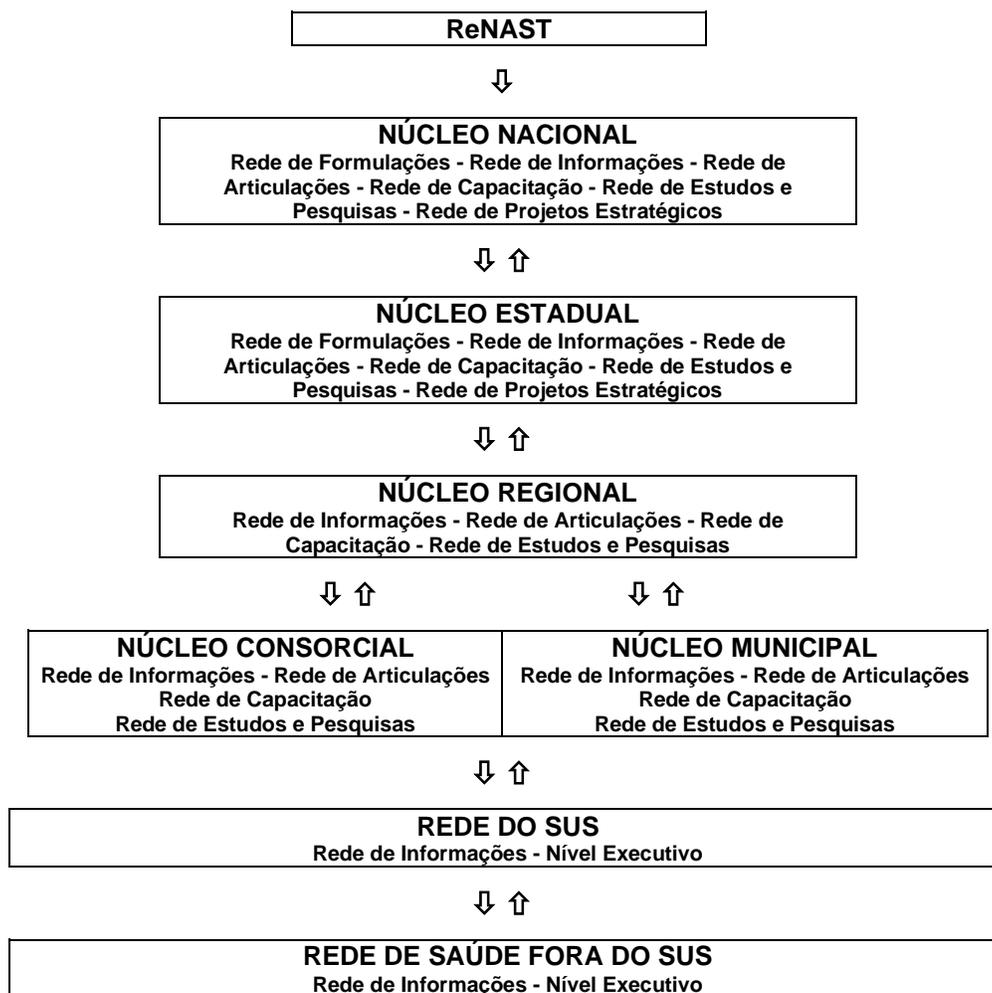
★ **Rede de Estudos e Pesquisas - Estudos Integrados / Pesquisas Multicêntricas**

★ **Rede de Projetos Estratégicos - Projetos em Andamento / Projetos Estratégicos Integrados / Projetos Emergenciais**

★ **Nível Executivo - Ações de Vigilância / Ações Assistenciais**

A priori, a combinação da arquitetura básica com o arcabouço operacional poderia ser definido, segundo o esquema:

REDE NACIONAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR - ReNaST



IX - Em relação aos instrumentos capazes de dar concretude à **ReNaST**, propõe-se uma combinação entre a sistematização de algumas iniciativas já em curso e a deflagração de novas iniciativas. Como exemplo:

★ **Formalização da ReNaST, segundo os instrumentos normativos cabíveis: Portaria Ministerial, Resolução do Conselho Nacional de Saúde, Normas Estaduais etc.;**

