



**Universidade Federal
de São João del-Rei**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROFIAP**

WANDERSON RESENDE MENDES

**A MONETIZAÇÃO DA SAÚDE NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO
SUPERIOR DE MINAS GERAIS**

**São João del Rei, Minas Gerais
Maio, 2022**

WANDERSON RESENDE MENDES

**A MONETIZAÇÃO DA SAÚDE NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO
SUPERIOR DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de São João del-Rei, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Administração Pública, para a obtenção do título de Mestre.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Carlos Eduardo Durange
de Carvalho Infante

São João del Rei, Minas Gerais

2022

a ficha catalográfica deve ser confeccionada por profissional bibliotecário.

WANDERSON RESENDE MENDES

**A MONETIZAÇÃO DA SAÚDE NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO
SUPERIOR DE MINAS GERAIS**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Orientador: _____

Prof. Dr. (Nome do professor Orientador), UFSJ
Doutor pela (Instituição onde obteve o título - Cidade, País)

Banca Examinadora:

Prof. Dr. (Nome do professor), sigla da Instituição onde atua
Doutor pela (Instituição onde obteve o título - Cidade, País)

Prof. Dr. (Nome do professor), sigla da Instituição onde atua
Doutor pela (Instituição onde obteve o título - Cidade, País)

Prof. Dr. (Nome do professor), sigla da Instituição onde atua
Doutor pela (Instituição onde obteve o título - Cidade, País)

Coordenador do PROFIAP:

Prof. Dr. (Nome do Coordenador do Programa)

São João del Rei, Minas Gerais (Maio, 2022)

RESUMO

O adicional de insalubridade é uma contraprestação pecuniária percebida por quem está laborando em um ambiente insalubre. Um ambiente insalubre precisa receber melhorias, para eliminar ou neutralizar a insalubridade e, assim, proteger a saúde de quem está laborando naquele local. Este estudo pretende verificar quais as providências adotadas pelas Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais após a emissão de um laudo de insalubridade. Pretende-se analisar se são implantadas melhorias de infraestrutura, nos ambientes de trabalho insalubres, suficientes para eliminar ou neutralizar a insalubridade, protegendo a saúde dos servidores públicos e, conseqüentemente, reduzindo gastos públicos com adicionais de insalubridade. Ou se essas Instituições se restringem apenas ao pagamento do adicional de insalubridade, fenômeno conhecido como monetização da saúde. Para desenvolver esta pesquisa, foi realizada uma coleta e análise dessas informações, por meio do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC), ferramenta disponibilizada pela Lei de Acesso à Informação. Como resultado da pesquisa, ficou constatado que 16 entre as 17 Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais não realizaram adequações, nos ambientes laborais, suficientes para neutralizar ou eliminar a insalubridade durante os anos de 2017, 2018 e 2019.

Palavras-chave: Adicional de Insalubridade. Saúde e Segurança do Trabalho. Monetização da Saúde. Gastos Públicos.

ABSTRACT

The health risk premium is a pecuniary consideration perceived by those working in an unhealthy environment. An unhealthy environment requires improvements to eliminate or neutralize the risk, thus protecting the health of those working in that place. This study intends to verify the measures adopted by the Higher Education Federal Institutions of Minas Gerais after the issuance of a health risk report. We intend to analyze whether infrastructure improvements implemented in unhealthy work environments are sufficient to eliminate or neutralize unhealthy conditions, protecting the health of public servants and consequently reducing public spending on the health risk premium or if these institutions are restricted to the payment of the premium, a phenomenon known as health monetization. This study consisted of a collection and analysis of this information through the Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC, Electronic Citizen Information System), a tool made available by the Law on Access to Information. The results indicated that 16 of the 17 Higher Education Federal Institutions of Minas Gerais did not make sufficient adjustments in the work environments to neutralize or eliminate unhealthy conditions during 2017, 2018, and 2019.

Keywords: Health Risk Premium. Work Health and Security. Health Monetization. Public Expenses.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Referencial Teórico.....	18
Figura 2 - Metodologia de Pesquisa	51

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo das atividades insalubres da NR 15.....	31
Quadro 2 - Características de SST na África do Sul, Austrália, Canadá e Espanha	43
Quadro 3 - Caracterização Metodológica da Pesquisa	47
Quadro 4 - Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais	52
Quadro 5 - Etapas do questionário	53
Quadro 6 - Resultados da UFJF relativos ao objetivo 1	58
Quadro 7 - Resultados da UFLA relativos ao objetivo 1	58
Quadro 8 - Resultados da UFMG relativos ao objetivo 1	59
Quadro 9 - Resultados da UFOP relativos ao objetivo 1.....	59
Quadro 10 - Resultados da UFSJ relativos ao objetivo 1	60
Quadro 11 - Resultados da UFTM relativos ao objetivo 1.....	60
Quadro 12 - Resultados da UFU relativos ao objetivo 1	61
Quadro 13 - Resultados da UFV relativos ao objetivo 1	61
Quadro 14- Resultados da UFVJM relativos ao objetivo 1.....	62
Quadro 15 - Resultados da UNIFAL relativos ao objetivo 1	63
Quadro 16 - Resultados da UNIFEI relativos ao objetivo 1	63
Quadro 17 - Resultados do CEFET relativos ao objetivo 1	63
Quadro 18 - Resultados do IFMG relativos ao objetivo 1.....	64
Quadro 19 - Resultados do IFNMG relativos ao objetivo 1.....	64
Quadro 20 - Resultados do IFSUDESTEMG relativos ao objetivo 1	65
Quadro 21 - Resultados do IFSULDEMINAS relativos ao objetivo 1	65
Quadro 22 - Resultados do IFTM relativos ao objetivo 1	66
Quadro 23 - Gasto total com insalubridade versus gasto de insalubridade exclusivamente com risco biológico nas IFES de MG em dezembro de 2019	74

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade média mensal de servidores que recebiam o adicional de insalubridade nos anos de 2017, 2018 e 2019	67
Gráfico 2 - Média mensal do gasto público com adicional de insalubridade nos anos de 2017, 2018 e 2019.....	68

LISTA DE ABREVIATURAS

ACGIH	American Conference of Governmental Industrial Hygienists
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CGSS	Comitê Gestor de Atenção à Saúde do Servidor
CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNI	Confederação Nacional da Indústria
EPI	Equipamento de Proteção Individual
e-SIC	Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais
IFNMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais
IFSUDESTEMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais
IFSULDEMINAS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas
IFTM	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NR	Norma Regulamentadora
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PASS	Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PGR	Programa de Gerenciamento de Riscos
PROFIAP	Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional
SESMT	Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho
SHAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIASS	Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor

SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SISOSP	Sistema Integrado de Saúde Ocupacional do Servidor Público Federal
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFSJ	Universidade Federal de São João del Rey
UFSJ	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Objetivos	14
1.1.1	Objetivo Geral	14
1.1.2	Objetivos Específicos	14
1.2	Justificativa	15
1.3	Delimitação da Pesquisa	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1	Breve histórico da saúde e segurança do Trabalho	18
2.2	Saúde e Segurança do Trabalho na Administração Pública	22
2.3	Insalubridade	25
2.4	Monetização da Saúde	34
2.5	Trabalhos insalubres em outros países	40
3	METODOLOGIA	45
3.1	Características da Pesquisa	46
3.2	Técnicas de coleta e análise dos dados	48
3.3	Figura Metodológica	49
4	ANÁLISE DOS DADOS	52
5	ANÁLISE DOS RESULTADOS	57
5.1	Objetivo 1: Mensurar quantidade de servidores que recebem o adicional de insalubridade e o custo mensal despendido	57
5.2	Objetivo 2: Analisar se as IFES pesquisadas declaram realizar melhorias nos ambientes de trabalho insalubres	69
5.3	Objetivo 3: Verificar quantos adicionais de insalubridade foram suspensos após a adoção de medidas que conservem o ambiente de trabalho salubre	72
5.4	Objetivo 4: Mensurar a redução de gastos públicos após implantação de medidas que conservem o ambiente de trabalho salubre	74
5.5	Objetivo 5: Analisar os motivos da manutenção do pagamento de insalubridade, em vez da adequação de ambientes insalubres	776
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	82
	APÊNDICE A - ATIVIDADES E OPERAÇÕES INSALUBRES	90

1 INTRODUÇÃO

A saúde dos trabalhadores no Brasil assume caráter fundamental, no artigo 7º, inciso XXII da Constituição da República (BRASIL, 1988), garantindo-se direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. A Administração Pública abrange uma grande diversidade de atividades, constituindo-se pelos mais variados ambientes laborais, necessitando de sua permanente vigilância, com o intuito de preservar o meio ambiente de trabalho hígido, protegendo a saúde dos servidores públicos.

O cuidado com a saúde e com a qualidade de vida dos servidores públicos resulta em um serviço mais aprimorado para a sociedade. Assim, para oferecer um serviço de melhor qualidade à população, a Administração Pública precisa buscar uma melhoria contínua à qualidade de vida para os servidores, com o ambiente de trabalho sendo constantemente avaliado (SANTI; BARBIERI; CHEADE, 2018). A salubridade dos ambientes, a higiene ocupacional, a ergonomia dos móveis e equipamentos são fatores que contribuem com a satisfação dos servidores em relação aos aspectos organizacionais, ambientais e comportamentais (ARAUJO, 2018).

Até à promulgação da Constituição em 1988, não havia nenhum tipo de regulação ou instrumento de proteção para a saúde dos servidores públicos federais. As primeiras medidas surgem somente, a partir da Lei Federal do Regime Jurídico desses servidores (BRASIL, 1990), sendo essas normas específicas e restritas às licenças médicas e aposentadorias por invalidez (MARTINS et al., 2017). A partir de dezembro de 2007, a Administração Pública Federal estabelece o compromisso de construir e implantar, de forma compartilhada, uma Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS), sustentada por um sistema de informação em saúde do servidor e a garantia de recursos financeiros específicos para a implementação de ações e projetos (ZANIN et al., 2015). Jackson Filho e Ponce (2017) consideram que a PASS foi criada, para consolidar as ações necessárias na área da saúde e segurança do trabalho dos servidores públicos federais, mas também, para sanar o expressivo número de aposentadorias por invalidez e adoecimentos, constatados, naquele momento, entre os servidores públicos.

Em 2009, como estratégia para a implementação da PASS, foi criado o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor (SIASS), para coordenar as ações e programas, nas áreas de assistência à saúde, perícia oficial, promoção, prevenção e acompanhamento da saúde dos servidores, articulando os recursos existentes e, assim, propor medidas para a

implementação das ações da PASS (JACKSON FILHO; PONCE, 2017). Segundo Zanin et al. (2015), o SIASS é a base estruturante da PASS que possui maior ação governamental, sendo, em razão disso, a que mais tem avançado.

Nas décadas de 2000 e 2010, em consonância com a PASS, foram criados os seguintes dispositivos legais, para orientar as ações de proteção à saúde dos servidores públicos federais: Norma Operacional de Saúde do Servidor Público Federal (NOSS); Portaria Normativa SRH nº 3 de 07/05/2010 que contém as diretrizes e ações em saúde mental e diretrizes gerais de promoção da saúde; Portaria nº 797, de 22 de março de 2010, que instituiu o Manual de Perícia Oficial. Entretanto a PASS ainda vivencia diversas lacunas: problemas de financiamento, de recursos humanos e de fiscalização (GONÇALVES et al., 2016).

Enquanto um ambiente de trabalho não oferece condições adequadas, livre de agentes nocivos à saúde, a legislação prevê o pagamento do adicional de insalubridade ao trabalhador, em decorrência da presença de agentes insalubres naquele ambiente de trabalho. Delgado (2012) define essa compensação pecuniária como parcelas suplementares devidas ao empregado, em virtude do exercício do trabalho, em condições tipificadas mais gravosas. De acordo com Oliveira (2011), deve-se priorizar a eliminação ou neutralização da insalubridade e, apenas quando inviável e de forma excepcional, recompensar o trabalhador monetariamente.

A monetização da saúde é a expressão utilizada, para a compensação financeira ao trabalho efetuado sobre condições nocivas à sua saúde, compensando-se o trabalhador pecuniariamente por possíveis danos à saúde aos quais está sujeito no ambiente de trabalho (MAFRA, 2014). Assim, no sistema de monetização da saúde, o que se prioriza é o correto pagamento de adicionais, em detrimento da eliminação ou redução dos riscos. Com isso, existe uma preocupação exacerbada por adicionais, mas pouca atenção é dada à efetiva eliminação ou redução dos riscos presentes no ambiente de trabalho (CAMPAGNOLI, 2016).

O pagamento dos adicionais ocupacionais, quando ocorrem na esfera pública, podem acarretar altos custos para o Erário. Segundo dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), apenas em março de 2020, a Administração Pública Federal gastou R\$ 51.505.024,25 em adicionais de insalubridade, visto que 100.149 servidores públicos receberam esse adicional. Estes são os custos diretos, pois, em um ambiente laboral, como de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), além dos servidores públicos, muitas vezes, dividem aquele mesmo local, terceirizados contratados pela Instituição.

Grande parte desses gastos podem estar concentrados, no estado de Minas Gerais, já que esse estado da Federação é o que possui o maior número de Universidades Federais (11) e de

Institutos Federais (5), além de um Centro Federal de Educação Tecnológica, totalizando 17 IFES. Se tais ambientes insalubres fossem adequados, as Instituições deixariam de pagar não apenas os adicionais ocupacionais dos servidores públicos, mas também dos terceirizados contratados, que são pagos pela Administração Pública de forma indireta. Além disso, um ambiente livre de riscos ocupacionais protege não só a saúde dos servidores e dos terceirizados, mas também a de milhares de discentes que realizam aulas práticas nesses locais insalubres.

O pagamento de adicionais de insalubridade não desobriga a Administração Pública da responsabilidade de promover melhorias contínuas nos ambientes de trabalho, com a finalidade de neutralizar os riscos existentes e proporcionar um ambiente hígido. Diante dessa realidade, tendo como foco desta pesquisa as Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais, tem-se a seguinte questão:

Quais as principais ações estas Instituições estão adotando para eliminar ou reduzir os riscos de ambientes de trabalhos insalubres?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar como as Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais, diante da legislação vigente, estão atuando na melhoria de infraestrutura, nos ambientes de trabalho insalubres, de forma a eliminar ou neutralizar a insalubridade, refletindo na diminuição de gastos públicos com adicionais de insalubridade e protegendo a saúde dos servidores públicos.

1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Mensurar a quantidade de servidores que recebem o adicional de insalubridade e o custo mensal despendido com esses adicionais nas IFES de Minas Gerais nos anos de 2017, 2018 e 2019;
- b) Analisar se as IFES pesquisadas realizam melhorias, nos ambientes de trabalho insalubres, suficientes para eliminar ou neutralizar a insalubridade, após a emissão de laudo técnico de insalubridade;
- c) Verificar quantos adicionais de insalubridade foram suspensos, em cada uma das IFES de Minas Gerias, após a adoção de medidas que conservem o ambiente de trabalho salubre, nos anos de 2017, 2018 e 2019;

- d) Mensurar a redução de gastos públicos com a diminuição de servidores que deixaram de receber o adicional de insalubridade pela implantação de medidas que conservem o ambiente de trabalho salubre nos anos de 2017, 2018 e 2019;
- e) Analisar os motivos da manutenção do pagamento de insalubridade, em vez da adequação de ambientes insalubres, nas IFES de Minas Gerais em que isso ocorre.

1.2 Justificativa

Um ambiente laboral pode expor um trabalhador a diversos riscos ambientais, comprometendo a sua saúde e levando-o a desenvolver doenças ocupacionais. Todavia a possibilidade garantida pelo Estado, do pagamento de um adicional ocupacional, em decorrência da exposição do trabalhador a agentes nocivos à sua saúde, pode dificultar maiores avanços na prática em se disponibilizar um ambiente hígido e livre de doenças. A legislação brasileira permite ao empregador escolher entre realizar melhorias no ambiente de trabalho ou pagar o adicional de insalubridade. Existe, assim, a possibilidade de compensar o trabalhador pecuniariamente pelos possíveis danos a que ele está sujeito no ambiente de trabalho em vez de proteger sua saúde.

Em razão dos avanços das medidas de controle e de engenharia, uma grande parte dos agentes nocivos à saúde, presentes no ambiente de trabalho, podem ser eliminados ou neutralizados. Dos 13 anexos vigentes na NR 15, que tratam das atividades insalubres, apenas os riscos ambientais, contidos no anexo 6 (trabalhos sob condições hiperbáricas), as substâncias cancerígenas, presentes no anexo 13 (neste caso, não deve ser permitida nenhuma exposição ou contato) e os agentes biológicos do anexo 14 não possuem meios de eliminar ou neutralizar a insalubridade, sendo a situação insalutífera inerente à atividade. Existe, assim, a possibilidade de eliminação ou neutralização da maior parte dos riscos ambientais insalubres, que poderiam, assim, proporcionar proteção à saúde e melhoria na qualidade de vida dos servidores públicos.

Os gastos públicos com adicionais ocupacionais, somente no mês de março de 2020, de acordo com dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, ultrapassaram R\$ 50.000.000,00. Partindo-se da premissa de que é possível realizar melhorias na maioria dos ambientes de trabalho insalubres, protegendo a saúde dos servidores e que, desta

forma, também necessária grande parte do pagamento dos adicionais ocupacionais na Administração Pública, reduzindo-se gastos públicos, esta pesquisa pretende analisar a realização de melhorias de infraestrutura, em ambientes insalubres e seu reflexo na diminuição de gastos públicos com adicionais de insalubridade. Para isso, o objeto de pesquisa serão as Instituições Federais de Ensino Superior, já que elas possuem os mais variados ambientes de trabalho, contendo diversos riscos ambientais. Além disso, de acordo com dados do SIAPE, o Ministério da Educação é o órgão que possui o maior gasto com adicionais ocupacionais, sendo essas despesas provenientes principalmente das Instituições Federais de Ensino Superior. As IFES ainda possuem as carreiras de magistério e de técnico-administrativo em educação, que juntas somam 45% dos adicionais ocupacionais concedidos.

Este estudo possui relevância para o Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP). O Profiap tem como objetivo capacitar profissionais, para o exercício da prática administrativa avançada, nas organizações públicas, contribuindo para aumentar a produtividade e a efetividade das organizações públicas, resultando na melhoria da gestão pública. Esta pesquisa pretende proporcionar uma reflexão na forma como o dinheiro público está sendo gasto com adicionais de insalubridade nas Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais. Este estudo procura demonstrar que os gastos públicos com parte desses adicionais deveriam ser convertidos em investimentos para a adequação de ambientes salubres, protegendo a saúde dos servidores públicos e racionalizando a utilização desses recursos públicos, contribuindo assim para a melhoria da gestão pública.

1.3 Delimitação da Pesquisa

Os adicionais ocupacionais regulamentados são classificados em adicionais de insalubridade e de periculosidade. Nesta pesquisa, será abordada a insalubridade, uma vez que ela prejudica continuamente a saúde do servidor e, ao se realizar melhorias no ambiente de trabalho, é possível, na maioria das vezes, eliminar ou reduzir os riscos ambientais caracterizados como insalubres. Enquanto a periculosidade corresponde a um risco incerto, podendo atingir o trabalhador de forma violenta, sendo inerente à determinada atividade, como, por exemplo, a exposição a inflamáveis e explosivos. Desta forma, não afeta a saúde do trabalhador com exposição, em longo prazo, não sendo possível realizar adequações no ambiente para eliminar ou neutralizar o agente causador do dano. Ademais, segundo o Siapenet

(BRASIL, 2020c), os adicionais de periculosidade na Administração Pública Federal representaram apenas 10% dos custos com adicionais ocupacionais, no mês de março de 2020.

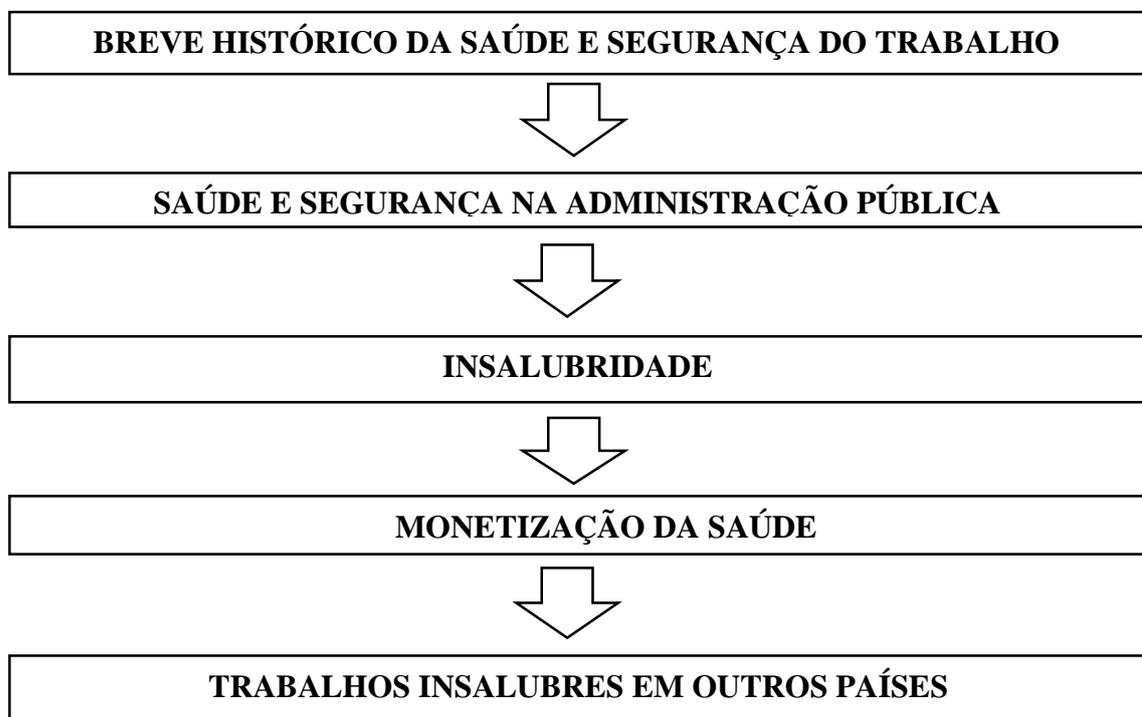
A pesquisa procura traçar um diagnóstico das providências tomadas pela Administração Pública Federal, após um ambiente de trabalho ser caracterizado como insalubre, por meio da emissão de um laudo de insalubridade. Por causa do elevado número de órgãos, autarquias e fundações que compõem a Administração Pública Federal, o recorte da pesquisa restringe-se apenas às Instituições Federais de Ensino, já que elas possuem os mais variados ambientes laborais com presença de riscos ambientais: diversos laboratórios de ensino e pesquisa com riscos químicos, físicos e biológicos; trabalhos de campo com uso de maquinários agrícolas, hospitais universitários, hospitais veterinários; ambulatórios, entre outros. Acrescenta-se, ainda, que as Instituições Federais de Ensino Superior fazem parte do Ministério da Educação, o órgão superior com maior número de servidores recebendo adicional de insalubridade, totalizando mais de 45.000 servidores, segundo dados do Siapenet (BRASIL, 2020c). A pesquisa se limita a Minas Gerais, Estado da Federação que possui o maior número de IFES: 17.

