

UM ESTUDO DE CASO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE PROMOÇÃO À SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO SOB À ÓTICA DE HABERMAS

Luiza Weigel

Mestranda do Curso de Mestrado em Direito, área de concentração em direitos sociais e políticas públicas, da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1541524986904798> Email: lweigel@terra.com.br

Raimar Rodrigues Machado

Doutor e Direito do trabalho e professor da Graduação, do Curso de Especialização e do Programa de Pós-Graduação (Mestrado/ Doutorado) da UNISC- RS. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4552115102093921>. Email: raimar1705@gmail.com

Recebido: 03.08.2017 | Aprovado: 15.10.2017

RESUMO: O tema Políticas Públicas, delimitado a uma observação no que diz respeito aos serviços públicos, ao direito à segurança e saúde do trabalhador, e ao Município de Santa Cruz do Sul, considerando-se os aspectos ligados à legislação, foi o objeto de reflexão no presente artigo. Sendo fundamental a existência de serviços públicos adequados, quer-se verificar a existência de competência dos Municípios para a prestação serviços públicos relacionados à proteção e saúde do trabalhador e, em caso positivo, como este é prestado no Município de Santa Cruz do Sul. O método utilizado foi o hipotético-dedutivo, baseado em um estudo bibliográfico, da doutrina, da legislação, de documentos científicos e sítios oficiais. Constatou-se que cabe também ao Município a prestação dos citados serviços, com o devido auxílio dos demais entes federados. No Município de Santa Cruz do Sul este serviço é efetuado através do CEREST/Vales, o qual desempenha a atividade. Verificou-se, ainda, se é aplicável no caso em tela alguns elementos teóricos de Habermas no que tange aos serviços públicos e à participação popular, evidenciando, posteriormente, a adequação destes ensinos no desempenho das atividades prestadas pelo CEREST/Vales. Concluiu-se, por fim, que o serviço estudado possui mecanismos de fomento a participação popular na gestão do serviço público de saúde e segurança do trabalhador, a qual se dá por meio do Conselho de Gestão.

PALAVRAS-CHAVES: Serviço Público. Saúde e segurança no trabalho. Centro regional de referência em saúde do trabalhador. Município de Santa Cruz do Sul.

ABSTRACT: The issue of Public Policies, limited to an observation regarding public services, the right to safety and health of workers, and the Municipality of Santa Cruz do Sul, considering the aspects related to legislation, is the object of reflection in the This Article. Being essential the existence of adequate public services, it is wanted to verify the existence of competence of the Municipalities for the provision of public services related to the protection and health of the worker and, if so, how it is provided in the Municipality of Santa Cruz do Sul. Deductive hypothetical method based on a bibliographic study, the doctrine, the legislation, scientific documents and official websites was used. It was also verified that it is also the responsibility of the Municipality to provide these services, with the due assistance of the other federated entities. In the Municipality of Santa Cruz do Sul, this service is carried out through CEREST / Vales, which carries out the activity. There were also some ideas of Habermas regarding public services and popular participation, showing later the adequacy of these teachings in the performance of the activities provided by CEREST / Vales. It was concluded, finally, that the service studied has mechanisms to promote popular participation in the management of the public health and safety of the worker, which is done through the Management Council.

KEYWORDS: Public servisse. Health and safety at Work. Regional reference center on worker health. Municipality of Santa Cruz do Sul.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Indispensável à concretização da dignidade da pessoa humana, princípio fundamental ao Estado Democrático de Direito, que seja conferida a devida atenção à saúde e à segurança no ambiente de trabalho, os quais são direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal Brasileira.

Partindo disso, o tema a ser enfrentado é o das Políticas Públi-

cas, delimitado a uma observação no que diz respeito aos serviços públicos, ao direito à proteção e saúde do trabalhador, e ao Município de Santa Cruz do Sul, considerando-se os aspectos ligados à legislação.

Em atenção aos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente de trabalho, bem como ao fato de ser fundamental a existência de serviços públicos adequados, quer-se verificar a competência conferida aos Municípios acerca da prestação de serviços públicos relacionados a estes direitos do trabalhador e, em caso positivo, como este é prestado no Município de Santa Cruz do Sul.

A busca de respostas às questões levantadas perpassa pela compreensão do conceito de serviços públicos, da análise das qualificadas doutrinas sobre a temática, da legislação, e das ideias de Jürgen Habermas, em especial quanto à necessidade da participação social no desenvolvimento dos serviços públicos, verificando a existência de mecanismos que promovam essa participação nos serviços prestados no Município de Santa Cruz do Sul.

As hipóteses são a afirmativa e a negativa quanto à competência municipal desse serviço público de promoção da saúde e segurança do trabalhador, bem como de sua existência no âmbito de Santa Cruz do Sul.

Objetiva-se verificar se o tratamento dispensado à saúde e segurança do trabalho está sendo cumprido pelo Município de Santa Cruz do Sul nas diretrizes propostas por Habermas, sob um viés democrático e participativo.