★ **Compatibilização das estruturas, dos instrumentos normativos e dos procedimentos operacionais dos núcleos componentes da ReNaST;**

★ **Criação imediata dos núcleos, onde eles não existam, segundo o desenho configurativo da ReNaST;**

REDE NACIONAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR - ReNaST

★ **Consolidação do Informativo em Rede de Saúde do Trabalhador no SUS - InfoRedeST;**

★ **Agenda de Encontros Estaduais e Regionais para o fortalecimento da ReNaST;**

★ **Estabelecimento de diretrizes de articulação da ReNaST com a rede de saúde do SUS, compreendendo Atenção Básica / Saúde da Família; Vigilância e Assistência Médica;**

★ **Formatação de cursos de capacitação à distância para os gerentes dos núcleos componentes da ReNaST;**

★ **Agenda de capacitação maciça dos profissionais da rede de saúde do SUS, compreendendo Atenção Básica / Saúde da Família; Vigilância e Assistência Médica;**

★ **Criação de rede virtual de comunicação entre todos os níveis da ReNaST;**

★ **Definição e desencadeamento de Pesquisas Multicêntricas;**

★ **Definição e desencadeamento de Projetos Estratégicos;**

★ **Estabelecimento de Linha Editorial conjunta entre os componentes da ReNaST;**

★ **Cooperação técnica para a pós-graduação dos componentes da ReNaST, destacando-se o mestrado profissional do CESTE/ENSP;**

★ **Criação de Comitês Temáticos Permanentes.**

X - Finalizando, a compreensão da **ReNaST** implica em mudar o caráter de construção da área, em que hoje predomina a lógica da disseminação de Programas de Saúde do Trabalhador no âmbito do SUS, em que sobressai a ausência de mecanismos orgânicos de comunicação e cooperação, e sem o estabelecimento de uma articulação de nível nacional, para o estabelecimento de políticas e estratégias de ação.

REDE NACIONAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR - ReNaST

Contrapondo-se, portanto, à idéia de "ajuntamento" de Programas de Saúde do Trabalhador, a **ReNaST** pretende estabelecer elos intercomunicantes, segundo uma concepção sistêmica, por sinal, presente na própria idéia de Sistema Único de Saúde.

Propõe, também, a mudança gradual do caráter executor, até aqui predominante nos Programas de Saúde do Trabalhador, para uma instância de inteligência (Núcleo), cujo componente predominante seria o de gestão estratégica nas vertentes formulação, capacitação, consolidação de práticas, avaliação, validação, auditoria e, entre outras, rearranjos operacionais.

Além disso, a **ReNaST** tem como objetivo a consolidação de uma cultura institucional, no âmbito do SUS, formatada na experiência acumulada e futura dos componentes da rede, estabelecendo mecanismos mais perenes de cristalização das estruturas e de formalização das práticas.

Mais ainda, a **ReNaST**, a partir de mecanismos mais ágeis de organização, por meio de instrumentos de formação e informação em rede, instituição de comitês temáticos permanentes e realização mais sistemática de eventos articulados, pretende elevar substancialmente a capacidade técnica de seus componentes, cujo compromisso com a construção da área adquira maior visibilidade.

Brasília, 14 de agosto de 2000.

Luiz Carlos Fadel de Vasconcellos - Assessor da COSAT

SUGESTÕES PARA UMA AGENDA DE DEBATES

- 1 - ESTRUTURAÇÃO DA ÁREA
- 2 - RELAÇÃO COM INSTÂNCIAS DA REDE DO SUS
- 3 - RELAÇÃO COM INSTÂNCIAS DE SAÚDE FORA DO SUS
- 4 - VERTENTES DE AÇÃO PARA A CONFIGURAÇÃO DA REDE
- 5 - ESTRATÉGIAS DE ARTICULAÇÃO
- 6 - PESQUISAS MULTICÊNTRICAS E PROJETOS ESTRATÉGICOS
- 7 - COMITÊS PERMANENTES
- 8 - InfoRedeST