Após 2020, com a pandemia do coronavírus, muitos adicionais foram suspensos, já que, com o trabalho remoto, muitos servidores se afastaram dos locais de trabalho. Por isso, foram solicitadas informações de um período anterior à pandemia, referente aos anos de 2017, 2018 e 2019.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este referencial teórico apresenta inicialmente um resgate da evolução histórica da área de saúde e segurança do Trabalho. Em seguida, abordam-se a saúde e segurança do trabalho na Administração Pública. O tópico seguinte descreve o surgimento do pagamento do adicional de insalubridade. Por fim, expõe-se o tratamento dispensado aos trabalhos insalubres em outros países. A Figura 1 ilustra os tópicos abordados no referencial teórico.

Figura 1 - Referencial Teórico



Fonte: Do autor (2021).

2.1 Breve histórico da saúde e segurança do Trabalho

As pessoas passam grande parte de seu tempo no ambiente de trabalho. Desta forma, poderão estar expostas aos mais diversos riscos, de acordo com a natureza de sua profissão e o local onde labora. Um ambiente de trabalho com a possibilidade de riscos faz parte de uma contextualização histórica, inclusive na concepção do termo. A palavra trabalho, de acordo com Albornoz (1988), deriva do latim, e seu termo original é *tripalium* (três paus), um instrumento de tortura. O termo “*tripaliare*” (trabalhar) significava torturar, analogamente ao “*tripalium*”. Assim, em seu surgimento, o conceito de trabalho foi visto como algo ruim e penoso.

Lucca e Campos (2011) destacam a importância do trabalho sendo a fonte de subsistência, de prazer e de satisfação pessoal. Para os autores, o trabalho possui a importância de ser estruturante na vida das pessoas. Para Zanelli, Silva e Soares (2010), o trabalho possui importância central, em que se passa grande parte do tempo e cuja dinâmica é uma questão social, que proporciona não somente ganhos materiais, contribuindo na construção da identidade e de vínculos afetivos.

Porém o trabalho pode ser uma das principais fontes de adoecimento. Para Assunção (2003), o trabalho requer diversas exigências desgastantes: físicas, mentais, condições inadequadas, interações pessoais, mudanças organizacionais, que podem interferir na saúde do trabalhador. Sato (2002) corrobora com esse ponto de vista, ressaltando que, a depender da forma como o trabalho é realizado, o cotidiano pode ser concebido de tal forma que os modos de se trabalhar e de lidar com o espaço e os equipamentos em sua volta serão sabidamente danosos à saúde. Assim, ao mesmo tempo em que o trabalho possui um significado estruturante para as pessoas, permitindo suas realizações pessoais, pode também representar riscos para a sua saúde e dos trabalhadores.

A relação que pode haver entre saúde, doença e o trabalho foi constatada ainda na Antiguidade. Existem relatos, em papiros de dermatites, decorrentes das atividades laborais, ocorridas no Egito Antigo (KASHIWABARA et al., 2019). Já na Grécia Antiga, Hipócrates, considerado o pai da medicina, revelou uma das primeiras doenças relacionadas ao trabalho, o saturnismo, contaminação do organismo por chumbo, que atinge principalmente o sistema nervoso central (MARTINS et al., 2017). Porém, desde a Antiguidade até a Idade Média, os regimes escravocrata e servil eram predominantes, não havendo maiores preocupações com a saúde dos trabalhadores (KASHIWABARA et al., 2019).

Em 1700, o médico italiano Bernardino Ramazzini, conhecido como o pai da Medicina do Trabalho, publicou a obra “*De Morbis Artificum Diatriba*” (As doenças dos trabalhadores), relacionando a exposição ocupacional com a incidência de doenças. O livro era composto por 65 capítulos, nos quais o médico analisou 54 grupos de trabalhadores, abrangendo mais de 60 profissões existentes na época, de forma detalhada, amplificando o conhecimento sobre doenças relacionadas ao trabalho. A obra do médico italiano possui grande relevância por ser o primeiro livro a sistematizar e caracterizar as doenças relacionadas ao ambiente de trabalho (KASHIWABARA et al., 2019).

De acordo com Kashiwabara et al. (2019), após a Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra no século XVIII, houve um aumento significativo do risco de doenças e acidentes

relacionadas ao trabalho, com jornadas de trabalho longas em ambientes insalubres e perigosos. Para Camisassa (2016), o avanço tecnológico dos meios de produção dessa época, contrapõe-se ao crescimento das doenças e mortes entre os trabalhadores pelas precárias condições de trabalho.

Neste contexto, foi instituído, a partir de 1802, as primeiras normas trabalhistas na Inglaterra, que o limite de 12 horas de trabalho por dia tornava obrigatória a ventilação do ambiente de trabalho e a lavagem das paredes das fábricas duas vezes por ano. Porém essas normas não foram cumpridas, já que não havia fiscalização. Em 1833, a Inglaterra publicou uma lei sob o título de *Factory Act* (Lei da Fábrica), sendo reconhecida como a primeira legislação realmente eficiente na proteção do trabalhador. As suas principais regras eram: proibição do trabalho noturno aos menores de 18 anos; restrição das horas trabalhadas por menores a 12 horas por dia e 69 horas por semana; determinação de idade mínima de nove anos para o trabalhador. Depois dessas primeiras leis, na Inglaterra, surgiram outras normativas de proteção ao trabalho em outros países que estavam também em processo de industrialização (KASHIWABARA et al., 2019).

No início do século XX, com o grande crescimento industrial e a transnacionalização da economia, foi necessária a adoção de medidas comuns de regulação dos processos de trabalho. Em 1919, é criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que já, em suas primeiras reuniões, reconheceu a existência de doenças relacionadas ao trabalho, alterando o enfoque das práticas de proteção à saúde dos trabalhadores e sendo, até hoje, a maior referência internacional sobre o assunto (KASHIWABARA et al., 2019). O papel da OIT consiste na formulação e aplicação de normas (convenções e recomendações) internacionais do trabalho. Uma vez ratificadas por decisão soberana de um país, as convenções tornam-se parte integrante de seu ordenamento jurídico. O Brasil figura entre os membros fundadores da OIT, tendo participado da Conferência Internacional do Trabalho desde a sua primeira reunião (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT, 2016). Santos (2011) considera que a criação da OIT mudou intensamente o enfoque e o ritmo das práticas e normas relacionadas à proteção à saúde e segurança do trabalhador.

Houve importantes contribuições para a saúde dos trabalhadores com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 e da Organização Mundial de Saúde (OMS) em 1946 (MENDONÇA et al., 2018). A OMS definiu saúde não somente como sendo a ausência de enfermidades, mas como o completo bem-estar físico, mental e social e um dos

direitos fundamentais de todo ser humano, sem distinção de raça, religião, ideologia política ou condição econômica ou social (OLIVEIRA, 2011).

Em 1959, foi aprovada pela Conferência Internacional do Trabalho, a Recomendação 112 (Recomendação para Serviços de Saúde Ocupacional), considerada o primeiro instrumento normativo de âmbito internacional que define as seguintes finalidades aos serviços de saúde ocupacional: proteger o trabalhador contra qualquer risco à sua saúde e que decorra do trabalho; contribuir para o ajustamento físico e mental do trabalhador a suas atividades na empresa, por meio da adaptação do trabalho ao homem; contribuir para o estabelecimento e manutenção do mais alto grau possível de bem-estar físico e mental dos trabalhadores (MENDONÇA et al., 2018).

O desenvolvimento da área de saúde do trabalhador foi um avanço, possibilitando ampliar o entendimento dos aspectos que determinam o adoecimento dos trabalhadores, a partir da avaliação do processo de trabalho, além de resgatar a multidimensionalidade do trabalhador e da determinação social do processo saúde-doença (MENDONÇA et al., 2018).

No Brasil, embora de forma mais tardia, comparado aos países mais desenvolvidos, ocorreu o mesmo fenômeno. Durante o período colonial e imperial (1500-1889), a maior parte do trabalho braçal era realizada por escravos e homens livres pobres, e a preocupação com as condições de saúde e segurança no trabalho era bastante reduzida (KASHIWABARA et al., 2019). Somente durante a República Velha (1889-1930), com o início do processo de industrialização do país, as primeiras normas de proteção aos trabalhadores foram elaboradas pelo estado brasileiro (ALMEIDA; LIMA, 2018).

Inicialmente dispersa, a legislação trabalhista foi ampliada no Governo Vargas (1930-1945), com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), instituída em 1º de maio de 1943. Esse decreto agrupou todas as leis trabalhistas em um documento. O art. 154 e seguintes da CLT tratava dos problemas da saúde do trabalhador, já sob o título de Higiene e Segurança do Trabalho. Dentro da linha autoritária do período, essa legislação buscou manter as demandas sociais e trabalhistas sob o controle do Estado (KASHIWABARA et al., 2019).

No início dos anos 70, ante os altos índices de ocorrência de acidentes, o Estado encontrou, como solução, a imposição legal às empresas de contratarem profissionais especializados (médicos do trabalho, auxiliares de enfermagem ou enfermeiros do trabalho, engenheiros e técnicos de segurança), criando assim os Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SESMT), dimensionados de acordo com o grau de

risco e o número de trabalhadores das empresas. A criação de tais serviços já era recomendada pela OIT, desde 1959, mas, no Brasil, iniciou-se nos anos 70 (MENDONÇA et al., 2018).

Outra mudança foi a edição da Lei n. 6.514/77 (BRASIL, 1977), que modificou o Capítulo V do Título II da CLT, a qual aborda sobre a Segurança e a Medicina do Trabalho. E, a Portaria nº 3.214, de 08/06/78 (BRASIL, 1978b), aprovou as Normas Regulamentadoras de Segurança e Medicina do Trabalho (NR). Essa alteração legislativa foi seguida por uma ampla regulamentação trazida no âmbito do poder executivo pelo Ministério do Trabalho por meio das Normas Regulamentadoras (ALMEIDA; LIMA, 2018).

Um marco histórico sobre saúde e segurança no trabalho ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988, em que constam determinações para a saúde do trabalhador. Com a Constituição Federal, as deliberações acerca da saúde do trabalhador foram formalizadas, iniciando uma interlocução com a sociedade de forma mais efetiva. Além disso, sua promulgação determinou que as políticas sociais e econômicas desenvolvessem ações e serviços públicos de modo a integrarem uma rede regionalizada e hierarquizada para a redução dos agravos à saúde. Estabeleceu-se também que o trabalhador tenha o direito de ser informado sobre os riscos e as doenças associadas ao trabalho e que ele participe da normatização, fiscalização e controle dos serviços de saúde do trabalhador, em instituições públicas e privadas, entre outras garantias, a fim de evitar doenças e acidentes do trabalho (KASHIWABARA et al., 2019).

No entanto, ao relatar historicamente a saúde ocupacional no Mundo e no Brasil, pode-se constatar que o Brasil esperou muito tempo, para começar a investir em segurança ocupacional, em relação aos países mais desenvolvidos. Apesar dos avanços significativos na produção de conhecimento com enfoque em lidar com a relação trabalho/saúde, existem ainda questões não resolvidas ou parcialmente enfrentadas, como doenças provenientes de riscos químicos, físicos e intoxicações crônicas, associadas à utilização de tecnologias obsoletas e de substâncias já proibidas, em outros países, como a utilização do amianto (MENDONÇA et al., 2018).

2.2 Saúde e Segurança do Trabalho na Administração Pública

A saúde e segurança do Trabalho, no âmbito da Administração Pública Federal, está disciplinada em diversos institutos legais. Diferentemente do regime dos trabalhadores, em geral, que concentra no texto da CLT as principais disposições sobre o tema, no serviço público,

a Segurança e Saúde do Trabalho é tratada em leis dispersas. A Lei 8.112/90 (BRASIL, 1990), que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos federais, traz algumas disposições sobre o tema aplicável ao serviço público. Entretanto a questão dos adicionais ocupacionais são o foco do tratamento legislativo e outros temas relacionados à saúde e segurança não são mencionados (ALMEIDA; LIMA, 2018).

Situação semelhante ocorre nos demais institutos legais que tratam da saúde e segurança do trabalho, no serviço público, que se ocupam principalmente em disciplinar a concessão dos adicionais ocupacionais. Programas e medidas que visem promover melhorias pela eliminação ou diminuição de riscos nos ambientes laborais nem mesmo foram objeto de preocupação do legislador (ALMEIDA; LIMA, 2018).

Mesmo com a criação, em 1970, do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), pelo Decreto-Lei nº 67326/70, não foi prevista nenhuma organização específica para a atenção à saúde (BRASIL, 1970). Quanto à definição de uma política nacional de saúde do servidor articulada, a promulgação da Constituição de 1988 também não alterou esse quadro. Como consequência, a ausência de regulamentação fez com que Ministérios e demais órgãos públicos federais passassem a criar serviços de saúde próprios, com recursos financeiros, estruturas físicas e organizacionais e critérios periciais diversificados (ZANIN et al., 2015). Desta forma, em meados da década de 2000, os problemas de saúde e as aposentadorias por invalidez, entre os servidores públicos federais, surgem com mais força, ocorrendo um crescente adoecimento (JACKSON FILHO; PONCE, 2017).

Com a finalidade de identificar as razões do aumento das aposentadorias por invalidez e dos afastamentos do trabalho por motivo de saúde e propor ações necessárias para a sua solução, o Governo Federal criou, em 2003, o Comitê Gestor de Atenção à Saúde do Servidor (CGSS). A CGSS realizou um levantamento, nos órgãos da Administração Pública Federal, com a finalidade de identificar as ações relativas à saúde e segurança entre os servidores públicos federais. Constatou-se que cada órgão da Administração Pública Federal executava as ações de forma diferenciada, visto que alguns órgãos haviam estruturado seus próprios serviços de saúde e outros não haviam realizado nenhuma iniciativa. A partir desse diagnóstico, iniciou-se a construção de uma política que contemplasse as ações de saúde e segurança, incluindo tratamento, prevenção e condições ambientais de trabalho, prevendo procedimentos padronizados para todos os órgãos da Administração Pública Federal (JACKSON FILHO; PONCE, 2017).

Em 2006, é criado o Sistema Integrado de Saúde Ocupacional do Servidor Público Federal - SISOSP. No entanto são bastante escassos os relatos sobre a organização concreta de serviços sob orientação do SISOSP e, na prática, serviu apenas como uma manifestação de boas intenções governistas para com a saúde do servidor público. Diante da obrigação em responder por ações em saúde e segurança do servidor, promover a saúde, padronizar os procedimentos e otimizar os recursos, a Administração Pública Federal iniciou, a partir de 2007, a implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS) (AMARAL, 2018). A criação do PASS foi anunciada com o intuito de consolidar ações na área da saúde e segurança no trabalho dos servidores públicos federais, mas também de sanar o relevante número de aposentadorias por invalidez e adoecimentos constatados entre essa categoria profissional (JACKSON FILHO; PONCE, 2017).

Ressalta-se que uma das críticas referentes ao PASS é pelo fato de que foram definidos vários eixos nesta política, como “assistência à saúde”, “perícia oficial” e “promoção, prevenção e acompanhamento da saúde”, porém não é apresentado um eixo referente à “Segurança no Trabalho”. Outra crítica ao PASS é a ausência de ações de vigilância com foco nos ambientes de trabalho e na saúde do servidor e a falta de ações efetivas de promoção e prevenção que possam ser implementadas dentro do perfil de cada órgão, dado que eles se referem diretamente a um dos eixos da PASS referente à Vigilância e Promoção da Saúde (ZANIN et al., 2015).

Em substituição ao SISOSP, foi criado o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor - SIASS. O SIASS pretende garantir a implantação da PASS, possuindo o objetivo de execução de ações de promoção e acompanhamento da saúde dos servidores, prevenção dos agravos, perícia e assistência, representando um avanço da Administração Pública Federal em relação à sua responsabilidade social. Todavia a implementação das ações de atenção à saúde do servidor público federal demanda a continuidade de investimentos para a efetiva articulação das ações e serviços (MARTINS et al., 2017).

Analisando a participação dos diferentes agentes institucionais e de agentes sociais, como os sindicatos dos trabalhadores ligados a essas instituições, é possível afirmar que houve um primeiro momento de envolvimento das Instituições e de um compromisso institucional da Administração Pública Federal com a implantação do SIASS. Mas, a partir de 2013, há uma redução de investimentos pelo Estado, que são direcionados apenas para os exames médicos periódicos, que são exigidos por lei (MARTINS et al., 2017).

Outra deficiência é o quadro reduzido de servidores nas instituições que atuam no SIASS, agravado pela proximidade das aposentadorias desses agentes. Cadastro desatualizado, falta de espaço para atendimento e fragilidade das ações institucionais voltadas à saúde dos servidores são outras dificuldades enfrentadas (JACKSON FILHO; PONCE, 2017).

Assim, no período de 1936 até 2006, o servidor público federal não contou com nenhuma Política de Atenção à Saúde. A partir de 2006, foi proposta a elaboração de uma Política de Estado para a Saúde e Segurança no Trabalho do Servidor Público. Foram indicadas uma série de ações que resultaram na proposta de criação de diversos programas dentro da PASS. Entretanto os resultados de análise desse processo foram disponibilizados pelos órgãos governamentais responsáveis. Na prática, os eixos de vigilância e promoção continuam com pouca ação efetiva. Assim, a política implementada pelo Governo via SIASS dissocia as questões de Saúde do processo de trabalho e centraliza as ações no dano, no adoecimento e não na promoção da saúde. Ou seja, o que se está fazendo não se relaciona à Saúde do Trabalhador (ZANIN et al., 2015).

2.3 Insalubridade

A palavra insalubre possui origem no latim e significa tudo aquilo que origina doença, já que a insalubridade é a qualidade de insalubre. Os agentes insalubres são aqueles prejudiciais ao trabalhador, em longo prazo, prejudicando sua saúde pela exposição continuada, culminando nas doenças profissionais ou do trabalho (SILVA, 2016).

O adicional de insalubridade significa uma parcela suplementar ou o pagamento de uma compensação por estar o funcionário ou servidor submetido a condições de trabalho contrárias a um ambiente saudável de trabalho (KLEIN; OLIVEIRA, 2019). O adicional de insalubridade é um direito do trabalhador que se compromete a trabalhar em local insalubre, devendo assim haver um aumento em seu salário, uma vez que eles são expostos a riscos que causam danos diários à sua saúde e que são, muitas vezes, irreversíveis (CELEZINSKY et al., 2021).

A insalubridade faz parte do sistema de proteção à saúde e à segurança do trabalhador, compensando o obreiro com um adicional sobre seu salário, visando compensar o trabalhador pelos danos causados à sua saúde pelo contato paulatino com os respectivos agentes agressivos. É caracterizada pela condição nociva à saúde do obreiro que fica exposto a agentes agressores à saúde, portanto propenso a desenvolver doenças de imediato, médio ou longo prazo (GHISOLFI, 2017).

Na hipótese de não existir um meio ambiente laboral sadio, havendo submissão do trabalhador às atividades nocivas à saúde, deve haver uma restituição ao trabalhador, a fim de recompensar os danos causados pelas exposições aos agentes insalubres (FERREIRA, 2021). O trabalhador exposto, de modo contínuo ou intermitente, a agentes insalubres faz jus ao adicional de insalubridade, como uma forma de compensar, mediante pagamento de pecúnia, os malefícios que algumas formas de trabalho causam à integridade física do trabalhador (BORGES; ALMEIDA, 2018).

Alguns autores, que defendem o pagamento do adicional de insalubridade, são favoráveis ao seu pagamento de forma cumulativa, ou seja, o pagamento desse adicional para cada risco ambiental ao qual o trabalhador estiver exposto. De acordo com a Norma Regulamentadora 15, havendo incidência de mais de um fator de insalubridade, será apenas considerado o de grau mais elevado, para efeito de acréscimo salarial, sendo vedada a percepção cumulativa. Borges e Almeida (2018) entendem que o adicional visa ressarcir a nocividade do trabalho executado e, se as nocividades são múltiplas, os adicionais também deveriam ser. Assim, caso seja comprovado, por meio de laudo técnico, que o trabalhador, no exercício de suas funções, esteve efetivamente exposto a mais de um agente insalubre, o recebimento cumulativo dos adicionais de insalubridade é a medida que se impõe, atingindo-se, assim, o fim a que se destina a norma trabalhista referente ao adicional de insalubridade.

Outros autores são favoráveis à possibilidade da cumulação dos adicionais de insalubridade e periculosidade. Como os adicionais de insalubridade e periculosidade possuem, respectivamente, o propósito de restituir ao trabalhador os danos causados pelos agentes insalubres e pelo elevado risco à vida do obreiro, seria legítimo receber os adicionais cumulativamente. A vedação da cumulação dos adicionais de insalubridade e periculosidade é inconstitucional e foi influenciado pela defesa dos interesses do empresariado (FERREIRA, 2021).

Para Ghisolfi (2017), o legislador trabalhista pecou ao não permitir o pagamento dos adicionais de insalubridade e periculosidade de forma cumulada. Os adicionais de insalubridade e periculosidade são institutos de fatos geradores diversos. A insalubridade está relacionada à saúde do trabalhador, tendo em vista que os trabalhadores ficam expostos a produtos nocivos à saúde, e a periculosidade é o adicional pago, quando se labora em condições perigosas colocando a vida em perigo iminente. Assim, o adicional de periculosidade tem caráter indenizatório, vez que irá compensar financeiramente aquele trabalhador que coloca sua vida em risco, e a insalubridade irá ressarcir o trabalhador em ambiente que oferece malefício à sua

saúde. Fica evidenciado, assim, o direito ao recebimento cumulado desses institutos de forma concomitante.