Especificamente, se tem três objetivos: primeiro, trazer à compreensão o conceito e abrangência de serviços públicos. Segundo, analisar a competência para a execução dos serviços públicos, destacadamente ao direito à saúde e à segurança no ambiente de trabalho. Terceiro, analisar os serviços públicos de proteção à saúde e segurança do trabalhador desenvolvidos no Município de Santa Cruz do Sul, bem como a sua adequação aos preceitos democráticos propostos por Habermas. A estrutura do artigo corresponde a sequência dos objetivos específicos, apresentando-se as conclusões ao final.

Para alcançar os objetivos é utilizado o método hipotético dedutivo baseado em um estudo bibliográfico, da doutrina, da legislação, de documentos científicos e sites oficiais.

A abordagem trazida neste artigo se justifica eis que tem potencial para ensejar reflexões e contribuir para formulações teóricas e práticas que dizem respeito aos serviços públicos de promoção da saúde e segurança do trabalhador em Santa Cruz do Sul, possibilitando um maior controle social e o avanço da participação democrática.

2. SURGIMENTO E ANÁLISE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL

O tema de serviços públicos possui a maior relevância no ordenamento jurídico brasileiro. Desde a queda do modelo de Estado Liberal no mundo, no qual o poder público se abstinha de intervir nas atividades privadas, e o advento do Estado Social, as políticas públicas, em especial os serviços públicos, sempre estiveram presentes na vida das pessoas, sendo o Estado provedor de inúmeros direitos. Nesse sentido, o presente tópico bordará o tema dos serviços públicos, bem como sua abrangência e eventuais limites.

A conceituação de serviço público demonstra-se extremamente complexa, sendo da maior dificuldade determinar a abrangência e o enquadramento ou não de atividades como serviços públicos. Não obstante, fato é que a definição de serviço público, bem como suas características gerais, é palco para muitos debates. Assim, cada povo tem a possibilidade de dizer o que é ou não serviço público, sendo esta escolha um ato político, o qual reflete a concepção do papel do Estado naquela sociedade, de modo que o conceito pode emanar da Constituição, das leis, da jurisprudência ou dos costumes vigentes em um dado período (GROTTI, 2003, p. 83).

Serviço público, de modo sucinto, entende-se como a atividade desempenhada pelo Estado, ou por quem lhe faça as vezes, que se destina a satisfazer uma necessidade ou uma utilidade da coletividade, sendo que ao Estado não convém que este serviço permaneça exclusivamente nas mãos da iniciativa particular, se encontrando, assim, disciplinado pelo regramento de direito público. Diante disso, é de interesse público que a prestação do serviço não seja apenas condicionada a fiscalização e regulamentação que o poder público exerce sobre as atividades privadas em geral, mas que tenha um ordenamento específico destinado a seu desempenho. Nas

palavras de Celso Bandeira de Mello (2013, p. 687)¹:

serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinentes seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público - portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor de interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Partindo dos conceitos acima apresentados, ainda que não seja uníssona a definição de serviços públicos, imperioso tecer alguns comentários acerca dos pontos mais relevantes deste tema. Nesse sentido, pode-se citar como elementos caracterizadores dos serviços públicos: (a) é uma atividade material, ou seja uma tarefa exercida no plano concreto pelo Estado; (b) natureza ampliativa, ampliando a esfera de interesses dos particulares; (c) prestada pelo Estado ou por seus delegados; (d) sob regime de direito público²; e (e) com vistas à satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da coletividade (MAZZA, 2011, p. 580-581).

Ademais, deve-se cuidar para a importância que os serviços públicos possuem dentro da organização dos Estados modernos. O Estado deve buscar a materialização dos direitos fundamentais, o que ocorre, como regra, pela sua abstenção (direitos negativos) ou pelo implemento de políticas e serviços públicos (direitos positivos). Desta forma, tem-se os serviços públicos como instrumentos essenciais de qualquer política pública, serviço como meio para a concretização dos direitos fundamentais (RECK, 2013, p. 391).

Realçando a importância dos serviços públicos no ordenamento jurídico pátrio, Daniel Hachen, na mesma linha de outros autores contemporâneos, apresenta o denominado direito fundamental ao serviço público adequado. Ao se colocar o direito aos serviços públicos no patamar de direito fundamental, muito além de uma mera denominação, traz inúmeros revestimentos projetivos ao mesmo, dado que, como os demais direitos fundamentais, possui

aplicabilidade imediata, consubstancia uma cláusula pétrea, apresenta dimensão subjetiva e objetiva, proteção de seu núcleo intangível, cláusula de vedação de retrocesso social entre outras características. Muito além de um fim em si mesmo, o enquadramento do direito ao serviço público no rol de direitos fundamentais confere uma proteção abrangente a todos os direitos que exijam uma atuação positiva do Estado, fazendo que os direitos sociais, tão caros ao Estado contemporâneo, sejam resguardados (HACHEN, 2014, p. 130-133).

No mesmo viés protetivo, o direito fundamental ao serviço público, pressupõe uma prestação adequada, sendo este requisito integrante do corpo do princípio. Esta conclusão é obtida através do regime jurídico de direito público conferido aos serviços públicos; sendo que se impõe, coercitivamente, que o interesse público denotado desta atividade prepondere sobre o privado, bem como apresenta uma série de requisitos para a proteção desse interesse contra atos abusivos do Estado ou de seu exercente. Deste modo, estando o serviço submetido a todo arcabouço de direito público, a sua prestação encontra-se intrinsecamente ligada a princípios como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, segurança jurídica, entre outros, demonstrando que a vontade da Constituição Federal é de que o serviço não seja meramente prestado aos cidadãos, mas seja adequadamente executado (HACHEM, 2014, p. 134-136).