As grandes discussões doutrinárias e jurisprudenciais, na área dos adicionais de insalubridade, referem-se à base de cálculo para pagamento, direito adquirido, ampliação das atividades que propiciam os adicionais. A luta tem sido travada em busca do direito do adicional e não do direito à saúde; o adicional, que foi instituído como sanção, acabou se tornando o preceito (OLIVEIRA, 2011).

Segundo Daroncho (2012), a compensação pecuniária pelo trabalho em condições insalubres surge no século XVIII, no contexto da Revolução Industrial, com a finalidade de melhorar a alimentação do trabalhador. Assim, a compensação monetária ajudaria os trabalhadores, na compra de alimentos, com o pressuposto de que estando as pessoas mais bem alimentadas, elas seriam mais resistentes às doenças. Outra finalidade do pagamento desse adicional, de acordo com Oliveira (2011), seria onerar o empregador, para motivá-lo a desenvolver suas atividades de forma que protegesse a saúde dos trabalhadores.

Porém, com o tempo, percebeu-se que os dois pressupostos eram falsos. Ficou constatado que a melhoria na alimentação não evitava as doenças ocupacionais. De acordo com Nogueira (1981), os estudos de toxicologia do trabalho mostraram que, mesmo uma alimentação com alto poder calórico, não influenciava no combate do organismo humano contra os riscos ambientais. Além disso, os empregadores também não procuraram melhorar as condições do ambiente de trabalho. Oliveira (2011) considera que esse objetivo também não foi atingido, já que pelos baixos valores dos adicionais, é mais rentável ao empregador desenvolver a atividade em ambiente inadequado e pagar o adicional que investir em melhores condições de trabalho. Daroncho (2012) afirma que a obrigação de manter um meio ambiente de trabalho saudável acaba se tornando uma alternativa ao empregador, que pode escolher, em vez disso, apenas pagar o adicional.

No Brasil, o adicional de insalubridade foi criado pela Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936 (BRASIL, 1936), que instituiu as Comissões de Salário que permitiam que o salário dos trabalhadores que desenvolviam atividades insalubres fosse majorado em até 50%. Segundo Mestieri (2018), o adicional de insalubridade no Brasil teve por princípio ajudar os trabalhadores, na compra de comida, pois, na época, acreditava-se que as pessoas bem alimentadas estariam mais dispostas para executarem suas tarefas diárias e seriam também mais resistentes às doenças.

Em 1939, foi publicada a Portaria MTIC n° SCm-51, conhecida como Lei de Insalubridade, que reunia 12 quadros intitulados “Quadros de Indústrias Insalubres”. Um ano após a publicação da Lei de Insalubridade, o Decreto-Lei n° 2.162 de 1° de maio de 1940, que instituiu o salário mínimo, estabeleceu, em seu artigo 6°, um acréscimo de remuneração por trabalhar em condições insalubres, seria de 40%, 20% e 10%, respectivamente, para os graus máximo, mínimo e médio (ALMEIDA; LIMA, 2018).

Posteriormente, em 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), estabeleceu o conceito legal de insalubridade:

Serão consideradas atividades ou operações insalubres aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos (BRASIL, 1977).

Em 1977, o Congresso Nacional editou a lei n° 6514, alterando o Capítulo V do Título II da CLT sobre Segurança e Medicina do Trabalho (BRASIL, 1977). Foi solicitado à Fundacentro que elaborasse um projeto de Portaria, para regulamentar a referida lei, cabendo à Divisão de Higiene do Trabalho regulamentar a parte dessa minuta de Portaria referente à Higiene do Trabalho. O grupo responsável pela elaboração era contrário ao adicional de insalubridade, mas o adicional estava previsto na Lei 6514/77 (BRASIL, 1977). O grupo então introduziu um item, que, se tivesse sido cumprido, teria acabado com a manutenção de ambientes insalubres: caberia ao Ministério do Trabalho, comprovada a insalubridade por laudo de Engenheiro ou Médico do Trabalho, notificar a empresa, estipulando prazo para a eliminação ou neutralização do risco, quando possível (SOTO et al., 2010).

Assim, a ideia original era de que a insalubridade seria eliminada com o tempo, pois as empresas, ao serem fiscalizadas pelo Ministério do Trabalho, seriam obrigadas a adotar todas as medidas de controle, para proteger a saúde dos trabalhadores, eliminando ou neutralizando os riscos ambientais. No entanto o item referente ao prazo, para a eliminação ou neutralização do risco, não foi cumprido e nem fiscalizado e, em 1992, o Ministério do Trabalho alterou a redação do item, suprimindo a estipulação de prazo para a eliminação ou neutralização do risco por parte da empresa (SOTO et al., 2010). O ideal teria sido elaborar uma Norma Regulamentadora que tratasse de prevenção das doenças ocupacionais. Porém a ordem do Governo Federal naquela época era regulamentar a Lei 6514/77, já publicada, não cabendo

alteração nos conceitos fundamentais e, assim, o grupo deveria regulamentar o item XIII da referida Lei, referente às atividades insalubres (SOTO, 2018).

Em 08 de junho de 1978, o Ministério do Trabalho aprovou a portaria 3214 (BRASIL, 1978b), que regulamentou os artigos 154 a 201 da CLT, publicando, à época, 28 Normas Regulamentadoras relativas à Segurança e Medicina do Trabalho, entre elas, a Norma Regulamentadora 15 - Atividades e Operações Insalubres (NR 15). A NR 15 é composta por uma parte geral, introdutória, com considerações relacionadas a todos os agentes ambientais e contém 14 anexos voltados para a regulamentação específica dos agentes físicos (Anexos 1 a 10), agentes químicos (Anexos 11 a 13) e agentes biológicos (Anexo 14) presentes nas atividades laborais, estabelecendo os graus do agente insalubre, em máximo, médio e mínimo e também a forma de avaliação que deve ser utilizada: quantitativa (com utilização de instrumentos de medição) ou qualitativa.

A possibilidade de eliminação ou neutralização da insalubridade ocorrerá, de acordo com a NR 15:

15.4.1 A eliminação ou neutralização da insalubridade deverá ocorrer:

- a) com a adoção de medidas de ordem geral que conservem o ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerância;
- b) com a utilização de equipamento de proteção individual (BRASIL, 2020b).

De acordo com a NR 6 - Equipamento de Proteção Individual, a utilização do EPI deve ser realizada nas seguintes circunstâncias:

- a) quando as medidas de ordem geral não ofereçam completa proteção contra os riscos de acidentes do trabalho ou de doenças profissionais e do trabalho;
- b) enquanto as medidas de proteção coletiva estiverem sendo implantadas;
- c) para atender a situações de emergência.

Assim, a utilização de EPI's, para a proteção de riscos ambientais, é uma medida provisória. As medidas relativas ao ambiente, para eliminar ou neutralizar a insalubridade, são prioritárias em relação ao uso de EPI's e compreendem aquelas destinadas a eliminar o agente em sua fonte e trajetória. Como, por exemplo, a eliminação ou neutralização de gases e vapores ocorrerá com a adoção de medidas no ambiente e ou no processo, tais como: substituição do produto nocivo, alteração no processo produtivo, segregação da operação e ventilação local exaustora. Com a adoção dessa medida, a comprovação de sua eficácia será verificada mediante avaliação quantitativa da concentração de poeira. Não sendo possível ou suficiente o controle

no ambiente, somente assim deve-se utilizar o controle individual, com a utilização de equipamentos de proteção individual (SALIBA; CORRÊA, 2017).

O pagamento do adicional de insalubridade está relacionado à existência de um ambiente insalubre associado à inexistência de medidas de controle que protejam a saúde do trabalhador. Logo o adicional só se aplica quando não se preserva a saúde do trabalhador (OLIVEIRA, 2009). De acordo com o texto do artigo 191 da CLT (BRASIL, 1943), transcrito abaixo, comprovada a insalubridade, caberá às Delegacias Regionais do Trabalho notificar as empresas, estipulando prazos para sua eliminação ou neutralização.

“Art. 191 Parágrafo único. Caberá às Delegacias Regionais do Trabalho, comprovada a insalubridade, notificar as empresas, estipulando prazos para sua eliminação ou neutralização, na forma deste artigo” (BRASIL, 1943).

Demonstra-se, na letra desta lei, a insalubridade, como algo transitório, em que o empregador deveria ser notificado e haveria um prazo para a eliminação ou neutralização do ambiente insalubre.

Os riscos ambientais, presentes nos anexos da NR 15, são definidos pela Norma Regulamentadora 9 - Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (NR9), como sendo os agentes físicos, químicos e biológicos existentes nos ambientes de trabalho que, em função de sua natureza, concentração ou intensidade e tempo de exposição, são capazes de causar danos à saúde do trabalhador. A NR 9 define os agentes físicos, químicos e biológicos (BRASIL, 2020a):

- a) os agentes físicos são caracterizados como sendo as diversas formas de energia, tais como: ruído, vibrações, pressões anormais, temperaturas extremas, radiações ionizantes, radiações não ionizantes, bem como o infrassom e o ultrassom;
- b) os agentes químicos caracterizam-se como aqueles que podem penetrar no organismo pela via respiratória, nas formas de poeiras, fumos, névoas, neblinas, gases ou vapores, ou que possam ter contato ou ser absorvidos pelo organismo pela pele ou por ingestão;
- c) Os agentes biológicos, como sendo as bactérias, fungos, bacilos, parasitas, protozoários, vírus, entre outros.

No Apêndice A desta dissertação, as atividades e operações insalubres são descritas de forma mais detalhada. A seguir, é apresentado o Quadro 1 com o resumo das atividades insalubres contidas nos 14 anexos da NR 15.

Quadro 1 - Resumo das atividades insalubres da NR 15

(continua)

Anexos	Caracterização da insalubridade	Grau de Insalubridade	Forma de Avaliação
1 Limites de Tolerância para Ruído Contínuo ou Intermitente	Os tempos de exposição aos níveis de ruído excedam os limites de tolerância estabelecidos no anexo 1.	Médio	Quantitativa
2 Limites de Tolerância para Ruídos de Impacto	O ruído de impacto ultrapassar o limite de tolerância estabelecido no anexo 2.	Médio	Quantitativa
3 Limites de Tolerância para exposição ao Calor	A atividade realizada ultrapassar os limites de exposição ocupacional estabelecidos no anexo 3.	Médio	Quantitativa
4 Revogado			
5 Radiações Ionizantes	Os limites de tolerância ultrapassarem os constantes da Norma CNEN-NN-3.01: "Diretrizes Básicas de Proteção Radiológica", de março de 2014, aprovada pela Resolução CNEN n.º 164/2014	Máximo	Quantitativa
6 Trabalho sob condições hiperbáricas	A atividade de mergulho e as atividades realizadas sob ar comprimido não possuem um limite de tolerância estabelecido, sendo a insalubridade inerente à atividade.	Máximo	Qualitativa
7 Radiações não ionizantes	As atividades que exponham os trabalhadores às radiações não ionizantes, são consideradas insalubres, em decorrência de inspeção realizada no local de trabalho.	Médio	Qualitativa
8 Vibração	Superar o limite de exposição ocupacional estabelecido no anexo 8.	Médio	Quantitativa
9 Frio	As atividades executadas no interior de câmaras frigoríficas, ou em locais que apresentem condições similares, serão consideradas insalubres.	Médio	Qualitativa
10 Umidade	As atividades executadas em locais alagados ou encharcados, com umidade excessiva, capazes de produzir danos à saúde dos trabalhadores, são consideradas.	Médio	Qualitativa
11 Agentes Químicos cuja insalubridade é caracterizada por limite de tolerância e inspeção no local de trabalho	Ultrapassar o limite de tolerância do agente químico avaliado.	Mínimo, Médio e Máximo	Quantitativa

Quadro 1 - Resumo das atividades insalubres da NR 15

(conclusão)

12 Limites De Tolerância para Poeiras Minerais	Ultrapassar o limite de tolerância da poeira mineral avaliada.	Máximo	Quantitativa
13 Agentes Químicos	Consideradas insalubres em decorrência de inspeção realizada no local de trabalho, devendo-se avaliar o tempo de exposição ao agente químico.	Mínimo, Médio e Máximo	Qualitativa
14 Agentes Biológicos	Caso haja trabalho em contato permanente com as atividades listadas neste anexo.	Médio e Máximo	Qualitativa

Fonte: Adaptado da NR 15 (BRASIL, 2020b).

Em 1978, ano que iniciou a vigência da NR 15, a principal referência, para o estabelecimento de limites de exposição ocupacional, como ainda ocorre atualmente, era a American Conference of Governmental Industrial Hygienists (ACGIH). Assim, o Governo Federal adotou os limites de exposição ocupacional da ACGIH (SOTO et al., 2010). A ACGIH é uma entidade americana com mais de 80 anos de existência que congrega agentes governamentais de higiene ocupacional norte-americanos, agentes governamentais de outros países e demais profissionais com atuação na área de saúde e segurança do trabalho com o objetivo de promover a proteção de trabalhadores expostos a fatores de riscos ambientais (WAKARARA, 2021).

Com o passar dos anos, as pesquisas demonstraram que muitos dos limites estabelecidos, em 1978, eram insuficientes, a norma americana passou por várias atualizações e a NR 15 permanece estagnada. A ACGIH publica periodicamente a lista com os valores limites de exposição ocupacional a substâncias químicas. A lista mais recente teve atualizações, inclusive no ano de 2020, não está restrita a agentes químicos, incluindo-se também agentes físicos (WAKARARA, 2021).

Silva (2011) cita como exemplo específico o agente químico cloreto de vinila, considerado como cancerígeno ao pulmão pela norma americana, cujo limite máximo no ar é de somente 1ppm (uma parte por milhão). No Brasil, a substância possui o limite de tolerância de 156 ppm, o mesmo limite de tolerância da ACGIH de 1978, que, naquela época, com menos pesquisas sobre os malefícios proporcionados por este agente, considerava o limite de 156 ppm como sendo seguro.

O adicional de insalubridade previsto na CLT possui valor correspondente à porcentagem de 40%, 20% e 10%, respectivamente, sobre o salário mínimo. Em relação aos percentuais adotados, para o adicional de insalubridade, para os servidores públicos federais, diferem dos previstos para os trabalhadores celetistas. O serviço público define percentuais de 5%, 10% e 20%, naquelas atividades em que o grau de risco seja mínimo, médio e máximo, respectivamente, dado que esses percentuais incidem sobre o vencimento do servidor e não sobre o salário mínimo, como estabelecido para a CLT. Desta forma, o adicional de insalubridade não fica restrito a um valor máximo, estando vinculado ao vencimento do servidor.

O arcabouço jurídico, previsto para a concessão dos adicionais ocupacionais aos servidores públicos federais, contempla uma série de legislações e normas infralegais, porém tratam apenas do processo destinado à concessão dos adicionais ocupacionais, sem que a segurança e saúde do servidor público federal sejam abordadas. Estão vigentes os seguintes normativos que são utilizados como parâmetros legais para o processo de concessão dos adicionais ocupacionais no Serviço Público Federal:

- a) Lei n.º 8.270, de 1991 (BRASIL, 1991), que define os percentuais dos adicionais ocupacionais;
- b) Lei nº 1.234, de 14 de novembro de 1950 (BRASIL, 1950), que confere direitos e vantagens aos servidores que operam com Raios X e substâncias radioativas;
- c) Decreto nº 81.384, de 22 de fevereiro de 1978 (BRASIL, 1978a), que dispõe sobre a concessão de gratificação por atividades com raios-x ou substâncias radioativas e outras vantagens, previstas na Lei nº 1.234 de 14 de novembro de 1950, e dá outras providências;
- d) Decreto-lei nº 1.873, de 27 de maio de 1981 (BRASIL, 1981), que dispõe sobre a concessão de adicionais de insalubridade e de periculosidade aos servidores públicos federais e dá outras providências;
- e) Decreto nº 97.458, de 11 de janeiro de 1989 (BRASIL, 1989), que regulamenta a concessão dos adicionais de periculosidade e de insalubridade;
- f) Decreto nº 877, de 20 de julho de 1993 (BRASIL, 1993), que regulamenta a concessão do adicional de irradiação ionizante de que trata o § 1º do art. 12 da Lei nº 8.270, de 1991;

- g) Orientação Normativa nº 4, de 14 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017), que estabelece orientação sobre a concessão dos adicionais de insalubridade, periculosidade, irradiação ionizante e gratificação por trabalhos com raios-x ou substâncias radioativas e dá outras providências.

2.4 Monetização da Saúde

Em relação ao fenômeno denominado monetização da saúde, ao se tratar de atividades insalubres, os empregadores optam por arcar com os custos do adicional de insalubridade, em detrimento da eliminação ou neutralização dos agentes insalubres. Significa dizer que deixam de investir na prevenção para compensar, financeiramente, aquele trabalhador que se encontra exposto a agentes insalubres (LAGE; ARAÚJO, 2018).

Enquanto isso, os empresários não se interessam em esclarecer os trabalhadores sobre os riscos daquelas atividades, pois acreditam que, mediante o pagamento do adicional, estejam livres dessa responsabilidade (NOGUEIRA; GOMES, 1987). A monetização da saúde pode ser sintetizada na possibilidade de o trabalhador colocar à disposição a sua saúde, recebendo, em contrapartida, um bônus pecuniário (BARROS, 2013).

A monetização da saúde tem como fulcro principal o correto pagamento de adicionais ou indenizações e não a priorização na eliminação ou redução do fator de risco. Mesmo quando há a possibilidade de redução por meio de estudos e determinações legais, a falta de interesse é nítida no Estado, nos empregadores e até nos próprios empregados representados pelos seus sindicatos, que, muitas vezes, encontram-se distantes das causas das doenças do trabalho (FERRAZ; VILLATORE, 2018). Para Cassar (2018), quando a lei determina que o empregador pague o adicional de insalubridade de 10, 20 ou 40% sobre o salário mínimo, ou 30% sobre o salário-base, para o trabalho perigoso, monetiza o risco, a saúde, o perigo.

O pagamento do adicional de insalubridade no Brasil é uma questão ultrapassada, comparando-se ao que ocorre, em diversos outros países, em que o trabalhador vende a saúde ao empregador de forma parcelada, visto que, em longo prazo, os problemas de saúde aparecem, e o INSS arcará com os encargos desse trabalhador, que poderá ficar inválido ou com limitações para o trabalho (SILVA, 2016).

No Brasil, o Estado induziu o empregador a pagar o adicional de insalubridade, quando priorizou a sua fiscalização na folha de salários, em vez de fiscalizar a salubridade dos ambientes. Os trabalhadores passaram a entender o adicional de insalubridade apenas como

alternativa de renda adicional, ao contrário de preocupar-se com a saúde. Os Sindicatos Laborais preocupam-se com a renda gerada pelo adicional, quando deveriam focar esforços na busca de melhores condições de trabalho (OLIVEIRA, 2011).

O pagamento do adicional de insalubridade, para quem emprega, significa estar desobrigado a investir na minimização de riscos e, para o trabalhador, resulta em um acréscimo no salário. Assim, o empregado recebe um adicional monetário, para trabalhar em ambientes não salubres, em vez de um melhor local de trabalho com menos riscos. O referido adicional dispõe a saúde, resguardada pela Constituição, em detrimento a uma vantagem pecuniária (DUTRA; HASS, 2015).

De um lado, no Brasil, tem-se um arcabouço teórico e normativo, que se prima pela preservação da saúde do trabalhador, como primeira medida. De outro, existe a previsão constitucional e infraconstitucional de pagamento de um adicional pela exposição do trabalhador ao risco, sem a necessidade de comprovação de que tenham sido tomadas quaisquer medidas preventivas de forma antecipada (CAMPAGNOLI, 2016).

O Brasil está isolado no caminho da monetização da saúde. A tendência da evolução das políticas em saúde e segurança no trabalho hoje, que se confirma internacionalmente, é no sentido da prevenção com a respectiva redução ou eliminação dos riscos. A monetização, por meio do estabelecimento em lei de adicionais, estimula comportamentos opostos à essa premissa. A monetização, de um lado, não reconhece e não estimula devidamente investimentos em prevenção, visto que basta remunerar com adicionais as condições de risco; e, de outro lado, preserva a alta procura por atividades insalubres em prol de benefícios econômicos como um salário maior (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI, 2016).

Existem argumentos favoráveis à manutenção da monetização da saúde, como afirmativas de que o trabalhador é livre para procurar outra atividade, que não envolva essa exposição indesejada, caso não queira se expor aos riscos. Porém o mercado de trabalho se mostra inflado, e as dificuldades aumentam, quando os candidatos não possuem uma qualificação profissional sólida, o que leva à submissão a condições insalubres de labor (FERRAZ; VILLATORE, 2018).

A monetização confronta os princípios da prevenção e precaução, pois permite a convivência de cidadãos com o ambiente insalubre. Contraria também princípios da Medicina do Trabalho. Sob o aspecto ético, pagar ao trabalhador pelo eventual prejuízo à sua saúde é objeto de repúdio de diversos estudiosos os quais defendem que o sistema desrespeita também o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana (MAFRA, 2014).

Simonin (1956), grande especialista da área de Saúde Ocupacional, considerava, já na metade do século passado, o adicional de insalubridade imoral e desumano, uma espécie de “adicional do suicídio”, pois, segundo o autor, encoraja os mais temerários a arriscar a saúde, para aumentar seu salário, sendo contrário aos princípios da Medicina do Trabalho e à Declaração dos Direitos do Homem.

O pagamento de um adicional, para atividades insalubres no Brasil, demonstra-se ultrapassado e passível de superação quando observadas as possibilidades atuais de prevenção e eliminação do risco no ambiente laboral. Além disso, o pagamento de um adicional de insalubridade limita as possibilidades protetivas, uma vez que o enfoque dado a essa matéria acaba sendo em torno quase exclusivamente da remuneração da saúde (FERRAZ; VILLATORE, 2018).

É necessário enraizar, na consciência coletiva, os postulados da concepção preventiva, em detrimento da reparação, pois dinheiro algum poderá devolver a vida, a saúde e a integridade do trabalhador. Não se volta ao estado anterior à ocorrência do dano. Assim, a cultura da prevenção deve ser tomada, como um compromisso coletivo, que envolva todos os sujeitos do sistema, pela adoção de medidas em matéria de saúde e segurança no trabalho (CAMPAGNOLI, 2016).

A eliminação dos riscos ambientais traz benefícios mais concretos, pela prevenção, garantindo os direitos básicos dos trabalhadores, como o direito à saúde e à dignidade humana. Em razão de estratégias comerciais e da análise dos custos, constatou-se que a retribuição pecuniária seria menos custosa que adotar políticas de reestruturação de uma empresa, sem um amparo estatal efetivo a esse respeito (FERRAZ; VILLATORE, 2018).

Nesse sentido, preocupar-se com a manutenção de um ambiente de trabalho equilibrado significa centrar a atenção na figura do trabalhador, como elemento nuclear desse entorno, pois é neste local que, normalmente, passa grande parte de sua vida, em busca da sobrevivência. Assim, a qualidade de vida do trabalhador está intimamente ligada à proteção do local onde desenvolve suas atividades, a fim de que se preserve a sua saúde e integridade (CAMPAGNOLI, 2016).

O pagamento do adicional ocupacional ainda trouxe uma consequência de extrema gravidade: os trabalhadores passaram a procurar trabalhos em condições insalubres com o objetivo de lograr um acréscimo salarial, em vez de exigirem um ambiente de trabalho mais seguro. Sem o adicional, o trabalhador seria desestimulado a aceitar a displicência do empregador com a sua saúde (NOGUEIRA; GOMES, 1987).

O adicional de insalubridade pode ser considerado também uma forma de livrar o Estado e os empregadores da responsabilidade de protegerem a saúde dos empregados e garantirem um ambiente hígido, conflitando-se com o direito constitucional à saúde, elencado no artigo 6º da Constituição Federal como um direito social (KUBIAK; GOMES; LANGOSKI, 2019).

Uma forma de garantir a proteção à saúde seria proibir o trabalho em condições adversas. Contudo a proibição de algumas atividades essenciais não é possível, como, por exemplo, o atendimento de pacientes com doenças infectocontagiosas. Mas, algumas atividades, que não são essenciais para a sociedade e colocam em risco a saúde do trabalhador, poderiam ser proibidas, como o uso do amianto, já eliminado em diversos países (MAFRA, 2014).

Oliveira (2011) explica que existem três formas de proteger os trabalhadores que exerçam suas atividades em condições prejudiciais à saúde ou perigosas. O legislador pode conceder um acréscimo monetário, proibir a forma de trabalho, ou ainda, reduzir a jornada. A escolha da monetização pelo legislador brasileiro foi um erro, sendo a alternativa mais cômoda e a menos aceitável; proibir o trabalho que possui riscos ambientais seria a hipótese ideal, mas nem sempre possível; reduzir a jornada de trabalho representa um ponto de equilíbrio cada vez mais adotado.

Oliveira (2011) sugere que, em vez de reparar com dinheiro a exposição ao risco, o desgaste deveria ser compensado com período maior de descanso, transformando o adicional pecuniário em repouso adicional. A menor exposição diária, combinada com um período de descanso maior, permitiria ao organismo humano recompor-se melhor da agressão. Para Silva (2016), até que o adicional de insalubridade seja eliminado da legislação brasileira, deveria ser aumentado o tempo de descanso dos trabalhadores, diminuindo assim o tempo de exposição, preservando a saúde do trabalhador, sem prejuízo nos seus vencimentos. Prunes (1974), considera que melhor teria sido, para garantir maior proteção à saúde do trabalhador, que os horários fossem reduzidos em 10%, 20% ou 40% da jornada de trabalho, com a manutenção do mesmo salário, em vez do acréscimo pecuniário nesses respectivos percentuais.

Os efeitos negativos do adicional de insalubridade, segundo Kubiak, Gomes e Langoski (2019), já foram reconhecidos em decisões de Tribunais Regionais do Trabalho:

O pagamento de adicionais, em realidade, nem deveria existir, pois adotadas as medidas de proteção e prevenção adequadas, os ambientes de trabalho seriam saudáveis e seguros, “na medida do possível e razoável”, conforme a Convenção 155 da OIT. Porém, o fenômeno da monetização situa todo o sistema numa zona de conforto que estimula, de um lado baixos investimentos

para prevenção, pois a opção pelo pagamento dos adicionais é mais barata; e de outro a preferência dos próprios trabalhadores de buscar atividades insalubres e perigosas para obter um ganho salarial mais elevado. É evidente que ambas as situações são nefastas (BRASIL, 2012).

Existe, ainda, a ausência de iniciativas do Poder Judiciário quanto à monetização da saúde, dado que, diante de suas atribuições, poderia notificar os órgãos públicos responsáveis para que tomem providências, como, por exemplo, a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego, o Ministério do Trabalho e Emprego ou o próprio Ministério Público do Trabalho. Este último, em virtude de suas prerrogativas, deve ter uma atuação mais próxima das realidades e problemas sociais enfrentados pelos empregados, independente de provocação (FERRAZ; VILLATORE, 2018).

Segundo o Relatório Saúde e Segurança do Trabalho na Administração Pública Federal (BRASIL, 2019) foi realizada uma pesquisa, no site da Câmara dos Deputados Federais, sobre iniciativas parlamentares relacionadas ao tema, tendo como termo de pesquisa a expressão “adicional de insalubridade e periculosidade” o período abordado foi de 2013 a 2018. A grande maioria dos projetos de lei estão relacionados à manutenção do sistema vigente de monetização do risco, inclusão de categorias funcionais ao direito de percepção das gratificações, permissão de recebimento cumulativo dos adicionais de periculosidade e insalubridade, regulamentação de atividades que impliquem em risco de vida ou integridade física, entre outros assuntos.

Cabe ressaltar que, mesmo que houvesse um sistema normativo perfeito, abrangendo todas as proteções e prevenções, provindas dos melhores ordenamentos, de nada adiantaria se não houvesse a aplicabilidade e a conseqüente eficácia das normas e políticas de prevenção. É necessária, além de reformas normativas, a realização da mudança de cultura, do imediatismo do pagamento adicional para a ideia de preservação da saúde e segurança no trabalho. Isso só será possível com ações conjuntas da sociedade (FERRAZ; VILLATORE, 2018).

No Brasil, a doutrina já discute os malefícios do pagamento por atividades insalubres, por tratar a saúde como mercadoria, ao colocar um preço a ser pago por ela por meio dos adicionais. Resta ampliar o debate, para que o tema alcance também o legislativo e o judiciário, em busca de uma proteção efetiva para a saúde do trabalhador (MAFRA, 2014).

Uma das medidas que a doutrina elenca é a substituição do adicional, que onera o empregador e permite-lhe que venda sua saúde, para a promoção de programas estatais voltados a benefícios para as empresas que investirem em prevenção. Assim, o sistema traria a inversão da lógica: o empregador veria como algo positivo a implementação de medidas preventivas e

até o estudo para o seu aperfeiçoamento, como consequência, o empregado não abriria mão de sua saúde (FERRAZ; VILLATORE, 2018).

E, ainda, com a Instituição da aposentadoria especial pela A Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960, para quem trabalhe durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, em serviços insalubres ou perigosos, reforça-se o incentivo para que o trabalhador escolha os ambientes insalubres com a aposentadoria precoce (NOGUEIRA; GOMES, 1987).

A aposentadoria especial serve como um estímulo à manutenção da monetização da saúde, já que, na perspectiva do empregado, ao trabalhar em um ambiente insalubre, ele terá um aumento de sua remuneração e poderá também se aposentar mais brevemente, renunciando a própria saúde. Assim, o ordenamento jurídico brasileiro vem incentivando duplamente o desempenho das atividades de risco, ou seja, estimula o labor em condições de risco com o aumento da remuneração (adicionais) e a concessão precoce da aposentadoria (FERRAZ; VILLATORE, 2018).

Devia-se primar pela eliminação ou neutralização da insalubridade e, apenas quando isso fosse inviável e de forma excepcional, recompensar o trabalhador em pecúnia, pois a saúde do trabalhador é um bem não passível de valoração econômica e impossível de ser restabelecido, em caso de dano. Mas não é o que se observa na prática. Em pleno século XXI, em muitas hipóteses, o pagamento do acréscimo salarial não se dá em caráter transitório, como haveria de se esperar, ao se imaginar que fossem realizados maiores investimentos nas condições de trabalho e, por conseguinte, se reduzissem ou se eliminassem tais riscos (OLIVEIRA, 2011).

É necessária sensibilização dos juristas que atuam na área trabalhista, para que entendam que a preservação da saúde do trabalhador é mais importante que o capital que lhes é pago em virtude de um meio ambiente do trabalho desequilibrado. Os adicionais capitalistas fazem acreditar que estão tutelando os direitos dos trabalhadores. É visível que a saúde do trabalhador foi transformada em pecúnia pelos adicionais decorrentes do meio ambiente de trabalho desequilibrado. Os trabalhadores vêm alimentando uma falsa sensação de proteção, ao receberem adicionais em seus salários, pois não são respeitadas as garantias constitucionais de saúde e medicina do trabalho (TOMAZ; SILVEIRA, 2014).

É urgente a mudança de paradigmas em todo o sistema brasileiro e não somente a reforma legislativa, uma vez que a sua não aplicabilidade incumbiria na inutilização de um sistema. Assim, há a necessidade da mudança de pensamento de todos que fazem parte desse sistema: do governante, que não aplica ou desenvolve políticas estatais preventivas; do

empregador, que escolhe o caminho mais fácil do pagamento de adicional e implementação mínima do Equipamento de Proteção Individual (EPI); dos órgãos de fiscalização, que não realizam visitas permanentes ou a atenção devida; do legislador que não realiza a produção e revisão normativa necessária e não produz legislações que estimulem as empresas a cumprir e a ampliarem determinações preventivas e protetivas (FERRAZ; VILLATORE, 2018).

O sistema é um conjunto, e somente com a adoção de medidas globais e generalizadas será possível a redução das estatísticas de doenças ocupacionais que tanto oneram a previdência social, destroem famílias e afetam a sociedade como um todo. Há a necessidade da atuação ampla dos membros da sociedade, para a resolução de um problema com a complexidade que se vislumbra e, assim, valorizar os direitos tão proclamados como fundamentais e essenciais à vida humana, como o direito ao meio ambiente equilibrado (inclui o laboral), à saúde e à dignidade humana (FERRAZ; VILLATORE, 2018).

2.5 Trabalhos insalubres em outros países

De acordo com Oliveira (2011), em relação aos trabalhos insalubres, o primeiro caminho adotado por outros países foi mesmo o da recompensa financeira pela exposição aos agentes danosos. Nogueira e Gomes (1987) informam que os países europeus perceberam que o pagamento desse adicional em nada contribuía para a melhoria da saúde dos trabalhadores, levando-os a aboli-lo. Silva (2003) relata que, com o passar dos anos, tanto a Inglaterra no ano de 1760 quanto os Estados Unidos em 1830 aboliram o pagamento do adicional.

Nos países que constituem o bloco econômico do Mercosul, a única Constituição a se referir ao trabalho em condições insalubres é a do Paraguai, que determina que a lei preveja jornada mais favorável para os que laboram em ambientes insalubres. As disposições da Lei nº 213, de 1993 (Código del Trabajo) determina a redução da jornada para seis horas, sem a redução de salários, para os trabalhos considerados insalubres pelas autoridades. A Constituição Uruguaia determina que deve haver proteção ao ambiente de trabalho. A legislação infraconstitucional uruguaia - Lei nº 11.577 - também possui dispositivo, prevendo a redução da jornada de trabalho, sem redução dos salários, para os trabalhadores expostos a ambientes laborais agressivos à saúde (DARONCHO, 2012).

A Argentina regulamenta uma solução bastante distinta do Brasil em relação aos ambientes insalubres. Inicialmente, a fiscalização apenas orienta o empregador a adequar o ambiente às condições de salubridade. Caso as determinações não sejam cumpridas, a

autoridade caracteriza as atividades como insalubres, reduzindo-se a jornada de trabalho para seis horas, sem redução dos salários (DARONCHO, 2012). Assim, é importante frisar que, na legislação argentina, de caráter notoriamente preventivo, a declaração de insalubridade é a última alternativa a ser adotada. Isso quer dizer que o empregador deve, como primeira medida, ser intimado a adequar as condições de trabalho e, somente se assim não proceder, haverá a declaração (CAMPAGNOLI, 2016).

Na Argentina, o sistema está pautado na prevenção dos riscos laborais, não havendo a previsão de pagamento de qualquer adicional. A Ley nº 9.688, de 21 de outubro de 1915, possuía um sistema reparatório, tratando do amparo ao trabalhador vitimado. Esse sistema reparatório foi, em seguida, substituído pela prevenção como alternativa, cuja hipótese já estava prevista no *Decreto Regulamentador s/n*, de 14 de janeiro de 1916. A esse sistema preventivo foi agregada a diminuição do tempo de exposição ao agente nocivo, pela redução da duração do trabalho, em seis horas diárias ou 36 horas semanais, conforme disposto na Ley nº 11.544, de 12 de setembro de 1929 (CAMPAGNOLI, 2016).

Na Itália, a normativa se destaca pela predominância de uma política prevencionista, de constantes atualizações, com atualizações e reformas, no mínimo, anuais e não traz formas de monetização das atividades que envolvem risco à saúde. O pagamento de um adicional, para atividades insalubres no Brasil, demonstra-se extremamente arcaico e passível de superação quando observadas as possibilidades atuais de prevenção e eliminação do risco no ambiente laboral. O pagamento de um adicional de insalubridade limita as possibilidades protetivas, uma vez que o enfoque dado a essa matéria acaba sendo em torno quase exclusivamente da remuneração da saúde (FERRAZ; VILLATORE, 2018).

Do estudo das normativas relacionadas aos trabalhos insalubres, no Brasil (Norma regulamentadora nº. 15) e na Itália (Decreto nº. 81/2008), constata-se que, na Itália, existe a adoção da prevenção como patamar inicial e básico, seguindo uma linha organizacional de proteção: primeiramente elenca as obrigações e determinações gerais aplicáveis e, posteriormente, com análise individual, verifica-se a necessidade do empregador em adaptar as condições de trabalho para os empregados, a prevenção por meio de políticas de informação e formação, EPI, eliminação ou diminuição da utilização desse fator, etc. Denota-se o enfoque diferenciado do sistema italiano em adotar a prevenção como patamar inicial e básico, enquanto a brasileira se volta principalmente à estipulação de graduações para determinar o percentual de adicional a ser pago (FERRAZ; VILLATORE, 2018).

Rebouças et al. (1989) destacam que, na Itália, as décadas de 40 a 60 são denominados de fase da monetização da saúde e explicam que os sindicatos, que pouco atuantes por causa do fascismo, aceitavam a venda da saúde dos trabalhadores. Porém, no final dos anos sessenta, os italianos iniciaram um movimento por ambientes de trabalho saudáveis e se posicionaram contrários aos adicionais ocupacionais. Oliveira (2011) relata que, na Alemanha, na década de 1970, os sindicatos adotaram o preceito de que a saúde não pode ser vendida por preço algum. Assim, o 11º Congresso da Confederação dos Sindicatos Alemães, realizado em 1978, reivindicou as atividades que põem risco à saúde deveriam ser compensadas com maior tempo de descanso e férias adicionais e não com adicionais em dinheiro. Oliveira (2011) ressalta que os sindicatos no Brasil se preocupam apenas com a renda gerada pelo adicional, em vez de focar esforços na busca de melhores condições de trabalho.

Os países europeus costumam adotar a redução da jornada de trabalho em condições prejudiciais à saúde do trabalhador. Na Espanha, conforme Daroncho (2012), além da redução da jornada, é necessário que se demonstre a impossibilidade da eliminação ou redução dos riscos ambientais pela adoção de medidas de proteção. Oliveira (2011) informa que, na Hungria, além de limitação das jornadas de trabalho insalubres em seis horas diárias, também é proibido o trabalho extra nessas atividades e ainda existe a previsão de férias extraordinárias para os que exerçam trabalhos subterrâneos ou expostos a radiações ionizantes. No Reino Unido e em Portugal, também não existe previsão, para o pagamento do adicional de insalubridade e, sim, a previsão de limites de exposição a agentes agressivos que não podem ser ultrapassados (GONÇALVES, 2018).

O Conselho da Europa, composto por 47 países e que tem como um de seus objetivos principais o respeito aos direitos humanos, editou a Carta Social Europeia. O documento trata, entre outras coisas, do direito a condições de trabalho justas. Os membros do Conselho se comprometem a eliminar os riscos inerentes às ocupações insalubres e, quando esses riscos não puderem ser neutralizados, deve-se assegurar aos trabalhadores uma redução da duração do trabalho, além de férias suplementares. No Relatório Explicativo da revisão da Carta, esclareceu-se que a redução de jornada e as férias suplementares para atividades insalubres foram previstas de modo a refletir as atuais políticas que buscam eliminar os riscos a que estão expostos os trabalhadores. Esclarece ainda que a prioridade deve ser sempre a prevenção (MAFRA, 2014).

De acordo com Gonçalves (2018), no Japão, a legislação determina a eliminação de trabalhos perigosos ou insalubres, não havendo previsão sobre o pagamento de adicionais e,

nos Estados Unidos, todas as empresas devem estabelecer um ambiente de trabalho sadio e reduzir a sua agressividade, não havendo previsão legal acerca do pagamento de adicionais específicos. Oliveira (2011) ressalta que, conforme a legislação americana, o empregado não deve sofrer prejuízo algum para sua saúde, nem diminuição da capacidade de trabalho ou da expectativa de vida.

O Brasil precisa seguir tendência da evolução das políticas em saúde e segurança do trabalho que é no sentido da prevenção com a respectiva redução ou eliminação dos riscos (CNI, 2016). A Confederação Nacional das Indústrias apresentou um estudo comparativo dos principais aspectos em saúde e segurança do Trabalho (SST), em alguns países selecionados por critérios de tamanho, similaridade econômica e diversidade continental. No Quadro 2 abaixo são apresentadas as principais características dos países analisados no documento da CNI:

Quadro 2 - Características de SST na África do Sul, Austrália, Canadá e Espanha

Países	Principais Características
África do Sul	O principal marco regulatório é a Lei de Saúde e Segurança Ocupacional cujo objetivo é proteger trabalhadores contra os riscos decorrentes do ambiente de trabalho. O viés financeiro das atividades, em condições insalubres, mostra-se apenas sob a perspectiva de compensação de eventuais e efetivas vítimas de acidente e doenças.
Austrália	Segue a normativa do Estatuto Modelo de Saúde e Segurança no Trabalho, o qual, em primeiro, consagra o conceito do que seja possível fazer para assegurar segurança e saúde no trabalho, considerando fatores como (1) a probabilidade dos riscos, (2) o grau de prejuízo potencial desses riscos, (3) o que a pessoa envolvida na atividade sabe ou deveria saber, entre outros. O essencial é tomar medidas de prevenção e proteção dos trabalhadores dentro do que for razoavelmente praticável.
Canadá	Consagra uma visão prevencionista do tema em seu Código de Trabalho Canadense. Desde 1979, este país já destacava que as ameaças à saúde, à segurança e à integridade física dos trabalhadores devem ser eliminadas em sua origem, sendo dever dos empregadores de fiscalizar o local de trabalho anualmente e sendo responsável pela proteção aos riscos existentes na atividade
Espanha	Tem como texto jurídico principal a lei sobre prevenção dos riscos profissionais. Lá, o empregador tem o dever de acompanhar de perto as condições e as atividades no trabalho, a fim de detectar situações potencialmente perigosas e riscos quando é necessário, por isso, o resultado da avaliação de riscos no local de trabalho.

Fonte: Adaptado do documento Insalubridade e Periculosidade no Brasil: a monetização do risco do trabalho em sentido oposto à tendência internacional - Confederação Nacional das Indústrias (CNI, 2016).

A legislação brasileira atualmente, em relação à insalubridade no trabalho, vai contra a tendência internacional que, em vez de monetizar os riscos à saúde, procura focar na prevenção

e em medidas para reduzir ao máximo possível as condições insalubres. As legislações de diferentes países são exemplos ao Brasil de políticas alternativas ao adicional de insalubridade. Embora cada país apresente suas próprias características, sendo assim necessária uma legislação adequada à realidade brasileira, as práticas estrangeiras podem servir de exemplo de como é possível apostar na proteção à saúde dos trabalhadores, em vez de insistir na monetização da saúde dos trabalhadores (KUBIAK; GOMES; LANGOSKI, 2019).

O exemplo internacional mostra que existem alternativas mais protetivas à integridade da saúde dos trabalhadores que o pagamento do adicional de insalubridade, que sequer é uma medida protetiva na realidade: forçar os empregadores a garantirem um ambiente seguro e saudável para os trabalhadores, além de diminuir a jornada de trabalho em locais em que não é possível a extinção da insalubridade, o que reduziria a exposição dos trabalhadores aos riscos desses ambientes (KUBIAK; GOMES; LANGOSKI, 2019).

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa analisou como as Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais estão atuando na melhoria de infraestrutura nos ambientes de trabalho insalubres. Assim, foi verificado se, nos três anos anteriores à pandemia de Covid-19, essas IFES realizaram melhorias nos ambientes de trabalho insalubres suficientes, para eliminar ou neutralizar a insalubridade, refletindo na diminuição de gastos públicos com adicionais de insalubridade e protegendo a saúde dos servidores. Ou ainda, se as IFES de Minas Gerais se restringiram apenas ao pagamento do adicional de insalubridade, situação conhecida como monetização da saúde.

Para obter as informações relacionadas aos custos dos adicionais de insalubridade e sobre a realização de adequações de ambientes de trabalhos insalubres junto às Instituições Federais de Ensino Superior, foi utilizado o Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC). Essa ferramenta é disponibilizada pela Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação.

Com o intuito de analisar a temática deste trabalho, inicialmente foi levantado o referencial teórico, iniciando-se pelo resgate da evolução histórica da área de saúde e segurança do trabalho no mundo e no Brasil, além da análise da legislação referente ao tema. Em seguida, foi abordada a saúde e segurança do trabalho na Administração Pública. Posteriormente, apresentou-se o surgimento do pagamento do adicional de insalubridade em outros países e no Brasil. Foram também apresentadas, de forma sucinta, as atividades e operações constantes da Norma Regulamentadora 15 que caracterizam a insalubridade e as possibilidades de eliminação ou neutralização da insalubridade. Apresentou-se, então, o conceito de monetização da saúde, fenômeno em que não se prioriza a eliminação ou redução dos riscos presentes no ambiente de trabalho, mas, sim, a contraprestação pecuniária. Foi analisado, ainda, o tratamento dispensado aos trabalhos insalubres em outros países.