A classificação de uma atividade como serviço público, como já referido, denota de um ato político, via de regra erigido pelo poder legiferante estatal. Todavia, esta liberdade, em que pese ampla, não é absoluta, sendo que o Poder Legislativo deve balizar a sua vontade política na criação desses serviços pelas normas constitucionais. Deste modo, além dos serviços elencados pela Constituição Federal, notadamente nos artigos 21, 23 e 30, o legislador pode criar novos serviços desde que não ultrapassem as barreiras à ordem econômica, as quais são garantidoras da livre iniciativa. Nesse diapasão, os “serviços” desempenhados na esfera da exploração de atividades econômicas devem ser exercidos pelos particulares (MELLO, 2013, p. 707-708), sendo que o poder público apenas deve explorar diretamente as atividades econômicas no caso de *imperativo de segurança nacional* e de *relevante interesse coletivo*, conforme

artigo 173 da Constituição Cidadã (BRASIL, 1988)³.

Deve-se cuidar o fato de que nem todos os serviços públicos são exercidos exclusivamente pelo Estado, pois muitas vezes são prestados por particulares lado a lado com o poder público, na medida em que pode haver interesse econômico no desempenho de determinada atividade. Acerca do o tema, Hachem (2014, p. 127) expõe que:

é certo que a titularidade da atividade enquanto serviço público será exclusiva do Estado, pois se o ordenamento jurídico obrigá-lo a prestá-la ele não poderá se desincumbir de proporcionar a sua oferta contínua sob um regime jurídico especial. Mas casos há em que a Constituição autoriza que aquela mesma atividade que compete ao Estado prestar na condição de serviço público seja explorada pela iniciativa privada na condição de atividade econômica em sentido estrito (ainda que em tais casos ela seja fortemente regulada pelo Estado e o regime sofra o influxo de alguns princípios de Direito Público).

Deste modo, ainda que a regra seja a não existência de regime de privilégio na execução do serviço público, certas atividades, de relevante interesse público, são reservadas para o exercício exclusivo do Estado, como, por exemplo, o serviço de correio pessoal, conforme ADPF 46⁴ (BRASIL, 2009).

Segundo a doutrina pátria, os serviços públicos podem ser divididos entre serviços gerais (*uti universi*) e serviços individuais (*uti singulari*). O primeiro é utilizado para os serviços que são prestados para toda a coletividade indivisivelmente, de modo que seus usuários são indeterminados e indetermináveis. Já a segunda modalidade diz respeito aos serviços que podem ser divididos e individualizados, sendo que o Poder Público sabe a quem está prestando o serviço público e pode mensurar a sua utilização. Como exemplo de serviços *uti universi* tem-se a iluminação pública, conservação de logradouros públicos; já como serviços *uti singulari* pode-se citar coleta domiciliar de lixo, fornecimento de água encanada e energia elétrica (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 762-763).

Esta separação entre serviços públicos gerais e individuais é a classificação que apresenta a maior relevância prática, tendo em vista que o enquadramento de um serviço público em um dos

moldes gerará diferenças nos métodos de seu financiamento. Deste modo, os serviços públicos divisíveis podem ser financiados por meio de taxas (regime legal) ou tarifas (regime contratual), tendo em vista a divisibilidade da atividade, enquanto os serviços gerais e indivisíveis não (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 763).

Os serviços públicos podem ser prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente por quem lhe faça as vezes, sob regime de concessão ou permissão. Nesse sentido, o Estado poderá efetuar um contrato, precedido de licitação, para conferir, por meio de permissão ou concessão, a titularidade para a prestação do serviço, mantendo para si a titularidade do mesmo. Poderá, ademais, criar, autorizar a criação ou transferir a titularidade da prestação, para pessoas jurídicas especializadas, como se dá no caso da criação de autarquias ou fundações públicas (MAZZA, 2011, p. 587)⁵.

Por fim, cumpre mencionar que a Constituição da República elenca, em seus artigos 21, 23 e 30 diversas competências administrativas aos entes federados, sendo muitas delas verdadeiros serviços públicos. Nos pontos que seguem, serão analisadas as competências para esses serviços, em especial para os relacionados aos direitos à saúde e segurança dos trabalhadores.

3 CONSIDERAÇÕES QUANTO À COMPETÊNCIA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS PARA GARANTIA E PROMOÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À SAÚDE E SEGURANÇA NO MEIO AMBIENTE DE TRABALHO

O tema acerca das competências para a execução dos serviços públicos apresenta relevante importância para o presente trabalho. Nesse sentido, a Constituição Federal apresenta extenso rol de atividades que devem ser exercidas por cada ente federado, seja de modo individual ou integrado. Várias dessas atividades consubstanciam serviços públicos, os quais passar-se-á a analisar, com ênfase especial no que se refere à saúde e segurança do ambiente de trabalho.