Após o levantamento desse material teórico, o estudo foi distribuído da seguinte forma:

- a) Buscou-se o conhecimento para utilizar o Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC), adotado neste estudo;
- b) Definiram-se todas as Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais como sendo unidade de análise desta pesquisa;

- c) Realizou-se um levantamento da quantidade de servidores que recebiam adicionais de insalubridade nas IFES de Minas Gerais em todos os meses dos anos de 2017, 2018 e 2019;
- d) Realizou-se um levantamento dos custos despendidos mensalmente com adicionais de insalubridade nas Instituições Federais de Ensino Superior pesquisadas nos anos de 2017, 2018 e 2019;
- e) Analisou-se se as IFES pesquisadas, após a emissão de um laudo de insalubridade, realizam a implantação de medidas de infraestrutura naquele ambiente, suficientes para eliminar ou neutralizar a insalubridade;
- f) Verificou-se a quantidade de servidores nas IFES pesquisadas que tiveram a insalubridade eliminada ou neutralizada em seu ambiente de trabalho e em consequência, deixaram de receber o adicional de insalubridade nos anos de 2017, 2018 e 2019;
- g) Mensurou-se a redução de gastos públicos com a diminuição de servidores que pararam de receber o adicional de insalubridade pela implantação de medidas que conservem o ambiente de trabalho salubre nos anos de 2017, 2018 e 2019;
- h) Analisaram-se e compararam-se os motivos declarados pelas IFES, na manutenção do pagamento de insalubridade, em vez de realização de melhorias nos ambientes de trabalho, nas IFES de Minas Gerais em que isso ocorre.

3.1 Características da Pesquisa

A classificação da pesquisa indica o percurso adotado pelo pesquisador para a realização de seu estudo. Não existe consenso na literatura em relação às classificações metodológicas existentes. É possível diversas combinações dependendo da interpretação do pesquisador e da linha literária utilizada (VERGARA, 2006).

No Quadro 3 é apresentada a caracterização metodológica desta pesquisa.

Quadro 3 - Caracterização Metodológica da Pesquisa

Tipos de Caracterização Metodológica utilizados nesta pesquisa	
Natureza dos objetivos metodológicos	Descritiva
Abordagem metodológica	Qualitativa
Temporalidade	Transversal
Método.	Não experimental
Técnicas de coleta de dados	Pesquisa bibliográfica; pesquisa documental e questionário
Técnicas de amostragem	Unidade de análise

Fonte: Do autor (2021).

Em relação à natureza dos objetivos metodológicos, esta pesquisa caracteriza-se como descritiva, que, segundo Prodanov e Freitas (2013), ocorre quando o pesquisador registra e descreve os fatos observados sem interferir neles, descrevendo as características de determinado fenômeno. Dessa forma, as providências tomadas pelas IFES de Minas Gerais, após a concessão do adicional de insalubridade, caracterizam-se como o fenômeno principal do foco da pesquisa. No entanto percebem-se, também, elementos exploratórios, em razão de se ter um problema de pesquisa pouco estudado, objetivando, assim, proporcionar maior familiaridade com o problema (SAMPIERI, 2006; SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). De acordo com Bernardes (2009), pesquisas do tipo exploratórias podem ampliar o conhecimento, em relação à determinado problema, possibilitando despertar novas ideias e discernimentos.

Quanto à abordagem metodológica, esta pesquisa caracteriza-se majoritariamente como qualitativa, embora haja a coleta de dados quantitativos em determinados momentos, pois trabalhou-se em uma abordagem de interpretação de fenômenos sem a utilização de técnicas estatísticas para a análise dos dados. De acordo com Malhotra (2001), enquanto a pesquisa quantitativa procura quantificar os dados e aplica alguma forma da análise estatística, a pesquisa qualitativa proporciona melhor visão e compreensão do contexto do problema.

No que se refere à temporalidade, este estudo classifica-se como transversal. Para Hair Junior et al. (2015), havendo um recorte no tempo que possibilite observar o objeto de forma estática, na linha temporal, o trabalho caracteriza-se como transversal. Nesta pesquisa, o recorte temporal é determinado, em um momento específico, um período de três anos anteriores à pandemia de Covid 19, que compreende os anos de 2017, 2018 e 2019.

Com relação ao método, trata-se de uma pesquisa não experimental, pois não ocorre intervenção experimental. Não há tentativa de produzir diferentes efeitos, por meio de manipulação, pois, de acordo com Ruiz (2008), o pesquisador não manipula as variáveis, não as isola e nem provoca eventos, mas apenas as observa e as registra. Para Prodanov e Freitas

(2013), a pesquisa não experimental é muito utilizada nas ciências sociais, pois permite a investigação de determinantes econômicos e sociais do comportamento da sociedade em geral. Nesta pesquisa, procuram-se investigar as providências que estão sendo adotadas pelas IFES de Minas Gerais, em relação aos ambientes de trabalhos insalubres sem interferir naquilo que está ocorrendo.

3.2 Técnicas de coleta e análise dos dados

As técnicas de coleta de dados são um conjunto de regras ou processos utilizados por uma ciência, ou seja, corresponde à parte prática da coleta de dados (LAKATOS; MARCONI, 2001). Para o desenvolvimento deste estudo, o levantamento de dados foi realizado, por meio de três técnicas: pesquisa bibliográfica; pesquisa documental e questionário.

Segundo Vergara (2006), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida, a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos e é importante para o levantamento de informações básicas ligadas à temática de estudo. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto, com o objetivo de permitir ao cientista o reforço paralelo na análise de suas pesquisas, ou manipulação de suas informações (MARCONI; LAKATOS, 2014). Assim, foram analisadas obras (artigos científicos, livros, legislação) que abordam o adicional de insalubridade e que pudessem contribuir com um embasamento científico.

De acordo com Martins e Theóphilo (2009), o questionário constitui um importante instrumento de coleta de dados para a pesquisa social e possui, como vantagens, a economia de tempo; a obtenção de grande número de dados; respostas mais rápidas e precisas; maior uniformidade na avaliação, em virtude da natureza impessoal do instrumento, entre outras. Marconi e Lakatos (2004) definem o questionário como uma série ordenada de perguntas, respondidas por escrito e sem a presença do pesquisador. Este estudo utilizou o Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) para encaminhar o questionário às IFES de Minas Gerais. O questionário detalhado, utilizado na pesquisa, encontra-se disponível no Capítulo 4 deste trabalho.

Segundo Lakatos e Marconi (2001), a pesquisa documental é a coleta de dados em fontes primárias, como documentos escritos pertencentes a arquivos públicos; arquivos particulares

de instituições e fontes estatísticas. Para Prodanov e Freitas (2013), enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza essencialmente das contribuições de vários autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental baseia-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico. Ao utilizar fontes primárias, como as informações disponibilizadas pelas IFES, por meio do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão, este estudo utiliza a pesquisa documental como técnica de coleta de dados.

Quanto à análise dos dados coletados, a técnica utilizada foi a análise de conteúdo. De acordo com Vergara (2006), esta técnica busca, por meio do tratamento dos dados, identificar o que está sendo dito sobre um determinado tema. Bardin (2016) caracteriza a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, de acordo com os pressupostos de uma interpretação das mensagens e dos enunciados. Trata-se de um conjunto de instrumentos utilizados, para a análise das comunicações com o objetivo de superar a incerteza, ou seja, produzir um conhecimento válido por meio da descoberta de conteúdos e estruturas. Assim, nesse tipo de análise, o texto é uma forma de expressão que dará ao pesquisador elementos (a recorrência de palavras ou frases) para decifrar e compreender o conteúdo apresentado.

Para Mozzato e Grzybovski (2011), quando se escolhe a análise de conteúdo, como procedimento de análise, os dados em si constituem apenas dados brutos e só ganham sentido, após serem trabalhados, utilizando-se de técnicas apropriadas de análise. Dessa forma, após a categorização dos dados, os resultados foram descritos e interpretados, com o intuito de analisar como as IFES de Minas Gerais estão atuando na melhoria de infraestrutura, nos ambientes de trabalho insalubres, de forma a eliminar ou neutralizar a insalubridade.

Neste estudo, a unidade de análise utilizada são as Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais, pesquisando-se assim várias IFES que possibilitem encontrar replicações.

3.3 Figura Metodológica

A pesquisa possui três fases distintas: Fundamentação Teórica, Desenvolvimento da Pesquisa e Resultados. Cada uma dessas fases envolve pelo menos uma etapa do trabalho conforme a Figura 2.

ETAPA 1 (FASE - Fundamentação Teórica): Nessa etapa, é apresentado inicialmente um breve histórico da evolução da área de saúde e segurança do Trabalho no mundo e no Brasil. Em seguida, será abordada a saúde e segurança do Trabalho na Administração Pública. Apresenta-se, então, como surgiu o pagamento de um adicional para atividades insalubres em outros países e no Brasil. Serão também apresentadas, de forma sucinta, as atividades e operações constantes da Norma Regulamentadora 15 que caracterizam a insalubridade e as possibilidades de eliminação ou neutralização da insalubridade. Descreve-se o conceito de monetização da saúde, fenômeno em que não se prioriza a saúde das pessoas no ambiente de trabalho, mas, sim, a contraprestação pecuniária. Será analisado, ainda, o tratamento dispensado aos trabalhos insalubres em outros países.

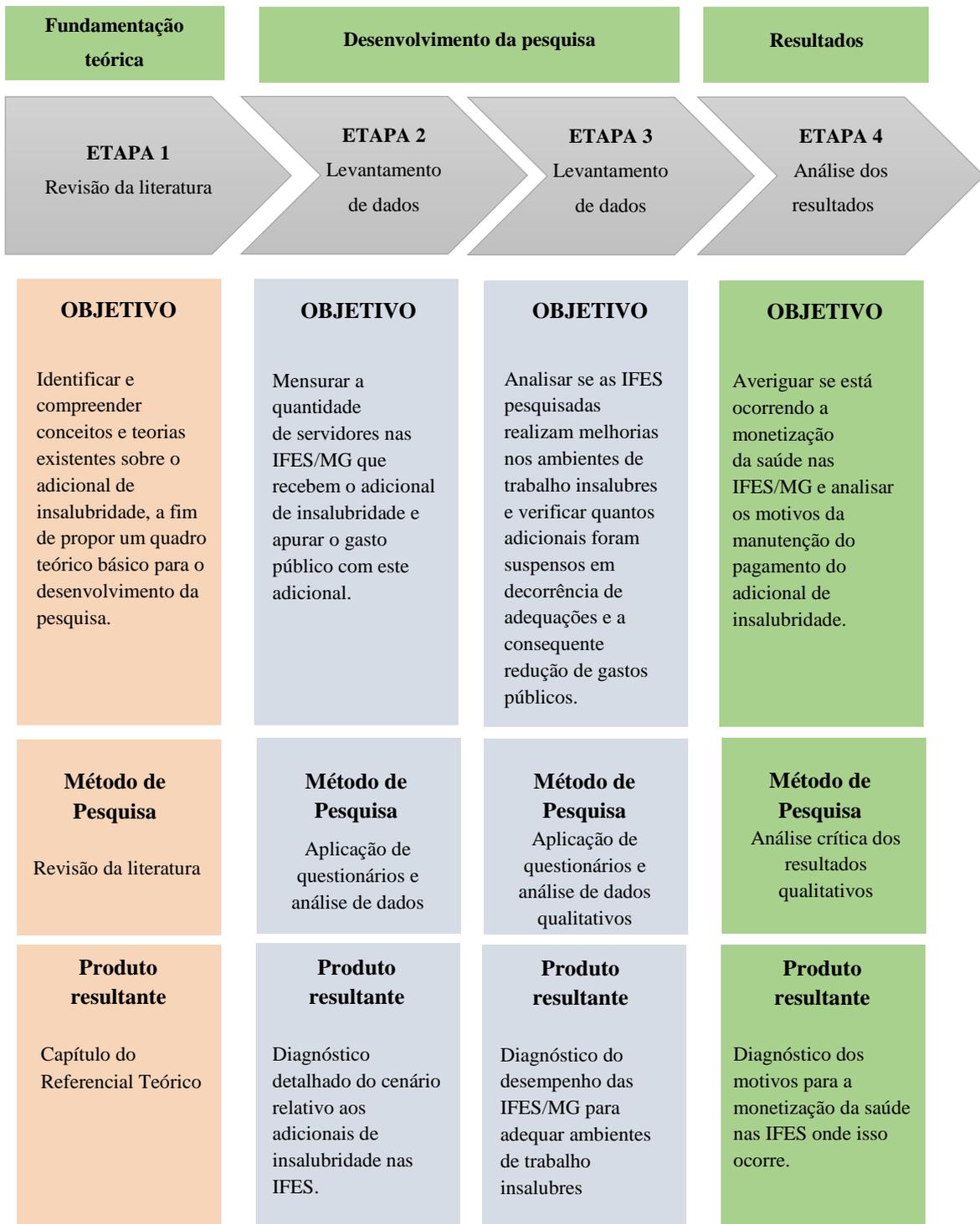
ETAPA 2 (FASE - Desenvolvimento da Pesquisa): Nessa etapa, definiram-se as IFES de Minas Gerais, para serem analisadas: as Universidades Federais, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais. Será realizado o levantamento da quantidade de servidores que recebiam adicionais de insalubridade e dos custos despendidos com esses adicionais, nas Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais, em todos os meses dos anos de 2017, 2018 e 2019.

ETAPA 3 (FASE - Desenvolvimento da Pesquisa): Nessa etapa, será analisado, nas IFES pesquisadas, se, após a emissão de um laudo de insalubridade, são implantadas medidas de infraestrutura naquele ambiente, suficientes para eliminar ou neutralizar a insalubridade. Será ainda, mensurada a quantidade de servidores nas IFES de MG que tiveram a insalubridade eliminada ou neutralizada, por meio da adequação dos ambientes de trabalho e o impacto dessa ação na economia de gastos públicos.

ETAPA 4 (FASE - Resultados): Nessa etapa, será possível concluir se está ocorrendo o fenômeno da monetização da saúde nas IFES de Minas Gerais. Caso o resultado da etapa anterior demonstre que não são realizadas intervenções suficientes, para neutralizarem a insalubridade nos ambientes de trabalho, da maioria das IFES pesquisadas, então, serão apurados os possíveis motivos da prática de manutenção do pagamento do adicional de insalubridade (monetização da saúde), em vez da adequação dos ambientes de trabalho insalubres nas IFES de Minas Gerais em que isso ocorre.

A Figura 2 sintetiza a pesquisa relacionada às providências que são tomadas pelas IFES de Minas Gerais, para eliminar ou neutralizar os riscos de ambientes de trabalhos insalubres, protegendo a saúde dos servidores públicos e, conseqüentemente, reduzindo gastos públicos com adicionais de insalubridade.

Figura 2 - Metodologia de Pesquisa



Fonte: Do autor (2021).

4 ANÁLISE DOS DADOS

Para analisar quais as principais ações que as Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais estão adotando para eliminar ou reduzir os riscos de ambientes de trabalhos insalubres, foi elaborado um questionário contendo perguntas relacionadas ao adicional de insalubridade. Esse questionário foi encaminhado para as IFES de MG, por meio do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC), disponível na plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação no site da Controladoria Geral da União. De acordo com a Lei Federal 12.527/2011 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação, é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação. As perguntas foram encaminhadas para as 17 (dezessete) Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais: 11 (onze) Universidade Federais, 6 (seis) Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e o Centro Federal de Educação Tecnológica:

Quadro 4 - Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais

UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFSJ	Universidade Federal de São João del Rey
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas
UNIFEI	Universidade Federal de Itajubá
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
IFMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais
IFNMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais
IFSUDESTEMG	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais
IFSULDEMINAS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas
IFTM	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro

Fonte: Do autor (2022).

O questionário foi dividido em duas partes:

Quadro 5 - Etapas do questionário

1º parte	Sete perguntas referentes a melhorias de infraestrutura de ambientes de trabalho insalubres e a gastos públicos com o adicional de insalubridade.
2º parte	Duas perguntas relacionadas ao potencial máximo de redução de gastos públicos com adicionais de insalubridade.

Fonte: Do autor (2022).

Em relação à primeira parte do questionário, apenas a UFVJM não respondeu de forma completa à pergunta 1. As outras 16 (dezesesseis) IFES responderam todas as sete primeiras perguntas solicitadas.

As indagações possuíam finalidades específicas. As perguntas elaboradas foram:

- 1) Qual a quantidade de servidores que recebiam adicionais de insalubridade na IFES pesquisada nos anos de 2017, 2018 e 2019? Favor especificar a quantidade de servidores que recebiam os adicionais em todos os meses de 2017, 2018 e 2019.

Importância da pergunta: possibilita realizar um levantamento mensal da quantidade de servidores que recebiam o adicional de insalubridade, nas IFES pesquisadas, em todos os meses de 2017, 2018 e 2019. Por meio das respostas, é possível verificar se a quantidade de servidores que recebem o adicional de insalubridade está aumentando, diminuindo ou mantendo-se estável. Desta forma, é possível analisar se a Instituição pesquisada está adotando medidas que sejam suficientes, para adequar os ambientes de trabalho insalubres, refletindo, assim, na diminuição de servidores que recebem o adicional de insalubridade.

- 2) Qual foi o custo mensal despendido com adicionais de insalubridade na IFES nos anos de 2017, 2018 e 2019? Favor especificar os custos com adicionais de insalubridade de todos os meses de 2017, 2018 e 2019.

Importância da pergunta: possui a pretensão de apurar o gasto público mensal despendido pelas IFES de MG com adicionais de insalubridade, no período dos últimos três anos anteriores ao período pandêmico da Covid 19. É possível analisar, também, se o gasto público com esses adicionais de insalubridade está aumentando, diminuindo ou mantendo-se

estável. Esses dados permitem verificar ainda se a IFES pesquisada está realizando adequações de ambientais insalubres, o que reflete na diminuição de gastos públicos.

- 3) De acordo com a NR 15 (BRASIL, 2020b), é possível eliminar ou neutralizar a insalubridade com a adoção de medidas de ordem geral que conservem o ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerância conforme a letra a) do item 15.4.1 da NR 15 transcrito abaixo:

15.4.1 A eliminação ou neutralização da insalubridade deverá ocorrer: a) com a adoção de medidas de ordem geral que conservem o ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerância.

Sendo assim, após a emissão de um laudo técnico, que concede o adicional de insalubridade, a IFES procede com a adoção de medidas de ordem geral que conservem o ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerância? Caso afirmativo, quais medidas de ordem geral são adotadas?

Importância da pergunta: pretende analisar se as IFES de MG adotam medidas previstas na NR 15, para eliminar ou neutralizar a insalubridade, após haver a emissão de um laudo técnico, caracterizando de forma oficial o ambiente de trabalho como insalubre. A resposta a essa pergunta permite verificar o comprometimento da Instituição pesquisada com a proteção da saúde dos servidores, funcionários e inclusive com os discentes da Instituição. As respostas, especificando quais as medidas de ordem geral são adotadas, permitem verificar também o tipo e a quantidade de medidas de infraestrutura que são implantadas pela Instituição pesquisada.

- 4) Nos anos de 2017, 2018 e 2019, algum servidor da IFES teve a insalubridade eliminada ou neutralizada, em consequência de terem sido adotadas medidas que conservem o ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerância, conforme a letra a) do item 15.4.1 da NR 15?

Importância da pergunta: procura identificar se houve pelo menos um servidor de cada Instituição pesquisada, em que a implantação de melhorias ambientais, foi suficiente para transformar o ambiente de trabalho insalubre em um ambiente saudável. Pretende-se assim analisar a eficiência daquelas IFES que declararam, no questionamento anterior, que implantam medidas de ordem geral que conservem o ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerância. É possível, assim, verificar se a declaração de melhorias ambientais à pergunta 3 se restringe à retórica ou está sendo eficiente a ponto de reduzir os ambientes insalubres. Pela resposta a esse

item, será possível verificar o grau de comprometimento da Instituição com a promoção de ambientes de trabalho saudáveis.

5) Caso a resposta ao item anterior seja afirmativa:

- a) Quantos servidores da IFES tiveram a insalubridade neutralizada ou eliminada e deixaram de receber o adicional de insalubridade com a adoção de medidas que conservem o ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerância, conforme preconiza a letra a) do item 15.4.1 da NR 15 nos anos de 2017, 2018 e 2019?
- b) Qual era o valor do adicional de insalubridade que esses servidores recebiam?

Importância da pergunta: A pergunta 5 é um desdobramento da pergunta 4. Caso a Instituição tenha realizado melhorias ambientais suficientes, para eliminar ou neutralizar a insalubridade, pretende-se, no item 5, quantificar o número de servidores que passaram a laborar em um ambiente livre de riscos ambientais e a redução de gastos públicos que a IFES pesquisada está proporcionando ao Erário.

6) Caso a resposta ao item 4) seja negativa, a IFES seria capaz de especificar quais seriam os motivos de não terem sido adotadas medidas de ordem geral nos ambientes de trabalhos insalubres suficientes para eliminar ou neutralizar a insalubridade nos anos de 2017, 2018 e 2019?

Importância da pergunta: O quesito 6 também é um desdobramento do 4. Caso a IFES pesquisada não tenha sido capaz de implantar melhorias ambientes suficientes, para eliminar ou neutralizar a insalubridade, é solicitado à Instituição que justifique quais seriam os motivos para a ausência de eficiência nesta área de atuação.

7) A IFES possui a pretensão de adotar medidas de ordem geral nos ambientes de trabalho insalubres suficientes, para eliminar ou neutralizar a insalubridade, caso ainda não as esteja adotando? Caso afirmativo, a UNIFAL planeja iniciar a adoção dessas medidas daqui a quanto tempo?

Importância da pergunta: Caso a resposta ao item 3 seja negativa, os itens subsequentes 4,5 e 6 não serão aplicáveis. Desta forma, no item 7 pretende-se analisar se a Instituição, que não realiza adequação de ambientes insalubres, possui a pretensão de realizá-lo. Caso a resposta seja afirmativa, a Instituição é indagada em relação ao período de tempo em que pretende

implantar tais medidas, sendo possível assim verificar se existe algum planejamento da IFES pesquisada em relação a melhorias de infraestrutura de ambientes de trabalhos insalubres.