Antes, oportuno lembrar que tanto a saúde quanto o meio ambiente equilibrado e sadio são direitos fundamentais e estão relacionados intrinsecamente com o princípio da dignidade da pessoa humana. Da mesma forma, o meio ambiente laboral equilibrado

e sadio, pois é parte do meio ambiente, cujo reconhecimento enquanto direito fundamental se dá a partir do resguardo da vida humana.

A técnica empregada pela Constituição Federal, assim como na grande maioria das federações, é a repartição constitucional de competência, na qual são conferidos aos entes políticos determinadas competências. Essa técnica serve para conferir aos entes federados a sua autonomia política. Nesse sentido:

na Carta Política de 1988, o legislador constituinte adotou como critério ou fundamento para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos o denominado **princípio da predominância do interesse**. Parte-se da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do poder público, ora em âmbito regional, ora em âmbito local (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, 766).

Diante disso, as competências foram divididas da seguinte forma: (a) interesse preponderantemente geral para União; (b) interesse preponderantemente regional para o Estados; e (c) interesse preponderantemente local para os Municípios. Um exemplo claro da aplicação prática dessa divisão é o transporte público de passageiros. Em se tratando de intramunicipal a competência é do município (interesse preponderantemente local), no caso de transporte intermunicipal e intraestadual a competência é do Estado (interesse preponderantemente regional), e no caso de transporte interestadual ou internacional a competência é da União (interesse preponderantemente geral) (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 766)⁶. Saliente-se que ao Distrito federal, devido a sua composição *sui generis*, ao qual lhe é vedada a divisão em municípios, foi conferido as competências cumulativamente dos Municípios e dos Estados, conforme artigo 32, §1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

José Afonso da Silva (2005, p. 480) apresenta célebre repartição das competências constitucionais, dividindo-as em: (a) competência material, (a.1) exclusiva (art. 21); e (a.2) comum, cumulativa ou paralela (art. 23); (b) competência legislativa, (b.1) exclusiva (art. 25, §§1º e 2º); (b.2) privativa (art. 22), (b.3) concorrente (ar. 24); e (b.4)

suplementar (art. 24 § 2º).

Por sua vez, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2016, p. 766) dividem da seguinte forma⁷:

(I) Competência enumerada expressa, sendo as competências taxativas e exclusivas da União, artigos 21 e 22 (principalmente);

(II) Competências taxativas e expressas dos Municípios; e as competências trazidas pelos incisos I e V do art. 30, os quais preveem duas cláusulas abertas de interesse local (I - legislar sobre assuntos de interesse local; V - organizar e prestar os serviços públicos de interesse local);

(III) Competência cumulada do Distrito Federal, a qual abrange as competências dos Estados e dos Municípios;

(IV) Competências residuais, remanescentes ou não enumeradas, conferida aos Estados, aos quais compete o que não for vedado pela Constituição Federal⁸;

(V) Competência administrativa comum, sendo que todos os entes podem/devem exercer as atividades neste enumeradas em situação de igualdade⁹;

(VI) Competência legislativa concorrente, sendo que nestes casos a União, os Estados e o Distrito Federal legislarão em conjunto em uma relação verticalizada em prol do ente maior.

Superada a divisão conferida às competências estatais, passa-se a realizar a análise dos dispositivos pertinentes as atividades foco deste trabalho, quais sejam a promoção a saúde e segurança do trabalhador.

Verifica-se que à União compete “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho”, conforme artigo 21, XXIV; estando presente nessa norma atividades que visem a segurança e a preservação da saúde do trabalhador. Por sua vez, é atribuída aos municípios a competência relativa a prestação, “com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população”, nos termos do artigo 30, VII (BRASIL, 1988).

Portanto, é de competência da União as atividades referentes

à inspeção e fiscalização do cumprimento das normas regulatórias do ambiente de trabalho, ou seja, a União realiza a fiscalização dos empreendimentos acerca de eventuais infrações à lei, dentre elas normas relativas a saúde e segurança do trabalhador. Assim, é atribuição da União a execução de políticas e serviços públicos de prevenção e proteção do trabalhador, criando as diretrizes a serem seguidas e fiscalizando o seu cumprimento.

Todavia, em que pese esta competência, para legislar, inspecionar e fiscalizar, seja conferida à União, deve-se atentar ao fato de que, em uma visão integrada e solidária da divisão de competência, os demais entes federados devem prestar todo o suporte possível na execução destas medidas, em especial de segurança, sempre informando ao tomar ciência de alguma irregularidade. Esta cooperação, ainda que fundamental em todos os aspectos da atividade estatal, é de interesse dos demais entes políticos, uma vez que, caso ocorram acidentes (típicos ou atípicos) decorrentes da má manutenção da segurança do trabalhador, irão ter prejuízos econômicos¹⁰.

Esmiuchando o dever de prevenção para um meio ambiente de trabalho sadio e seguro, Fincato (2009, p. 110) lembra que institucionalmente a responsabilidade é compartilhada entre diferentes atores sociais: órgãos governamentais, Ministério Público do Trabalho e Justiça do Trabalho, órgãos sindicais, empregadores e também trabalhadores.

Por sua vez, os serviços de atendimento à saúde da população em geral devem ser prestados pelos Municípios, com auxílio técnico e econômico dos Estados e da União (BRASIL, 1988). Logo, em havendo a necessidade de um serviço posterior para o reestabelecimento da saúde de um trabalhador prejudicado, o Município, auxiliado pelo Estado e pela União, deverá efetuar a atividade.