Após esta primeira parte da pesquisa, foi realizada a segunda parte do questionário, com a finalidade de apurar qual seria a redução máxima de gastos públicos com adicionais de insalubridade nas IFES de Minas Gerais. Em relação à segunda parte do questionário, a UFMG, UFTM, UFU, UFV e IFSUDESTEMG argumentaram que não possuíam as informações solicitadas para serem disponibilizadas. Foram encaminhados os seguintes questionamentos às IFES de MG:

Considerando-se o custo total com adicionais de insalubridade, no mês de dezembro de 2019, favor informar:

- a) O custo total despendido com adicionais de insalubridade em dezembro de 2019.
- b) O custo despendido com adicionais de insalubridade em dezembro de 2019 cuja concessão foi relacionada ao enquadramento por risco biológico.

Importância das perguntas: considerando-se que nas IFES de MG, apenas os riscos biológicos não são passíveis de serem eliminados ou neutralizados, é possível mensurar a redução de gastos públicos que haveria, excluindo-se das despesas totais com adicionais de insalubridade, os gastos públicos com o pagamento desse adicional por riscos biológicos. Desta forma, é possível verificar a redução máxima de gastos públicos com adicionais de insalubridade, a partir da adequação dos ambientes de trabalhos insalubres.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, os resultados da pesquisa, obtidos a partir do desenvolvimento dos objetivos específicos propostos para o estudo, serão apresentados com o intuito de verificar como as IFES de Minas Gerias estão atuando na melhoria de infraestrutura, nos ambientes de trabalho insalubres, de forma a eliminar ou neutralizar a insalubridade.

5.1 Objetivo 1: Mensurar quantidade de servidores que recebem o adicional de insalubridade e o custo mensal despendido.

Este objetivo possibilita mensurar a quantidade de servidores que recebem o adicional de insalubridade e se esse número está aumentando, diminuindo ou se mantendo estável. A partir dos dados recebidos, foi realizada a média mensal dos anos de 2017, 2018 e 2019 dos servidores que recebem o adicional de insalubridade, arredondando-se o número de pessoas para cima. É possível também apurar o custo mensal despendido com estes adicionais, o que permite verificar se os gastos públicos da Administração Pública com esses adicionais estão aumentando, diminuindo ou mantendo-se estável, em cada uma das Instituições pesquisadas. A partir dos dados recebidos, foi também realizada a média mensal do período compreendido entre 2017 e 2019 com o adicional de insalubridade.

Como existem porcentagens diferentes para os valores dos adicionais de insalubridade para os servidores públicos, que correspondem a 5%, 10% e 20% e, também, pelo fato desses valores incidirem no vencimento básico de cada servidor, não existe uma correlação direta entre a variação percentual no número de servidores que recebem o adicional de insalubridade e a variação percentual do gasto público com esse adicional.

Naquelas IFES, em que houve uma variação superior a 15%, no número de servidores, que recebem o adicional de insalubridade ou no gasto público com esse adicional, foi encaminhado, via e-SIC, um questionamento solicitando uma justificativa da Instituição relacionada à essa variação.

Quadro 6 - Resultados da UFJF relativos ao objetivo 1

UFJF	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	790	613	588
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	R\$ 503.953,42	R\$ 361.031,79	R\$ 334.373,45

Fonte: Do autor (2022).

Percebe-se uma redução de mais de 25%, na média mensal, no número de servidores que recebem o adicional de insalubridade, do período compreendido entre 2017 e 2019, o que refletiu também na diminuição de mais de 33% com os gastos públicos com esse adicional nesta Instituição. De acordo com a UFJF, houve uma revisão dos adicionais de insalubridade, em atendimento à Controladoria Geral da União. Porém a UFJF manifestou que nenhum servidor teve a insalubridade eliminada ou neutralizada, em consequência de terem sido adotadas medidas que conservem o ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerância.

Quadro 7 - Resultados da UFLA relativos ao objetivo 1

UFLA	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	154	154	89
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	R\$ 140.269,57	R\$ 122.974,25	R\$ 61.034,82

Fonte: Do autor (2022).

Na UFLA ocorreu situação similar à UFJF, a Universidade foi notificada pela CGU, em 2017, para que fosse realizada uma revisão dos laudos de insalubridade, de acordo com a legislação vigente, a Orientação Normativa 04/2017 do antigo MPOG (BRASIL, 2017). Após essa revisão, ficou constatado que alguns servidores não laboravam em ambientes insalubres, de acordo com a nova orientação normativa vigente, ocasionado a redução do número de servidores que recebiam esse adicional ocupacional e, conseqüentemente, diminuição do gasto público. Na UFLA, houve uma redução média mensal de mais de 54% no número de servidores que recebiam o adicional, o que refletiu na redução do gasto público em mais de 44%. Assim como na UFJF, nenhum servidor teve a insalubridade eliminada ou neutralizada em consequência de terem sido realizadas melhorias nos ambientes de trabalho.

Quadro 8 - Resultados da UFMG relativos ao objetivo 1

UFMG	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	1.740	1659	794
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	R\$ 871.530,39	R\$ 858.968,68	R\$ 481.568,98

Fonte: Do autor (2022).

Na UFMG, ocorreu uma diminuição percentual de 54% no número médio mensal de servidores que recebiam o adicional de insalubridade e de mais de 44% no gasto médio com adicionais de insalubridade no período compreendido entre 2017 e 2019. A Instituição foi questionada, em relação à essa alteração na quantidade de servidores, que recebiam esse adicional e, na consequente redução do gasto público e respondeu que essa situação foi, em consequência da alteração do módulo de concessão de adicionais ocupacionais, já que o módulo de concessões anterior foi desativado, sendo necessário o lançamento do laudo de avaliação ambiental em um novo Módulo de Concessão de Adicionais (SIAPE Saúde - SIASS). Assim, houve a desativação do módulo anterior em dezembro de 2018. A UFMG considera que não houve prazo suficiente, para a migração dos laudos para o novo laudo e essa ação implicou a suspensão dos adicionais ocupacionais (insalubridade e periculosidade) que estavam em vigor no Módulo de Concessão de Adicionais inativado, sendo mantidos apenas os adicionais para os quais conseguimos efetivar a revisão e registro no novo módulo de Adicionais. De acordo com a Instituição, foi montada uma força tarefa junto com a equipe de Médicos do Trabalho e Engenheiros de Segurança do Trabalho e, a partir de setembro de 2018, com a finalidade de cumprir as determinações do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão na migração dos laudos técnicos para o novo módulo de adicionais ocupacionais do SIAPE Saúde.

Quadro 9 - Resultados da UFOP relativos ao objetivo 1

UFOP	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	348	324	248
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	R\$ 270.371,62	R\$ 269.656,96	R\$ 195.038,12

Fonte: Do autor (2022).

Houve uma diminuição de mais de 28% na quantidade média mensal de servidores que recebiam o adicional e uma redução também de mais do que 27% no gasto público com esses adicionais na UFOP no intervalo de tempo entre 2017 e 2019. De acordo com a Instituição, a redução ocorreu, em virtude da alteração da legislação, que rege o adicional de insalubridade, no serviço público federal, com a publicação da Orientação Normativa 04 de 2017 (BRASIL, 2017). Desta forma, houve a necessidade de adequação da UFOP à normativa, sendo necessário mensurar novamente os riscos estabelecidos pelo critério quantitativo. Essa nova mensuração foi responsável pela modificação do quantitativo de pagamento do referido adicional, de acordo com a Instituição.

Quadro 10 - Resultados da UFSJ relativos ao objetivo 1

UFSJ	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	130	132	117
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	R\$ 81.144,5	R\$ 84.693,419	R\$ 67.487,48

Fonte: Do autor (2022).

Na UFSJ ocorreu uma diminuição de 10% no número médio mensal de servidores que recebiam o adicional de insalubridade e de mais de 16% de redução no gasto público com esse adicional entre os anos de 2017 e 2019. A UFSJ esclareceu que essa diminuição se relaciona à publicação da Orientação Normativa nº 04/2017 (BRASIL, 2017), que alterou alguns critérios na avaliação, culminando na revisão de determinadas concessões baseadas nos normativos anteriores.

Quadro 11 - Resultados da UFTM relativos ao objetivo 1

UFTM	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	959	978	955
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	R\$ 843.594,65	R\$ 874.030,34	R\$ 868.336,96

Fonte: Do autor (2022).

Verifica-se que, na UFTM, o valor médio mensal gasto com o adicional de insalubridade, no período de tempo entre 2017 e 2019, manteve-se, havendo uma pequena variação, não chegando a 3%, assim como o número médio mensal de servidores que recebiam o adicional também se manteve, variando menos que 0,5%.

Quadro 12 - Resultados da UFU relativos ao objetivo 1

UFU	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	1.753	1610	1504
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	R\$ 962.710,03	R\$ 902.049,50	R\$ 879.108,44

Fonte: Do autor (2022).

Na UFU, houve diminuição superior a 14% no número médio mensal dos servidores que recebiam o adicional de insalubridade e uma redução superior a 8% no gasto público com esse adicional entre 2017 e 2019. A UFU alegou que essas reduções foram pelo fato das atualizações das avaliações, para o pagamento de adicionais ocupacionais pela publicação da ON 04/2017. A partir dessa atualização, ficou constatado que vários servidores não exerciam atividades insalubres, havendo assim a necessidade de suspensão do pagamento. Outro motivo alegado pela UFU foram as aposentarias de servidores que exerciam atividades insalubres e que, em diversas ocasiões, não tiveram suas vagas repostas.

Quadro 13 - Resultados da UFV relativos ao objetivo 1

UFV	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	1268	1111	933
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	R\$801.167,19	R\$ 719.014,50	R\$ 646.347,82

Fonte: Do autor (2022).

A UFV apresentou uma redução superior a 26% no número de servidores que recebiam o adicional de insalubridade e uma redução maior que 19% no gasto público com adicionais de insalubridade. A UFV foi questionada, a respeito da redução no número de servidores que recebiam o adicional e na redução dos gastos públicos com essa rubrica. De acordo com a UFV, em abril de 2018, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG)

determinou a utilização de um novo módulo, o SIAPE Saúde, para o registro das informações destinadas à concessão dos adicionais ocupacionais, para todos os órgãos do executivo federal, vinculadas ao Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública (SIPEC). Ainda em abril, foi desativado o módulo de concessão dos adicionais ocupacionais, que havia no SIAPENET, o sistema até então vigente. Em 31 de dezembro de 2018, com a desativação completa do módulo de adicionais do SIAPENET, o MPDG cancelou o pagamento, na folha de janeiro/2019, dos adicionais ocupacionais, excetuando-se as realizadas no novo módulo de concessão, o SIAPE Saúde. Em fevereiro de 2019, parte dos servidores tiveram o adicional de insalubridade restabelecidos por meio judicial.

Quadro 14- Resultados da UFVJM relativos ao objetivo 1

UFVJM	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	Não informou	Não informou	105
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	R\$ 71.953,71	R\$ 70.277,68	R\$ 54.719,39

Fonte: Do autor (2022).

A UFVJM disponibilizou informações relativas ao número de servidores que recebiam adicional de insalubridade apenas dos meses de março a dezembro de 2019, sendo a única IFES de Minas Gerais que não respondeu à pergunta relacionada à quantidade de servidores que recebem o adicional de insalubridade nos anos de 2017, 2018 e janeiro e fevereiro de 2019. De acordo com a UFVJM (via Serviço de Informação ao Cidadão), o Sistema Siape não permite retirar o relatório desses adicionais de anos anteriores. Em relação ao gasto médio mensal no período compreendido entre 2017 e 2019, houve uma redução superior a 23% no gasto público. De acordo com a Instituição, em atendimento a uma auditoria da CGU, foi realizada uma revisão dos adicionais de insalubridade em que ficou constatado que vários laudos estavam fundamentados em Orientações Normativas já revogadas.

Quadro 15 - Resultados da UNIFAL relativos ao objetivo 1

UNIFAL	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	313	317	325
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	R\$ 191.353,15	R\$ 183.773,49	R\$ 193.497,01

Fonte: Do autor (2022).

Na UNIFAL, o valor médio mensal gasto com adicionais de insalubridade se manteve, havendo uma pequena variação inferior a 2% entre os anos de 2017 e 2019. Já em relação à quantidade de servidores, que recebiam o adicional, houve um aumento inferior a 5% no período de tempo compreendido entre 2017 e 2019.

Quadro 16 - Resultados da UNIFEI relativos ao objetivo 1

UNIFEI	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	Não houve pagamento	13	12
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	Não houve pagamento	R\$ 4.609,60	R\$ 4.065,89

Fonte: Do autor (2022).

De acordo com a UNIFEI, no período de 01/01/2017 a 24/05/2018, não ocorreu nenhum pagamento de Adicional de Insalubridade. Porém, pela força de decisão judicial, passou a pagar o Adicional de Insalubridade a 13 servidores, a partir da folha de outubro de 2018, sendo esse pagamento retroativo a 25/05/2018. Houve também, no ano seguinte, a redução de pagamento a dois servidores que se aposentaram entre abril e junho de 2019.

Quadro 17 - Resultados do CEFET relativos ao objetivo 1

CEFET	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	110	82	54
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	R\$ 84.881,27	R\$ 55.292,06	R\$ 25.601,16

Fonte: Do autor (2022).

Houve uma redução superior a 50% no número médio mensal de servidores que recebiam o adicional de insalubridade no CEFET e uma redução de gasto público médio mensal superior a 69% entre os anos de 2017 e 2019. De acordo com a Instituição, essas reduções ocorreram, em consequência de uma revisão realizada nas concessões desses adicionais, em que ficou constatado que alguns servidores deixaram de se enquadrar nos requisitos da legislação vigente.

Quadro 18 - Resultados do IFMG relativos ao objetivo 1

IFMG	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	55	47	43
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	R\$ 22.980,89	R\$ 21.385,37	R\$ 21.055,71

Fonte: Do autor (2022).

O IFMG apresentou uma variação superior a 21% no número médio de servidores que recebiam o adicional de insalubridade e uma redução no gasto público médio mensal maior que 8%. A Instituição justificou que essa diminuição é pela publicação de uma nova Orientação Normativa, em fevereiro de 2017, pelo antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que estabelecia novas orientações sobre a concessão dos adicionais ocupacionais. Dessa forma, o IFMG realizou uma revisão de todos os adicionais concedidos, sendo constatado que alguns servidores não se enquadravam na legislação vigente.

Quadro 19 - Resultados do IFNMG relativos ao objetivo 1

IFNMG	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	37	34	34
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	R\$ 14.973,04	R\$ 13.922,19	R\$ 14.322,14

Fonte: Do autor (2022).

No IFNMG, houve uma redução inferior a 1% no número médio mensal de servidores que recebiam o adicional de insalubridade e uma redução inferior à 5% no gasto público médio mensal com esse adicional entre os anos de 2017 e 2019.

Quadro 20 - Resultados do IFSUDESTEMG relativos ao objetivo 1

IFSUDESTEMG	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	100	66	56
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	R\$ 47.852,61	R\$ 26.829,36	R\$ 23.119,33

Fonte: Do autor (2022).

No IFSUDESTEMG, houve uma redução de 45% no quantitativo médio mensal de servidores que recebiam o adicional de insalubridade e uma diminuição no gasto público com esse adicional ocupacional superior a 51%. De acordo com o IFSUDESTEMG, as justificativas para essas reduções são em razão da aposentadoria de servidores, mudança de lotação de servidores que laboravam em ambientes insalubres, extinção de alguns setores e, conseqüentemente, realocação de servidores, para setores que não fazem jus ao adicional de insalubridade e alteração, na legislação com a implantação da Orientação Normativa 04/2017 do antigo MPOG (BRASIL, 2017).

Quadro 21 - Resultados do IFSULDEMINAS relativos ao objetivo 1

IFSULDEMINAS	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	37	38	36
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	R\$ 18.695,56	R\$ 19.482,81	R\$ 18.718,45

Fonte: Do autor (2022).

No IFSULDEMINAS, houve uma variação inferior a 1% na média mensal de servidores que recebiam o adicional de insalubridade e no gasto público médio mensal com esse adicional no período de tempo compreendido entre 2017 e 2019. Desta forma, tanto o gasto público quanto o número de servidores que recebiam o adicional de insalubridade no IFSULDEMINAS se manteve estável pelo período de tempo pesquisado.

Quadro 22 - Resultados do IFTM relativos ao objetivo 1

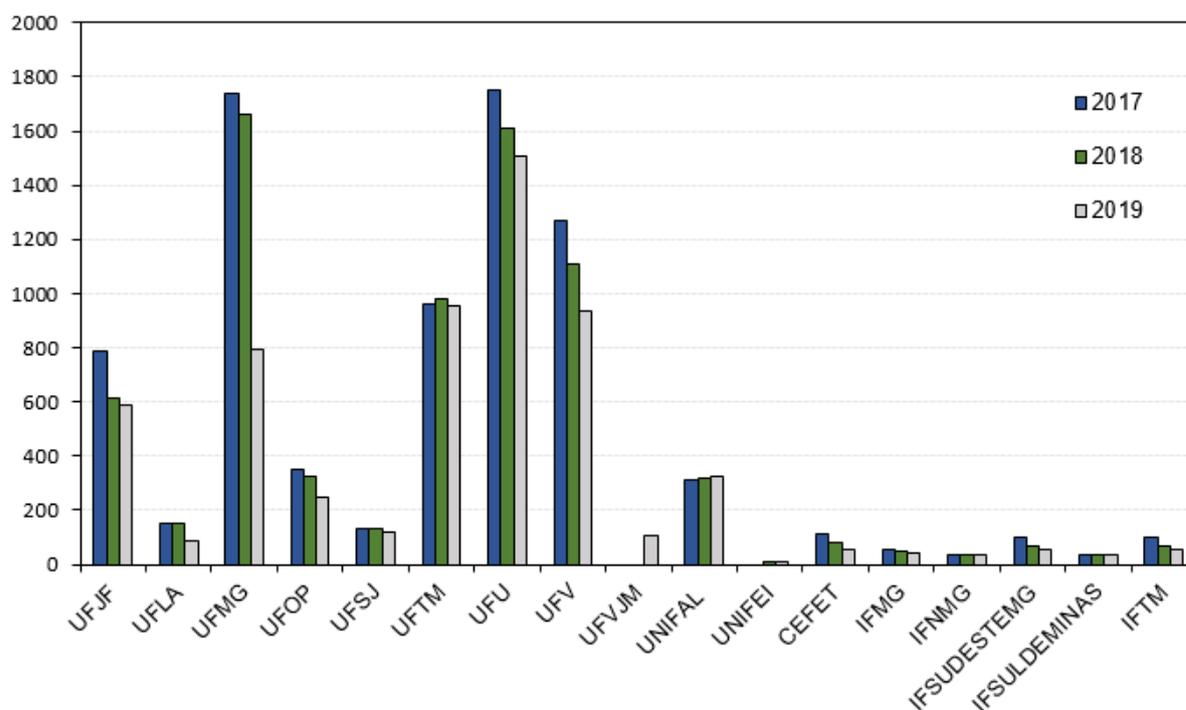
IFTM	2017	2018	2019
Média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade	48	24	20
Média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade	R\$ 24.766,29	R\$ 13.008,14	R\$ 10.587,48

Fonte: Do autor (2022).

Houve uma diminuição superior a 28% na quantidade média mensal de servidores que recebiam o adicional e uma redução também de mais do que 51% gasto público com esses adicionais no IFTM no intervalo de tempo compreendido entre 2017 e 2019. O IFTM informou que os motivos da redução expressiva dos servidores, que recebiam o adicional de insalubridade entre os anos 2017 a 2019, foi em decorrência da revisão de laudos, de acordo com a Orientação Normativa nº 4/2017 (BRASIL, 2017); da alteração no módulo de concessão de adicionais; e em atendimento à auditoria da CGU para o IFTM, visando ao maior controle e revisão de todos os laudos.

Os Gráficos 1 e 2 resumem os quadros que foram apresentados relativos à média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade e a média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade nas 17 (dezessete) IFES de Minas Gerais nos anos de 2017, 2018 e 2019. Analisando o Gráfico 1, é possível comparar conjuntamente as informações das 17 (dezessete) IFES relativas à quantidade média mensal de servidores que recebiam o adicional de insalubridade no período compreendido entre 2017 e 2019. Verifica-se que, no ano de 2017, a UFU e a UFMG com quase 1800, eram, respectivamente, as IFES que possuíam o maior número de servidores recebendo o adicional de insalubridade. Ao final do período de três anos analisados, houve uma tendência de redução no número de servidores que recebiam o adicional de insalubridade. Em 2019, a UFU permaneceu, sendo a IFES que possuía a maior quantidade de servidores recebendo o adicional de insalubridade, com a UFTM sendo a segunda e a UFV a terceira. A UFMG foi a Instituição com a maior redução e passou a ser a quarta IFES com o maior número de servidores recebendo o adicional de insalubridade. Em relação às IFES que possuíam a menor quantidade de servidores recebendo o adicional de insalubridade, a UNIFEI, em que não havia nenhum servidor recebendo em 2017, o IFSULDEMINAS, o IFNMG e o IFMG permaneceram pelos três anos pesquisados com a menor quantidade de servidores recebendo o adicional de insalubridade.

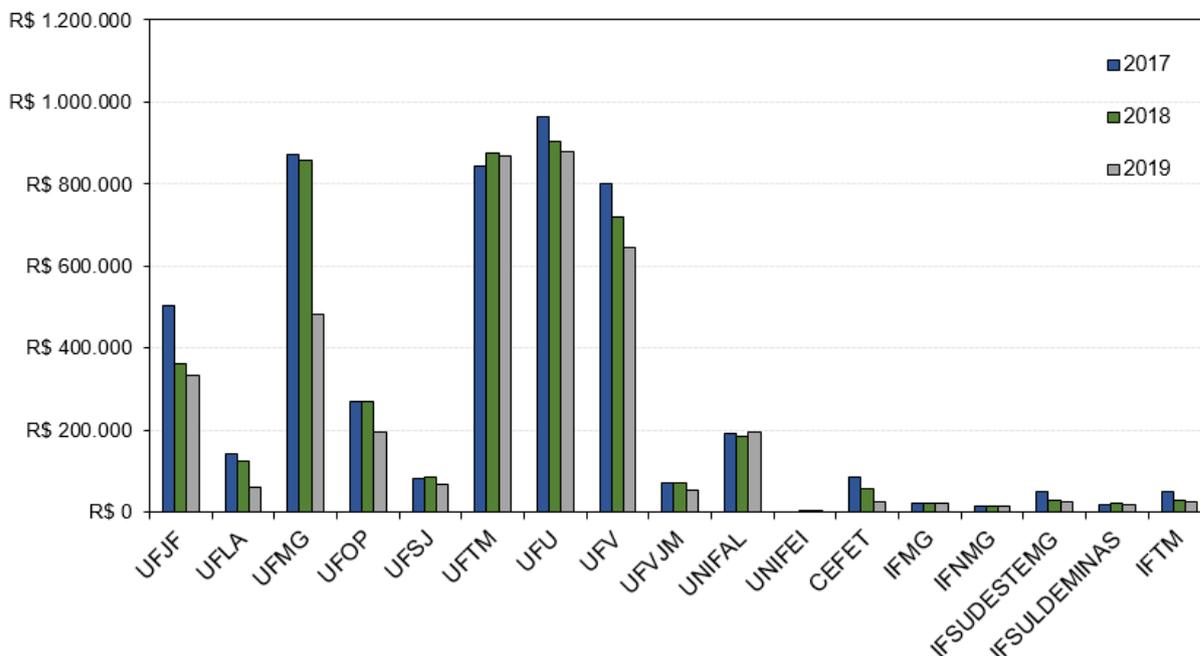
Gráfico 1 - Quantidade média mensal de servidores que recebiam o adicional de insalubridade nos anos de 2017, 2018 e 2019



Fonte: Do autor (2022).

Pelo Gráfico 2, é possível comparar as informações relativas à média mensal do gasto público com adicionais de insalubridade das 17 (dezessete) IFES pesquisadas. Verifica-se, assim, que, em 2017, a UFU e a UFMG, as IFES que possuíam o maior número de servidores recebendo o adicional de insalubridade, são, conseqüentemente, as IFES com o maior gasto médio anual com esse adicional, gerando cada uma delas uma despesa que se aproximava de R\$ 1.000.000,00. No ano de 2019, em consequência da redução no número de servidores que recebiam o adicional de insalubridade, houve também a redução no gasto público com esse adicional. A UFU permaneceu sendo a IFES com o maior dispêndio público, com a UFTM sendo a segunda e a UFV a terceira. A UFMG, que teve a maior redução no gasto público, passou a ser a quarta IFES com a maior despesa pública com o adicional de insalubridade. Em relação às IFES que possuíam o menor gasto público com o adicional de insalubridade, são as mesmas que possuem o menor número de servidores recebendo esse adicional: UNIFEI, IFSULDEMINAS, IFNMG e o IFMG, respectivamente.

Gráfico 2 - Média mensal do gasto público com adicional de insalubridade nos anos de 2017, 2018 e 2019



Fonte: Do autor (2022).

Com exceção da UFTM, UNIFAL, UNIFEI, IFNMG e IFSULDEMINAS, os resultados demonstraram que as outras doze IFES de Minas Gerais reduziram o número de servidores que recebiam o adicional de insalubridade e, conseqüentemente, o gasto público com esses adicionais no período entre 2017 e 2019. Esse fato ocorreu, principalmente, pela alteração na Orientação Normativa 04/2017 (BRASIL, 2017) que rege a concessão de adicionais ocupacionais no serviço público federal. Desta forma, a redução nos gastos públicos deve-se às alterações no enquadramento de atividades insalubres advindas da legislação vigente. Porém esses gastos públicos poderiam ser mais reduzidos ainda, caso as IFES implantassem melhorias de infraestrutura, nos ambientes de trabalho suficientes para eliminar ou neutralizar a insalubridade. Foi constatado na pesquisa que a UFJF, a UFLA, a UFVJM e o IFTM foram fiscalizadas pelo CGU, para se adequarem à nova Orientação Normativa vigente (Orientação Normativa 04/2017). Porém a fiscalização do Órgão de Controle está restrita à questão da legalidade e cumprimento da legislação. Uma fiscalização mais ampla, em que fossem vistoriados os ambientes de trabalho dessas Instituições, para que fossem determinadas as adequações de infraestrutura necessárias, além de reduzir o gasto público com esses adicionais, ainda protegeria a saúde dos servidores públicos que laboram em ambientes insalubres. Assim, o impacto da adequação de ambientes de trabalhos insalubres na gestão pública vai além da redução de gastos públicos. Em longo prazo, o fato de não estarem expostos a agentes nocivos

à saúde significa uma possibilidade menor dos servidores que laboram naqueles ambientes em desenvolverem doenças do trabalho.

5.2 Objetivo 2: Analisar se as IFES pesquisadas declaram realizar melhorias nos ambientes de trabalho insalubres.

Buscou-se investigar se as IFES de Minas Gerais declaram realizar melhorias, nos ambientes de trabalho insalubres, após a emissão do laudo técnico caracterizando esse local como insalubre. Após um ambiente laboral ser periciado por engenheiro de segurança do trabalho e/ou médico do trabalho e, sendo caracterizado como insalubre, espera-se que o empregador, quando existir possibilidade de eliminar ou neutralizar o risco ambiental, proceda com as adequações necessárias.

Apenas 5 (cinco) IFES mineiras (UFLA, UFV, UFOP, UFU e IFSULDEMINAS) declararam, de forma taxativa, que não realizam, no momento, melhorias nos ambientes laborais após a emissão do laudo técnico de insalubridade. De acordo com a UFLA:

Ainda não existe a adoção de melhorias nos ambientes de trabalho insalubres (UFLA, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

Infere-se, da resposta da UFLA, a possibilidade dessa Instituição adotar melhorias nos ambientes de trabalho insalubres daqui a algum tempo. A UFV respondeu que emitia um relatório técnico com a finalidade de eliminar ou neutralizar a insalubridade. Porém esse relatório precisou ser descontinuado, pois causou transtornos naquela Universidade, pelas dificuldades de ser implantado:

Há alguns anos era feito um Relatório de Inspeção Técnica de Segurança (RITS) do ambiente, juntamente com as avaliações de adicionais ocupacionais. No entanto, esse Relatório causou alguns transtornos na Instituição com algumas chefias, devido às dificuldades de implantação e execução das medidas propostas por falta de disponibilidade operacional e orçamentária (UFV, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

Mais de um terço das IFES pesquisadas (UNIFAL, UFJF, UFMG, UFSJ, UFVJM, IFMG, UFTM, IFSUDESTMG, IFTM e CEFET) alegam que são feitas recomendações no laudo técnico emitido que possibilitariam a neutralização ou eliminação da insalubridade. Porém, como não houve eliminação ou neutralização da insalubridade, por meio de adequações

de ambientes, conclui-se que essas recomendações não foram suficientes para neutralizar ou eliminar o risco ou não foram executadas:

No entanto todos os Laudos seguem com as recomendações de medidas de prevenção, como prevista em norma, com o objetivo de mitigar os riscos encontrados e avaliados (IFSULDEMINAS, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

A maior parte das IFES que manifestaram realizar recomendações no laudo técnico, para a descaracterização da insalubridade, não especificaram quais seriam as medidas recomendadas no laudo técnico de insalubridade. As respostas foram genéricas:

Todas as medidas corretivas recomendadas em laudo técnico têm por objetivo mitigar riscos, incluindo mudanças de procedimentos, melhoria no ambiente de trabalho, alterações de uso de produtos, utilização de equipamentos de proteção coletivos e individuais, como também a realização de treinamentos (UFMG, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

Apenas 4 (quatro) das IFES (UFTM, IFTM, UFVJM, IFNMG), que declaram instruir recomendações, após a realização da perícia de insalubridade, especificaram quais seriam os tipos de melhorias, tais como instalação de sistemas de exaustão, melhorias na ventilação dos ambientes, além de medidas administrativas.

Instalação de equipamentos de proteção coletiva, tais como capelas de exaustão e ventilação exaustora. Uso de substâncias químicas com menor concentração. Redução do tempo de exposição para agentes físicos (UFTM, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

De acordo com 6 (seis) das IFES (UNIFAL, UFJF, UFVJM, UFMG, IFMG e CEFET), cada unidade acadêmica avaliada possui autonomia para avaliar a viabilidade da implantação de melhorias nos ambientes de trabalho insalubres. Porém não foi mencionado se os setores avaliados implantam essas recomendações.

Após a emissão do laudo técnico, o mesmo é enviado à direção do campus com as medidas de ordem geral, quando elas são cabíveis. No entanto, cada diretoria tem a autonomia para decidir se é viável, principalmente com relação ao orçamento disponível (IFMG, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

Percebe-se, assim, uma falta de conexão entre o setor de saúde e segurança do trabalho que analisa o ambiente e emite o laudo com as medidas a serem tomadas e as unidades acadêmicas que não comunicam ao setor de SST se as adequações foram implantadas.

A equipe técnica de segurança e medicina do trabalho da UNIFAL-MG faz as devidas recomendações de segurança pertinentes, cabendo aos setores competentes os procedimentos cabíveis quanto a manutenção (se já houver), implantação e utilização das medidas de ordem geral (UNIFAL, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

Uma IFES de Minas Gerais destoa das demais em relação à concessão dos adicionais de insalubridade. A UNIFEI considera que as atividades desempenhadas naquela Universidade estão isentas de riscos e que apenas 11 servidores recebiam o adicional de insalubridade em dezembro de 2019 por via judicial.

Atualmente, todos os servidores que recebem o adicional de insalubridade/periculosidade o fazem por via judicial, uma vez que administrativamente nenhum deles possui direito, por considerar que os ambientes de trabalho onde os mesmos desempenham suas atividades estão isentos de riscos (UNIFEI, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

Assim, a UNIFEI foi a única Instituição Federal de Ensino Superior de Minas Gerais a afirmar que possui ambientes de trabalho isentos de riscos ambientais. Mesmo assim, aquela Instituição mantém a vigilância dos ambientes laborais, possuindo o propósito de contratar uma empresa para realizar a análise ambiental de todo o Campus.

Atualmente a UNIFEI estuda a contratação de empresa para análise ambiental de todo o Campus, independente de no momento não haver riscos iminentes (UNIFEI, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

A UNIFEI demonstra, assim, um compromisso maior que as outras IFES com a saúde dos servidores públicos, ao procurar manter uma vigilância dos riscos ambientais naquela IFES, mesmo considerando que os ambientes se encontram isentos de riscos.

Grande parte das Instituições pesquisadas declararam que são recomendadas adequações ambientais após a realização das perícias de insalubridade. Porém foi verificado que, nas 12 IFES em que houve redução na quantidade de servidores, que recebiam o adicional de insalubridade e/ou nos gastos públicos com esse adicional, descritas no tópico 4.1, não foram pela realização de melhorias nos ambientes laborais, mas principalmente pela alteração na legislação que rege a concessão de adicionais ocupacionais no serviço público federal. Fica

evidenciado que a declaração de recomendação de melhorias ambientais pelas 12 IFES se restringe a cumprir o que prescreve a ON 4/2017, que estabelece em seu artigo 10 que o laudo deve conter as medidas corretivas necessárias para eliminar ou neutralizar o risco.

Desta forma, constata-se que as IFES de Minas Gerais, com exceção da UNIFEI, após a emissão de laudo técnico de insalubridade, que considera o ambiente de trabalho insalubre, não implantam adequações nos ambientes de trabalho insalubres que sejam suficientes para eliminar ou neutralizar a insalubridade.

5.3 Objetivo 3: Verificar quantos adicionais de insalubridade foram suspensos após a adoção de medidas que conservem o ambiente de trabalho salubre.

Apesar da maior parte das Instituições Federais de Ensino Superior declararem que recomendam melhorias, nos ambientes de trabalho insalubres, não foi detectada, no período de tempo de recorte da pesquisa, nenhuma situação de suspensão do adicional de insalubridade em decorrência da adequação de ambientes de trabalho insalubres.

A ON 4/2017 do MPOG estabelece que o laudo deverá conter medidas corretivas para eliminar ou neutralizar o risco. As recomendações de melhorias que algumas IFES de Minas Gerais alegam fazer, com exceção da UNIFEI, não são suficientes para neutralizar ou eliminar os ambientes insalubres. Essas autarquias, ao recomendarem melhorias ambientais nos laudos de insalubridade, demonstraram que estão conscientes das intervenções que deveriam ser realizadas nos ambientes de trabalho insalubres, para proteger a saúde dos servidores públicos, em vez de se restringirem ao pagamento dos adicionais de insalubridade.

Percebe-se, no entanto, que algumas das IFES pesquisadas demonstram que a situação atual, a manutenção do pagamento do adicional de insalubridade, em vez da adoção de medidas para proteger a saúde dos servidores públicos não está correta e exprimem estar cientes da necessidade de se disponibilizar um ambiente laboral saudável aos seus servidores, pois essas Instituições manifestam a pretensão de adequar os ambientes de trabalho.

O IFSUDESTEMG e o IFSULDEMINAS alegaram que estava ocorrendo um planejamento, para realizar a melhoria de ambientes de trabalho insalubres, mas que em razão da pandemia de Covid-19, este trabalho precisou ser interrompido.

O setor de segurança do trabalho elaborou um programa de prevenção de riscos, que devido a pandemia de COVID 19, terá suas ações retomadas com o retorno das atividades presenciais (IFSUDESTEMG, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

Porém, ainda, não se encontra estabelecida uma programação precisa de quando ocorreriam as intervenções ambientais, excetuando-se a UFV, que relatou possuir um cronograma no Plano de Desenvolvimento Institucional que prevê o levantamento e diagnóstico das situações insalubres até 2022 (infere-se que seja até o final de 2022).

Existe, no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFV, um cronograma que prevê o levantamento e diagnóstico das situações até 2022 para instituir um Programa de Prevenção de Riscos Ambientais no campus localizado na cidade de Viçosa e nos campi UFV - Florestal e UFV - Rio Paranaíba, localizados em Florestal (MG) e em Rio Paranaíba (MG) (UFV, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

Foi mencionado por algumas IFES (UNIFAL, UFVJM, UFJF, UFV, IFNMG) que a pretensão de reduzir atividades insalubres faz parte de seu Plano de Desenvolvimento Institucional.

Espera-se que a operacionalização seja otimizada com a aprovação da proposta da nova política de saúde e segurança institucional, cuja elaboração consta no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) (UFJF, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

A UFSJ e a UFJF alegaram também que a adequação de ambientes poderia ser proporcionada após a aprovação de uma política de saúde e segurança institucional.

Tem sido proposta a institucionalização de uma Política de Segurança e Saúde no Trabalho para que as atribuições de responsabilidades no cumprimento de medidas de segurança sejam claras e objetiva (UFSJ, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

Outras IFES (UFLA, UFTM) mencionaram que seria possível realizar as intervenções ambientais necessárias, após a realização das medições quantitativas dos riscos ambientais, já que os resultados dessas medições poderiam amparar a realização das necessárias adequações.

Após a finalização do processo de medição dos agentes químicos e físicos, a UFLA terá informações suficientes para realizar melhorias nos ambientes de trabalho insalubres (UFLA, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

5.4 Objetivo 4: Mensurar a redução de gastos públicos após a implantação de medidas que conservem o ambiente de trabalho salubre.

Não houve redução de gastos públicos com adicionais de insalubridade relacionada à implantação de melhorias ambientais no período de tempo pesquisado, uma vez que não foram implantadas, pelas IFES pesquisadas, adequações nos ambientes de trabalho suficientes para eliminar ou neutralizar a situação insalubre.

De acordo com Saliba e Corrêa (2017), apenas os riscos ambientais contidos no anexo 6 (trabalhos sob condições hiperbáricas, que não costumam ser realizados nas IFES), as substâncias cancerígenas presentes no anexo 13 (neste caso, não deve ser permitida nenhuma exposição ou contato, não havendo assim o pagamento de adicionais de insalubridade) e os agentes biológicos do anexo 14 não possuem meios de eliminar ou neutralizar a insalubridade. Dessa forma, nos ambientes das Instituições Federais de Ensino Superior, apenas os riscos biológicos não são passíveis de serem eliminados ou neutralizados. Ou seja, é possível mensurar a redução de gastos públicos que haveria, ao se realizar as melhorias nos ambientes de trabalho suficientes, para eliminar ou neutralizar a insalubridade, excluindo-se das despesas totais com adicionais de insalubridade, os gastos públicos com o pagamento desse adicional por riscos biológicos.

Desta forma, com a finalidade de apurar qual seria a redução de gastos com adicionais de insalubridade nessas Instituições, as IFES de MG foram indagadas em relação ao valor total gasto com adicional de insalubridade, no mês de dezembro de 2019 e qual seria o gasto desse adicional especificamente com risco biológico.

Quadro 23 - Gasto total com insalubridade versus gasto de insalubridade exclusivamente com risco biológico nas IFES de MG em dezembro de 2019

(continua)

	Gasto público total	Gasto público com risco biológico	Porcentagem dos gastos com riscos biológicos
UFJF	R\$ 355.637,85	R\$ 212.346,18	59,71%
UFLA	R\$ 58.782,93	R\$ 11.059,92	18,81%
UFMG	Não disponibilizou	Não disponibilizou	Não disponibilizou
UFOP	R\$ 272.081,08	R\$ 38.115,09	14,00%
UFSJ	R\$ 69.395,78	R\$ 9.134,97	13,16%
UFTM	Não disponibilizou	Não disponibilizou	Não disponibilizou

Quadro 23 - Gasto total com insalubridade versus gasto de insalubridade exclusivamente com risco biológico nas IFES de MG em dezembro de 2019

(conclusão)

	Gasto público total	Gasto público com risco biológico	Porcentagem dos gastos com riscos biológicos
UFU	Não disponibilizou	Não disponibilizou	Não disponibilizou
UFV	Não disponibilizou	Não disponibilizou	Não disponibilizou
UFVJM	R\$ 73.362,17	R\$ 18.629,33	25,39%
UNIFAL	R\$ 214.279,44	R\$ 50.752,63	23,68%
UNIFEI	R\$ 4.695,69	R\$ 454,73	9,7%
CEFET	R\$ 24.738,11	R\$ 17.135,33	69,27%
IFMG	R\$ 20.811,08	R\$17.909,15	86,05%
IFNMG	R\$ 14.483,99	R\$ 8.320,93	57,45%
IFSUDESTEMG	Não disponibilizou	Não disponibilizou	Não disponibilizou
IFSULDEMINAS	R\$ 17.635,49	R\$ 13.017,45	73,81%
IFTM	R\$ 12.399,00	R\$ 3.443,03	27,77%
TOTAL	R\$ 1.138.302,61	R\$ 400.318,74	35,17%

Fonte: Do autor (2022).

Algumas IFES (UFMG, UFTM, UFU, UFV, IFSUDESTEMG) não responderam à essa parte da pesquisa, justificando que não seria possível especificar quais servidores recebem insalubridade por risco biológico, uma vez que o Sistema Siape, de acordo com essas Instituições, não disponibiliza essa informação. Porém as outras 12 (doze) IFES informaram o que foi solicitado.

Os gastos públicos com adicionais de insalubridade, realizados pelas IFES exclusivamente por risco biológico, no caso deste risco, não existem medidas suficientes para neutralizá-lo ou eliminá-lo; variam de acordo com cada Instituição, estando relacionados aos ambientes de trabalho específicos de cada IFES. Assim, na UNIFEI, esse gasto representa apenas 9,7% do gasto total e já no IFMG, o gasto exclusivamente com insalubridade pelo risco biológico representa 86,05% do total gasto com essa rubrica.

Ao realizar a soma do valor total das IFES, que responderam a esses questionamentos, apurou-se que o valor gasto com adicionais ocupacionais, relacionados ao risco biológico, em dezembro de 2019 foi de R\$ 400.318,74, visto que o valor total com adicionais de insalubridade, neste mesmo mês, corresponde a R\$ 1.138.302,61. Desta forma, 35,17% do valor gasto com adicional de insalubridade não poderiam ser reduzidos por meio de melhorais

nos ambientes de trabalho dessas autarquias. O restante desse percentual, ou seja, 64,83% desse gasto público poderia ser diminuído, o que representa R\$ 737.983,87

5.5 Objetivo 5: Analisar os motivos da manutenção do pagamento de insalubridade, em vez da adequação de ambientes insalubres.

Excetuando-se a UNIFEI, nas demais Instituições pesquisadas verifica-se a manutenção do pagamento da insalubridade em detrimento de melhorias ambientais em ambientes insalubres. Algumas IFES (UNIFAL, UFVJM) reconheceram a prevalência da cultura de monetização dos riscos nessas autarquias, ocorrendo, assim, resistências para a implementação de medidas de controle.

Cultura de monetização dos riscos, ou seja, existe resistência para implementação de medidas de controle que conserve o ambiente dentro dos limites permitidos (UFVJM, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

Outro motivo declarado pelas IFES (UNIFAL, UFJF, UFVJM, IFMG, IFTM, IFNMG), para a manutenção da situação insalubre, é a escassez de recursos ou ausência de rubrica específica para a implantação das medidas de proteção necessárias.

Em alguns casos, questões orçamentárias como, por exemplo, a inexistência de rubrica específica para essa finalidade (UFJF, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

Foi também mencionado pelas Instituições (UNIFAL, UFVJM) pesquisadas que outra causa, para a falta das adequações necessárias nos ambientes laborais, seria o fato dessas autarquias não considerarem a área de segurança do trabalho como prioridade estratégica.

De qualquer forma, o Setor Especializado em Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho entende que faltam recursos próprios destinados as ações de prevenção, além de que a universidade não trata a segurança do trabalho e higiene ocupacional como prioridade estratégica (UNIFAL, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

Algumas IFES (CEFET, UFLA, UFU, UFOP, IFTM) de Minas Gerais consideram ainda a ausência de realização de medições quantitativas dos riscos ambientais para amparar a adoção de melhorias nos ambientes de trabalho.

Tendo em vista que a Instituição se encontra em fase de revisão dos laudos de adicionais ocupacionais, inclusive destes adicionais devido à exposição por agentes químicos, somente teremos como afirmar se houve ou não a neutralização da respectiva insalubridade através das medidas de ordem geral que foram adotadas, após novas medições quantitativas que ainda não têm previsão para serem realizadas (UFTM, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

Outra justificativa, utilizada pelas IFES (UFV, UFMG), é a responsabilização de outra unidade administrativa dentro da Instituição que deveria proceder com a adoção de medidas recomendadas, nos laudos técnicos de insalubridade, mas que não prosseguiu com as devidas implantações.

As medidas recomendadas no laudo técnico têm por objetivo adotar ações para reduzir ou eliminar riscos aos quais o servidor possa estar exposto. Essas informações são repassadas para o gestor da unidade, que tem competência para implementar as ações recomendadas (UFMG, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

Uma outra explicação declarada pelas IFES (UFVJM, IFMG) foi a ausência de uma cultura de segurança do trabalho ou uma política de segurança na autarquia.