O direito a saúde encontra-se consagrado na Constituição Federal no artigo 6º, caput e XXII, e nos artigos 196 a 200. Deste modo, a saúde é um direito conferido a todas as pessoas, e consubstancia-se em um dever do Estado, e “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”, conforme artigo 196 (BRASIL, 1988). Assim, percebe-se que o direito à saúde é um direito gratuito que deve ser prestado pelo Estado, em especial pelos Municípios, auxiliados pelos demais entes federados.

Assim, findas as considerações acerca das competências para a execução de serviços públicos voltados à promoção do direito à saúde e segurança do trabalhador, passa-se a um estudo destes serviços no Município de Santa Cruz do Sul, bem como a participação da sociedade na elaboração e execução dos mesmos.

4. ANÁLISE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO DESENVOLVIDOS NO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL SOB A ÓTICA DEMOCRÁTICA DAS IDEIAS DE JÜRGEN HABERMAS

O presente tópico busca analisar os serviços públicos prestados no Município de Santa Cruz do Sul para a promoção da saúde e segurança do trabalhador. Conforme visto no ponto anterior, é de competência dos Municípios a execução de serviços públicos de saúde, com auxílio dos demais entes federados; estando compreendido dentro desse amplo sistema o direito à saúde do trabalhador. Para além da análise da prestação de serviços públicos que promovam a saúde e segurança do trabalhador, será verificada a participação popular nos mesmos, vendo se encontram-se adequados aos ideais democráticos propostos por Jürgen Habermas.

Deste modo, primeiramente deve-se mencionar a existência da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST), a qual se encontra prevista na Portaria nº 2.728 de 2009 do Ministério da Saúde. Logo em seu artigo 1º há a disposição no sentido de que esta rede deve ser implementada e mantida “de forma articulada entre o Ministério da Saúde, as Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o envolvimento de órgãos de outros setores dessas esferas”. Este diploma prevê, ainda, a “estruturação da rede de Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST)” (artigo 1º, §3º, I) e “a implementação das ações de promoção e vigilância em saúde do trabalhador” (artigo 1º, §3º, III). A criação dos CEREST pode se dar em âmbito estadual, regional ou municipal, conforme artigo 7º, §1º (BRASIL, 2009).

Por sua vez, as competências das CEREST encontram-se dispostas na Portaria 1.823 de 2012 - a qual institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora -, dispondo em seu artigo 14:

Art. 14. Cabe aos CEREST, no âmbito da RENAST:

I - desempenhar as funções de suporte técnico, de educação permanente, de coordenação de projetos de promoção, vigilância e assistência à saúde dos trabalhadores, no âmbito da sua área de abrangência;

II - dar apoio matricial para o desenvolvimento das ações de saúde do trabalhador na atenção primária em saúde, nos serviços especializados e de urgência e emergência, bem como na promoção e vigilância nos diversos pontos de atenção da Rede de Atenção à Saúde; e

III - atuar como centro articulador e organizador das ações intra e intersetoriais de saúde do trabalhador, assumindo a retaguarda técnica especializada para o conjunto de ações e serviços da rede SUS e se tornando pólo irradiador de ações e experiências de vigilância em saúde, de caráter sanitário e de base epidemiológica (BRASIL, 2012).

Verifica-se que os CEREST possuem grande importância quando se fala em saúde do trabalhador, sendo a sua criação e administração essenciais para a prestação adequada dos serviços públicos de segurança ao trabalhador. Estes centros atuam tanto no tratamento, no caso de algum acidente de trabalho, como de modo preventivo, buscando a proteção do trabalhador e gerando ganhos a sua qualidade de vida. No Município de Santa Cruz do Sul encontra-se a CEREST regional dos Vales, a qual abrange um grande número de municípios¹¹, prestando um caro serviço a esta região.

Deste modo, evidencia-se que o Município estudado apresenta serviços públicos voltados à saúde e segurança do trabalhador. Todavia, imperioso verificar se existe alguma previsão legal ou empírica acerca do enquadramento destes serviços com os preceitos democráticos propostos por Jürgen Habermas. Diante disso, tecer-se-á breves comentários acerca das ideias do citado autor¹².

Primeiramente, compre mencionar que Habermas possui um

viés muito forte no sentido do princípio democrático, acreditando que o exercício das atividades estatais não se pode dar à revelia dos cidadãos, sendo exercida unicamente pelo poder público. Desse modo, é necessário que haja uma participação do cidadão com a finalidade de promover o controle social dos atos estatais, visando um direcionamento dos atos estatais para as necessidades mais latentes das pessoas¹³. Neste sentido, Habermas (2002, p. 285) explica:

O conceito de uma política deliberativa só ganha referência empírica quando fazemos jus à diversidade das formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por um auto-entendimento mútuo de caráter ético, mas também pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de acordos, da checagem da coerência jurídica, de uma escolha de instrumento racional e voltada a um fim específico e por meio, enfim, de uma fundamentação moral.

O conceito de política deliberativa proposto por Habermas busca a aproximação entre o modelo liberal e o republicano, prevendo que o teor intersubjetivo dos direitos não seja atingido pela dicotomia existente entre os modelos, devendo existir uma relação simétrica entre os direitos e deveres do cidadão (HABERMAS, 2002, p. 281). O modelo de democracia deliberativa demonstra-se o mais adequado, em que pese não se deva rechaçar a democracia representativa. Na realidade, ambos os sistemas devem existir em consonância, sendo que os cidadãos devem ter possibilidade de participar nas decisões que lhes sejam de interesse.

Nesse sentido, tem-se que a participação não consubstancia mero acessório da atividade administrativa, mas, de modo diverso, apresenta-se como “processos destinados à legitimação de decisões, eficazes *ex ante*, os quais, julgados de acordo com seu conteúdo normativo, substituem atos da legitimação ou da jurisdição” (HABERMAS, 1997, p. 184-185). Assim, os serviços públicos, para que possam ser considerados legítimos, devem prever mecanismos de participação popular na sua execução.

Dentro da estrutura dos CEREST/Vales encontra-se a previsão da criação de um Conselho Gestor do Centro de Referência Regional em Saúde do Trabalhador, o qual funciona como mecanismo

de participação social no serviço público prestado. As finalidades do Conselho Gestor são: “discutir, identificar, acompanhar, avaliar, deliberar e fiscalizar a execução das ações do CEREST/Vales, nos limites de sua competência”, conforme artigo 1º do seu Regimento Interno. As suas atribuições encontram-se elencadas no artigo 4º deste diploma, sendo que estas buscam a participação social nas decisões ocorridas dentro do centro, bem como a sua fiscalização e acesso à documentos essenciais para a sua atividade. O Conselho, nos termos do artigo 3º, é composto da seguinte forma:

Art. 3º – O Conselho Gestor será constituído por 24 membros titulares e 24 suplentes assim definidos:

I - 2ª COORDENADORIA REGIONAL DE SAÚDE (2ª CRS) - [...] sem representação no Conselho Gestor, considerando a proporcionalidade (um município entre sessenta e oito).

II - 8ª COORDENADORIA REGIONAL DE SAÚDE (8ª CRS) - [...] representada por 08 (oito) conselheiros: • 4 (quatro) representantes titulares e 4 (quatro) suplentes dos movimentos sociais (usuários); • 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente da Secretaria da Saúde do Estado; • 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente dos Gestores Municipais; • 2 (dois) representantes titulares e 2 (dois) suplentes dos trabalhadores de saúde;

III - 13ª COORDENADORIA REGIONAL DE SAÚDE (13ª CRS) - [...], representada por 08 (oito) conselheiros: • 4 (quatro) representantes titulares e 4 (quatro) suplentes dos movimentos sociais (usuários); • 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente da Secretaria da Saúde do Estado; • 1 (um) representante titular do Gestor Municipal do Município-sede (Santa Cruz do Sul) e 1 (um) suplente representado pelos Gestores Municipais da 13ª CRS; • 1 (um) representantes titular e 1 (um) suplente dos trabalhadores de saúde: • 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente dos trabalhadores do CEREST/Vales

IV - 16ª COORDENADORIA REGIONAL DE SAÚDE (16ª CRS) - [...] representada por 08 (oito) conselheiros: • 4 (quatro) representantes titulares e 4 (quatro) suplentes dos movimentos sociais (usuários): • 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente da Secretaria da Saúde do Estado; • 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente dos Gestores Municipais; • 2 (dois) representantes titulares e 2 (dois) suplentes dos trabalhadores de saúde.

Dentro da estrutura dos CEREST, especialmente no Conselho Gestor, encontra-se uma ampla gama de participantes originados dos mais diversos ambientes, dentre eles os usuários, representantes das Secretarias Estaduais e Municipais e de trabalhadores da saúde.

Desta forma, ao menos na previsão legal, visualiza-se um fortalecimento do princípio democrático e da participação social, indo ao encontro dos ideais propostos por Habermas, de modo a legitimar a execução deste serviço tão caro à sociedade. Assim, pode-se afirmar que a administração do CEREST se encontra permeada pela participação popular, a qual possui a possibilidade de expor seus anseios e buscar um direcionamento adequado dos serviços públicos de promoção à saúde e segurança do trabalhador.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a analisar os serviços públicos voltados a promoção da saúde e segurança do trabalhador desenvolvidos no Município de Santa Cruz do Sul. Inicialmente constatou-se que o conceito de serviços públicos é complexo, todavia possui características pelas quais se deixa identificar. Ainda, verificou-se o enquadramento do direito aos serviços públicos como preceito fundamental e a necessidade de prestação adequada.

Após a análise acerca dos parâmetros gerais dos serviços públicos, realizou-se o estudo da divisão das competências dos serviços públicos na Constituição Federal. Dentre as citadas competências, deu-se um maior enfoque às atribuições referentes à saúde e segurança do trabalhador, serviços enfatizados neste trabalho, constatando-se que compete ao Município, com auxílio dos demais entes federados, a promoção dos serviços públicos à saúde e segurança do trabalhador.

Concluídas estas abordagens, verificou-se os serviços públicos de promoção à saúde e segurança do trabalhador existentes no Município de Santa Cruz do Sul. Dentre estes, evidencia-se o Centro de Referência em Saúde do Trabalhador - CEREST dos Vales, o qual se encontra locado neste Município. Do exame das atribuições e serviços desenvolvidos no CEREST, confrontados com as ideias de Jürgen Habermas acerca da necessidade da participação social

na tomada de decisões pelo poder público, inclusive no desenvolvimento e execução dos serviços públicos, verifica-se a existência de previsões de participação social no âmbito do CEREST. Este prevê a criação/existência de Conselhos de Gestão, formados por usuários, membros dos Estados e Municípios e por profissionais da área da saúde. Neste sentido, verifica-se haver dentro da estrutura do CEREST um órgão integrado tanto por integrantes do âmbito privado quanto do público, sendo, ainda, ocupado por usuários e prestadores do serviço.

Com o presente estudo foi possível concluir que o funcionamento do CEREST/Vales se encontra em consonância com certos ideais democráticos evidenciados por Jürgen Habermas, sendo estes serviços possuidores de legitimidade na sua execução. Conforme já frisado, não foi testado todo ordenamento do CEREST com as teorias de Habermas, apenas verificou-se a previsão de participação social no desempenho do serviço.

NOTAS

(ENDNOTES)

1. Saliente-se que o próprio autor menciona a dificuldade na definição de serviços públicos, sendo que conceitos amplos (que enquadram as mais variadas atividades estatais como serviço público, como poder de polícia e atos de império) geraram inúmeras celeumas sobre o assunto ao longo da evolução doutrinária, inclusive criando diferentes acepções sobre o tema (objetiva, subjetiva e formal), as quais não serão aprofundadas neste artigo. No presente trabalho, adota-se um conceito restritivo de serviço público, conforme a definição acima transcrita. Para uma maior compreensão do tema, indica-se a leitura da obra “Curso de Direito Administrativo” de Celso Antônio Bandeira de Mello.
2. Há autores que enquadram os serviços públicos como regime parcialmente público, tendo em vista que em determinados casos haverá incidência de normas que não são propriamente de direito público, como o Código de Defesa do Consumidor (MAZZA, 2011, p. 581).
3. Impera ressaltar que os termos empregados pela Constituição Federal (exploração de atividade econômica; imperativo de segurança nacio-

nal; e relevante interesse coletivo) são termos abertos, não havendo definição expressa pelo texto constitucional. Todavia, isto não confere ao legislador um poder absoluto para a criação de serviços públicos, uma vez que esta atividade deve estar limitada pelo princípio da proporcionalidade, bem como pela atividade de definição destes termos pela melhor doutrina.

4. *In verbis* a ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMPRESA PÚBLICA DE CORREIOS E TELEGRÁFOS. PRIVILÉGIO DE ENTREGA DE CORRESPONDÊNCIAS. SERVIÇO POSTAL. CONTROVÉRSIA REFERENTE À LEI FEDERAL 6.538, DE 22 DE JUNHO DE 1978. ATO NORMATIVO QUE REGULA DIREITOS E OBRIGAÇÕES CONCERNENTES AO SERVIÇO POSTAL. PREVISÃO DE SANÇÕES NAS HIPÓTESES DE VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL. COMPATIBILIDADE COM O SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 1º, INCISO IV; 5º, INCISO XIII, 170, CAPUT, INCISO IV E PARÁGRAFO ÚNICO, E 173 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LIVRE CONCORRÊNCIA E LIVRE INICIATIVA. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO CONFERIDA AO ARTIGO 42 DA LEI N. 6.538, QUE ESTABELECE SANÇÃO, SE CONFIGURADA A VIOLAÇÃO DO PRIVILÉGIO POSTAL DA UNIÃO. APLICAÇÃO ÀS ATIVIDADES POSTAIS DESCRITAS NO ARTIGO 9º, DA LEI (BRASIL, 2009).
5. Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2016, p. 771-773) adotam uma classificação diversa: (a) prestação direta, o serviço é prestado pela administração pública, direta ou indireta; (b) prestação indireta, o serviço é prestado por particulares por meio de delegação; (c) prestação centralizada, o serviço é prestado pela administração direta; (d) prestação descentralizada, o serviço é prestado por pessoa diversa do ente federado titular do serviço, sendo (d.1) descentralizada por serviços, quando prestada por entidade da administração indireta e (d.2) descentralizada por colaboração, quando prestada por particulares; e (e) prestação desconcentrada, quando prestada por um órgão de pessoa jurídica que detém a titularidade do serviço, sendo (e.1) desconcentrada centralizada, quando este órgão integrar a administração direta e (e.2) desconcentrada descentralizada, quando o órgão integrar a estrutura de uma entidade da administração

indireta. No entendimento desses autores, no caso da outorga de um serviço público para uma entidade da administração indireta, notadamente as entidades de direito público, haverá, além da titularidade da prestação, a transferência da titularidade do serviço, sendo que este tema ainda não se encontra pacificado na doutrina.

6. Compre mencionar que nem todos os autores utilizam a mesma denominação para classificar a divisão das competências, ainda que os efeitos práticos sejam quase idênticos. Por exemplo, Carvalho Filho (2014, p. 333) utiliza o “critério relativo à extensão territorial dos interesses a serem alcançados pela prestação do serviço. De fato, tratando-se de serviço que abranja toda a extensão territorial do país, deverá ele ser prestado pela União. Se abranger todo o Estado, ultrapassando, pois, os limites municipais, deve ser prestado por aquele. E aos Municípios caberá prestar aqueles que sejam de interesse local e, portanto, dentro dos seus limites territoriais”.
7. Em opinião pessoal, esta divisão se apresenta mais adequada.
8. A única competência expressamente conferida para os Estados encontra-se no parágrafo 2º do artigo 25, o qual dispõe “Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação” (BRASIL, 1988).
9. A fim de evitar conflitos na execução das atividades administrativas comuns, a constituição, em seu artigo 23, parágrafo único, prevê a criação de leis complementares para a fixação de parâmetros de cooperação entre os entes, visando que não haja conflito e dispêndio desnecessário de verba e tempo em políticas conflitantes.
10. Neste artigo não se pretende a abordagem de questões relacionadas a ações regressivas contra eventuais responsáveis pelo prejuízo, a exemplo dos empregadores. Os prejuízos ora citados tratam-se dos decorrentes com dispêndios relativos a serviços de reestabelecimento de saúde.
11. A saber: Anta Gorda (RS), Arroio do Meio (RS), Arroio do Tigre (RS), Arvorezinha (RS), Barros Cassal (RS), Bom Retiro do Sul (RS), Boreador do Leão (RS), Cachoeira do Sul (RS), Candelária (RS), Canudos do Vale (RS), Capitão (RS), Caçapava do Sul (RS), Cerro Branco (RS), Colinas (RS), Coqueiro Baixo (RS), Cruzeiro do Sul (RS), Dois

Lajeados (RS), Doutor Ricardo (RS), Encantado (RS), Encruzilhada do Sul (RS), Estrela (RS), Estrela Velha (RS), Fazenda Vilanova (RS), Fontoura Xavier (RS), Forquetinha (RS), General Câmara (RS), Gramado Xavier (RS), Herveiras (RS), Ibarama (RS), Ilópolis (RS), Imigrante (RS), Itapuca (RS), Lagoa Bonita do Sul (RS), Lajeado (RS), Marques de Souza (RS), Mato Leitão (RS), Muçum (RS), Nova Bréscia (RS), Novo Cabrais (RS), Pantano Grande (RS), Passa Sete (RS), Passo do Sobrado (RS), Paverama (RS), Pouso Novo (RS), Poço das Antas (RS), Progresso (RS), Putinga (RS), Relvado (RS), Rio Pardo (RS), Roca Sales (RS), Santa Clara do Sul (RS), Santa Cruz do Sul (RS), Segredo (RS), Sinimbu (RS), Sobradinho (RS), São José do Herval (RS), São Valentim do Sul (RS), Sério (RS), Tabaí (RS), Taquari (RS), Teutônia (RS), Travesseiro (RS), Vale Verde (RS), Vale do Sol (RS), Venâncio Aires (RS), Vera Cruz (RS), Vespasiano Correa (RS), Westfalia (RS).

12. Importante mencionar que no presente artigo não será realizado um estudo dos preenchimentos dos requisitos para o enquadramento dos serviços públicos identificados nas teorias de Habermas acerca da devida participação social, mas apenas se os serviços desenvolvidos se encontram adequados com as matrizes democráticas propostas pelo mesmo.
13. No mesmo sentido do controle social tem-se a democracia deliberativa, a qual prevê a participação da sociedade no processo decisório e de produção de leis por parte do Estado, podendo ser conceituada como a “[...] idéia (sic) de que a produção legítima de leis deriva da deliberação pública dos cidadãos” (MONTEIRO, 2006, 195)

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; Paulo. *Direito administrativo descomplicado*. 24. ed. São Paulo: Forense, 2016.

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Portaria n. 2.728 do Ministério da Saúde, de 11 de novembro de 2009. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/cerest/doc/DOC000000000043309.PDF>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BRASIL. Portaria n. 1.829 do Ministério da Saúde, de 23 de agosto de 2012. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 ago. 2012. Disponível em: < http://www.conselho.saude.gov.br/web_4cnst/docs/Portaria_1823_12_institui_politica.pdf >. Acesso em: 12 nov. 2016.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Centros de Referência em Saúde do Trabalhador. *Regimento Interno*. Porto Alegre, 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADPF. 46. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 05 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608504>>. Acesso em: 06 dez. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FINCATO, Denise. Saúde, higiene e segurança no teletrabalho: reflexões e dilemas no contexto da dignidade da pessoa humana trabalhadora. In: *Direitos fundamentais e justiça*. n. 9, p. 101-123 Disponível em: <www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/09_artigo_05.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2016.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. *Direito e democracia: entre a faticidade e a validade*. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. *Revista de direito administrativo e constitucional*, Belo Horizonte, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MONTEIRO, Geraldo Tadeu. Democracia Deliberativa. In: BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.). *Dicionário de Filosofia do Direito*. São Leopoldo: Unisinos, 2006, p. 195-199

RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com o serviços **públicos**. In: **Robert** Alexy; Narciso Baes; Hans Sandkuhler; Paulo Hahn. (Org.). *Níveis de efetivação dos direitos fundamentais civis e sociais: um diálogo Brasil e Alemanha*. Joaçaba - SC: Unoesc, 2013, v. 1, p. 381-410.