Cabe destacar que a inexistência de uma cultura da segurança no trabalho no serviço público federal tem sido também um entrave para essas ações (IFMG, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

Algumas IFES (UFVJM, IFMG, IFNMG) de Minas Gerais declararam que um dos motivos, para a ausência de adequação de ambientes de trabalho, deve-se ao número reduzido de profissionais de saúde e segurança do trabalho para atuarem nessas Instituições. Muitas dessas autarquias possuem vários campi que não contam com a presença de profissionais da saúde e segurança do trabalho.

Atualmente, o quadro responsável pela área de Segurança do Trabalho do IFNMG possui 02 Engenheiros de Segurança do Trabalho, sendo que 01 servidor encontra-se aposentado, e um Técnico de Segurança do Trabalho para 11 campi e a Reitoria (IFNMG, 2021, via Serviço de Informação ao Cidadão).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se propôs a analisar quais as principais ações que as Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais estão adotando para eliminar ou reduzir os riscos de ambientes de trabalhos insalubres, refletindo na diminuição de gastos públicos com adicionais de insalubridade e protegendo a saúde dos servidores públicos. Este estudo demonstrou que os gastos públicos com parte desses adicionais deveriam ser convertidos em investimentos, para a adequação de ambientes salubres, protegendo a saúde dos servidores públicos e racionalizando a utilização desses recursos públicos, contribuindo assim para a melhoria da gestão pública.

Procurou-se inicialmente mensurar a quantidade de servidores que recebiam o adicional de insalubridade e o custo mensal despendido com esses adicionais nas IFES de Minas Gerais nos anos de 2017, 2018 e 2019. Todas as IFES apresentaram os dados solicitados, com exceção da UFVJM que disponibilizou informações relativas ao número de servidores, que recebiam adicional de insalubridade apenas dos meses de março a dezembro de 2019. Com a disponibilização desses dados, foi possível identificar se, no período de três anos anteriores à pandemia, as IFES mantiveram a quantidade de servidores que recebiam o adicional de insalubridade e o gasto público com esse adicional, ou se estava havendo alterações nessas variáveis. Ficou constatado que, em 12 (doze) das 17 (dezessete) IFES, houve redução superior a 15% no número de servidores que recebiam o adicional de insalubridade e/ou no gasto público com esse adicional.

Para entender o motivo desta redução, as 12 (doze) IFES foram questionadas a justificarem essa diminuição, que não estavam relacionadas às melhorias, nos ambientes de trabalho e consequente neutralização da insalubridade. Verificou-se que este fato ocorreu, principalmente, pela revogação da Orientação Normativa SEGEP/MP 6/2013 e a entrada em vigor da Orientação Normativa SEGEP 04/2017 que estabelece a orientação sobre a concessão de adicionais ocupacionais no serviço público federal. Desta forma, a redução nos gastos públicos com adicionais de insalubridade, em 12 (doze) das 17 (dezessete) IFES, no período pesquisado, foi sobretudo, pelas alterações no enquadramento de atividades insalubres advindas de modificações na legislação.

Ao se analisar as respostas relativas à realização de melhorias estruturais de ambientes laborais insalubres das IFES mineiras, constatou-se que 12 (doze) IFES mineiras declararam que são recomendadas adequações ambientais após a realização das perícias de insalubridade. Porém, como não houve eliminação ou neutralização da insalubridade, por meio de adequações

de ambientes, conclui-se que essas recomendações não foram executadas ou não foram suficientes para neutralizar ou eliminar o risco ou não foram executadas. Assim, não está havendo um comprometimento por essas 12 (doze) Instituições em implantar, de forma efetiva, as medidas de infraestrutura necessárias, para a proteção da saúde dos servidores que laboram em ambientes de trabalhos insalubres. Verificou-se que a UNIFEI é uma exceção, pois foi a única Instituição que considerou que possui ambientes de trabalhos isentos de riscos ambientais e está planejando a contratação de empresa, para realizar a análise ambiental de todo o Campus, para manter a vigilância ambiental. Assim, a UNIFEI evidencia um zelo maior com o dinheiro público, ao manter uma postura que busca eliminar e ou neutralizar o os riscos ambientais, em vez de simplesmente pagar o adicional de insalubridade, como está ocorrendo nas demais IFES de Minas Gerais.

Nos anos de 2017, 2018 e 2019, não houve nenhuma situação de neutralização ou eliminação de insalubridade, pela implantação de medidas que conservem o ambiente de trabalho salubre nas IFES de Minas Gerais. Isto foi comprovado a partir das respostas ao item 5 do questionário encaminhado as IFES, que questionou se algum servidor teve a insalubridade eliminada ou neutralizada, em consequência de terem sido adotadas medidas que conservem o ambiente de trabalho salubre. Esta informação foi novamente confirmada quando 12 (doze) das 17 (dezesete) IFES, em que houve diminuição no número de servidores que recebiam o adicional, responderam que essa redução foi devida as alterações na legislação de adicionais ocupacionais no serviço público federal ou de problemas operacionais com a implantação de um novo módulo de concessões de adicionais ocupacionais.

Parte das IFES pesquisadas demonstram estar cientes da necessidade de se disponibilizar um ambiente laboral saudável aos seus servidores, pois essas Instituições manifestam a aspiração de adequar os ambientes de trabalho, sendo mencionado pela UNIFAL, UFVJM, UFJF, UFV e IFNMG, que a pretensão de reduzir atividades insalubres faz parte de seu Plano de Desenvolvimento Institucional. Porém as IFES, ao serem questionadas em relação aos prazos, para a realização de melhorias, demonstraram que não existe um cronograma estabelecido e que a realização de adequações ambientais se trata apenas de um propósito, sem nenhum planejamento estruturado até o momento.

Em consequência da manutenção desses ambientes laborais insalubres, não foi possível apurar a redução de gastos públicos com esses adicionais, no período pesquisado, prejudicando assim o cumprimento deste objetivo específico. A pesquisa procurou então estimar qual seria a redução de gastos públicos no mês de dezembro de 2019, ao se realizar as melhorias nos

ambientes de trabalho, excluindo-se das despesas totais com adicionais de insalubridade, os gastos públicos com o pagamento desse adicional por riscos biológicos, que não são passíveis de serem eliminados ou neutralizados. Os resultados demonstraram a possibilidade de redução de 64,83%, o que representaria R\$ 737.983,87. Esses valores demonstram o alto potencial de redução de gastos públicos com adicionais de insalubridade, nas IFES de Minas Gerais, que responderam a essa parte da pesquisa. Assim, as IFES deveriam ser estimuladas e/ou fiscalizadas, para realizarem as adequações necessárias, nos ambientes de trabalho insalubres, utilizando de forma mais eficiente o dinheiro público. Considerando que o gasto total com adicionais ocupacionais na Administração Pública Federal, em março de 2020, foi de R\$ 51.505.024,25 e, considerando a possibilidade de redução nesse gasto de 65%, a economia mensal de recursos públicos seria de R\$ 33.478.265,76.

Por fim, a pesquisa analisou os motivos da manutenção do pagamento de insalubridade nas IFES de Minas Gerais, em vez da adequação de ambientes insalubres. As justificativas mais recorrentes foram: escassez de recursos para a implantação das medidas de proteção necessárias; área de segurança do trabalho não ser considerada como prioridade estratégica; ausência de uma cultura de segurança do trabalho ou uma política de segurança na autarquia; número reduzido de profissionais de saúde e segurança do trabalho, para atuarem nessas Instituições; ausência de realização de medições quantitativas dos riscos ambientais para amparar a adoção de melhorias nos ambientes de trabalho. Fica evidenciado que não existe uma estrutura implantada nessas Instituições que possibilite a adequação de ambientes de trabalhos insalubres. Assim, com exceção da UNIFEI, há evidências da ocorrência, nas demais IFES de Minas Gerais, o fenômeno denominado de monetização da saúde, optando-se por arcar com os custos do adicional de insalubridade, em detrimento da eliminação ou neutralização dos agentes insalubres, deixando-se de investir na prevenção e no cuidado com a saúde dos servidores públicos e mantendo-se altos gastos públicos com esses adicionais. A eliminação dos riscos ambientais garantiria o direito básico dos trabalhadores à saúde, além do uso mais racional do recurso público, que passaria a ser um investimento na qualidade de vida do servidor público.

Um dos motivos da persistência do pagamento do adicional de insalubridade pode estar na legislação brasileira. O Brasil está indo contra a tendência internacional, que, em vez de monetizar os riscos à saúde, procura focar na prevenção e em medidas para reduzir as condições insalubres. Assim, o regramento jurídico brasileiro permite que se escolha entre realizar melhorias no ambiente de trabalho ou pagar o adicional de insalubridade. Existe, assim, a

possibilidade de compensar o trabalhador pecuniariamente pelos possíveis danos a que ele está sujeito no ambiente de trabalho em vez de proteger sua saúde.

Os órgãos de Controle e Fiscalização da Administração Pública, em relação à concessão dos adicionais de insalubridade, fiscalizam as IFES apenas em aspectos relacionados às questões da legalidade e cumprimento da legislação. Caso houvesse, na Administração Pública, um órgão que fiscalizasse questões relacionadas à saúde e segurança do trabalho, em que fossem vistoriados os ambientes laborais e determinadas as adequações de infraestrutura necessárias, além de reduzir o gasto público com esses adicionais, ainda protegeria a saúde dos servidores públicos.

O resultado da pesquisa foi de grande importância, pois permitiu constatar que as IFES de Minas Gerais, excetuando-se a UNIFEI, não estão sendo capazes de desenvolver ações efetivas relacionadas à saúde e segurança do trabalho, para reverter a situação insalubre de seus servidores públicos, optando pelo pagamento do adicional de insalubridade. Essa constatação proporcionou também uma reflexão na forma como o dinheiro público está sendo gasto com adicionais de insalubridade nas Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais, uma vez que essas despesas poderiam, se houvesse maior interesse dessas Instituições, serem fortemente reduzidas, a partir de investimentos na infraestrutura desses ambientes de trabalho insalubres.

Assim, o impacto da adequação de ambientes de trabalhos insalubres na gestão pública vai além da redução de gastos públicos. Em longo prazo, o fato de não estarem expostos a agentes nocivos à saúde significa uma possibilidade menor dos servidores que laboram naqueles ambientes em desenvolverem doenças do trabalho e uma melhoria significativa na qualidade de vida.

Sugere-se, para trabalhos futuros, que seja estudado, se está ocorrendo o fenômeno denominado de monetização da saúde também em outras IFES de outros estados do Brasil e em outros Ministérios, ou se, nesses outros ambientes laborais da Administração Pública, está havendo maiores investimentos em saúde e segurança do trabalho com a finalidade de proteger a saúde dos servidores públicos. Sugere-se ainda, a realização de um estudo que possibilite encontrar meios de estimular as IFES a investirem em Saúde e Segurança do Trabalho e assim atuarem na melhoria de infraestrutura, nos ambientes de trabalho insalubres, de forma a eliminar ou neutralizar a insalubridade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBORNOZ, S.G. O que é trabalho. São Paulo: Brasiliense, 1988. 102p.
- ALMEIDA, J.C. de, LIMA, I.A. de. A segurança e saúde no trabalho no regime CLT e no regime estatutário: uma abordagem no planejamento governamental comparando o tema nos dois regimes. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, Curitiba, v.7, n.1, p.2-28, jan/abr 2018. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/5679>>. Acesso em: 6 ago. 2021.
- AMARAL, D.M. de O. A política de atenção à saúde e segurança do trabalho - PASS: uma análise dos fatores que influenciam a sua implementação no Instituto Federal da Bahia - IFBA. Orientadora: Daniela Campos Bahia Moscon. Salvador, UNIFACS, 2018, 141f, Dissertação (Mestrado em Administração).
- ARAUJO, S.M. de. Análise das questões socioambientais na UFCG com base na Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P. Orientadora: Lúcia Santana de Freitas. Campina Grande, UFCG, 2018, 170p, Dissertação (Mestrado em Recursos Naturais).
- ASSUNÇÃO, A. Uma contribuição ao debate sobre as relações saúde e trabalho. Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v.8, n.4, p.1005-1018, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s1413>>. Acesso em: 10 mar. 2015.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARROS, A.M. de. Curso de direito do trabalho. 9.ed. São Paulo: LTr, 2013.
- BERNARDES, J.F. Administração patrimonial nas instituições públicas federais no contexto da gestão do conhecimento. Orientadora: Edis Mafra Lapolli. Florianópolis, UFSC, 2009, 267p, Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento).
- BORGES, A.E. de V., ALMEIDA, A.E. de. Adicional de insalubridade: mudanças com a reforma trabalhista. Justiça & Sociedade, Porto Alegre, v.3, n.1, p.685-737, 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 877, de 20 de julho de 1993. Regulamenta a concessão do adicional de irradiação ionizante de que trata o § 1º do art. 12 da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 21 de julho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D877.htm>. Acesso em: 10 out. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 81.384, de 22 de fevereiro de 1978. Dispõe sobre a concessão de gratificação por atividades com raios-x ou substâncias radioativas e outras vantagens, previstas na Lei 1.234 de 14 de novembro de 1950, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de fevereiro de 1978a. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/504024>>. Acesso em: 10 out. 2021.

- BRASIL. Decreto nº 97.458, de 11 de janeiro de 1989. Regulamenta a concessão dos Adicionais de Periculosidade e de Insalubridade. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 12 de janeiro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d97458.htm>. Acesso em: 10 out. 2021.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Estatui as normas que regulam as relações individuais e coletivas de trabalho, nela previstas. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2 de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 10 out. 2021.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 1.873, de 27 de maio de 1981. Dispõe sobre a concessão de adicionais de Insalubridade e de periculosidade aos servidores públicos federais, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 28 de maio de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1873.htm>. Acesso em: 10 out. 2021.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 67.326, de 5 de outubro de 1970. Dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 6 de outubro de 1970. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d67326.htm>. Acesso em: 10 out. 2021.
- BRASIL. Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936. Institui as comissões de salário mínimo. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 15 de janeiro de 1936. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-185-14-janeiro-1936-398024-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 out. 2021.
- BRASIL. Lei nº 1.234, de 14 de novembro de 1950. Confere direitos e vantagens a servidores que operam com Raios X e substâncias radioativas. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, 15 de novembro de 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11234.htm>. Acesso em: 10 out. 2021.
- BRASIL. Lei nº 6.514, de 22 de dezembro de 1977. Altera o Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho, relativo a segurança e medicina do trabalho e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de dezembro de 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6514.htm>. Acesso em: 10 out. 2021.
- BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 12 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 10 out. 2021.
- BRASIL. Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991. Dispõe sobre reajuste da remuneração dos servidores públicos, corrige e reestrutura tabelas de vencimentos, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 18 de dezembro

de 1991. Disponível em: <<http://www.progep.ufu.br/legislacao/lei-ndeg-8270-de-17-de-dezembro-de-1991-reajuste-da-remuneracao-dos-servidores-publicos>>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 19 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Norma Regulamentadora nº 9 (NR-9): avaliação e controle das exposições ocupacionais a agentes físicos, químicos e biológicos. Brasília, 2020a. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/norma-regulamentadora-no-9-nr-9>>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Norma Regulamentadora nº 15 (NR-15): atividades e operações insalubres. Brasília, 2020b. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/norma-regulamentadora-no-15-nr-15>>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Orientação Normativa nº 4, de 14 de fevereiro de 2017. Estabelece orientação sobre a concessão dos adicionais de insalubridade, periculosidade, irradiação ionizante e gratificação por trabalhos com raios-x ou substâncias radioativas, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 15 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20812079/do1-2017-02-23-orientacao-normativa-n-4-de-14-de-fevereiro-de-2017-20811977>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Portaria nº 3.214, de 08 de junho de 1978. Aprova as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas a Segurança e Medicina do Trabalho. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 9 de junho de 1978b. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/sst-portarias/1978/portaria_3-214_aprova_as_nrs.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Saúde e segurança do trabalho na administração pública federal: relatório grupo de trabalho. Brasília: ME, 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Como podemos melhorar a segurança no ambiente de trabalho? Brasília: ME, 2020c.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (4ª Região, 2. Turma). RO/REENEC 0000259-24.2011.5.04.0761. Relator: Juiz Raul Zoratto Sanvicente, 19 de abril de 2012. Porto Alegre: TRT, 2012. Disponível em: <<https://www.trt4.jus.br/portal/portal/trt4/home>>. Acesso em: 10 out. 2021.

- CAMISASSA, M. História da segurança e saúde no trabalho no Brasil e no mundo. Gen Jurídico, São Paulo, mar. 2016. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/08/17/historia-seguranca-e-saude-do-trabalho/>>. Acesso em: 2 jun. 2018.
- CAMPAGNOLI, A.F.P.F. A necessidade de modificação da política de monetização do risco: uma proposta a partir de conceitos da análise econômica do direito e do direito comparado. Orientador: Marco Antonio Mandalozzo. Curitiba, PUC-PR, 2016, 230p, Tese (Doutorado em Direito).
- CASSAR, V.B. Direito do trabalho: de acordo com a Reforma Trabalhista e a MP 808/2017. São Paulo: Método, 2018. 1371p.
- CELEZINSKY, R. et al. O adicional de insalubridade na ordem jurídica brasileira. Anais do Salão de Iniciação Científica Tecnológica, Ponta Grossa, n.1, 2021. Disponível em: <<http://www.cescage.com.br/revistas/index.php/sic/article/view/1190>>. Acesso em: 10 mar. 2022.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Insalubridade e periculosidade no Brasil: a monetização do risco do trabalho em sentido oposto à tendência internacional, Brasília: CNI, 2016. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br>>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- DARONCHO, L. Adicional de insalubridade: entre a monetização da saúde do trabalhador e o direito fundamental ao meio ambiente de trabalho hígido. Orientadora: Maria Célia Delduque. Brasília, Fiocruz, 2012, 95f, Monografia (Especialização em Direito Sanitário).
- DELGADO, M.G. Curso de direito do trabalho. 11.ed. São Paulo: LTr, 2012.
- DUTRA, L.H.M., HASS, R.O. Um olhar reflexivo sobre o adicional de insalubridade. Anais do Salão de Ensino e de Extensão, Ponta Grossa, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/salao_ensino_extensao/article/view/13928>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- FERRAZ, M.O.K., VILLATORE, M.A.C. A superação da política da monetização do risco e a insalubridade: uma ótica comparativa apresentada pelo Direito Italiano. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria, v.13, n.1, p.103-132, abr 2018.
- FERREIRA, I.B. A inconstitucionalidade da vedação da cumulação dos adicionais de insalubridade e periculosidade. Revista Trabalhista: Direito e Processo, São Paulo, v.63, p.73, 2021.
- GHISOLFI, R.G. A possibilidade de cumulação dos adicionais de insalubridade e periculosidade: uma análise expositiva. Rede Doctum de Ensino, Serra, p.1-23, jun 2017.
- GONÇALVES, E.A. Manual de segurança e saúde no trabalho. 7.ed. São Paulo: LTr, 2018.
- GONÇALVES, S.D. et al. Promoção e Vigilância à saúde dos servidores públicos: a experiência da Universidade Federal do Ceará. Revista de Psicologia, Fortaleza, v.7, n.2, p.151-164, jul/dez 2016. Disponível em:

<<http://ww.periodicos.ufc.br/psicologiaufc/article/viewFile/6283/4501>>. Acesso em: 12 jun. 2021.

HAIR JUNIOR, J.F. et al. Fundamentos de pesquisa em administração. Porto Alegre: Bookmann, 2005.

JACKSON FILHO, J.M., PONCE, T.B. O papel dos agentes de recursos humanos na implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal (PASS). Revista do Serviço Público, Brasília, v.68, n.1, p.131-156, 2017.

KASHIWABARA, T.B. et al. Medicina ambulatorial VI com ênfase em medicina do trabalho. Montes Claros: Dejam, 2019.

KLEIN, M. de F., OLIVEIRA, C.C.F. Controle de constitucionalidade pelo poder executivo e o adicional de insalubridade a funcionários e servidores públicos. Revista da ESDM, Porto Alegre, v.5, n.9, p.13-13, 2019.

KUBIAK, A.S., GOMES, L.S., LANGOSKI, D.T. O adicional de insalubridade: monetização da saúde como dificuldade à concepção de sociedade fraterna. Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade, Foz do Iguaçu, v.5, p.1-16, 2019.

LAKATOS, E.M., MARCONI, M.A. Fundamentos metodologia científica. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LAGE, R.K., ARAÚJO, F.S. A extinção do adicional de insalubridade como forma de atendimento aos preceitos constitucionais. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 23, n.5371, mar 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/63636/a-extincao-do-adicional-de-insalubridade-como-forma-de-atendimento-aos-preceitos-constitucionais#:~:text=Conclui%2Dse%20que%20a%20extin%C3%A7%C3%A3o,%2Dchave%3A%20Adicional%20de%20Insalubridade>>. Acesso em: 31 jul. 2021.

LUCCA, S.R. de, CAMPOS, C.R. A medicina do trabalho no mundo contemporâneo: o perfil dos médicos do trabalho, desafios e competências. Revista Brasileira de Medicina do Trabalho, Rio de Janeiro, v.9, n.1, p.45-47, 2011.

MAFRA, J.B. A substituição da monetização da saúde pela diminuição de jornada. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Belo Horizonte, v.58, n.89, p.49-66, jan/jun 2014.

MALHOTRA, N. Pesquisa de marketing. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARCONI, M.A., LAKATOS, E.V. Metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. Metodologia do trabalho científico. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MARTINS, G. de A., THEÓPHILO, C.R. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

- MARTINS, M.I.C. et al. A política de atenção à saúde do servidor público federal no Brasil: atores, trajetórias e desafios. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.22, n.5, p.1429-1440, 2017.
- MENDONÇA, G.S. et al. Evolução histórica da saúde ocupacional. *Revista Científica Multidisciplinar das Faculdades São José*, Rio de Janeiro, v.11, n.1, p.7-13, 2018.
- MESTIERI, N. Adicional de periculosidade e adicional de insalubridade. 2018. Disponível em: <<http://nilzamestieri.jusbrasil.com.br/artigos/112358312/adicional-depericulosidade-e-adicional-deinsalubridade>>. Acesso em: 31 ago. 2021.
- MOZZATO, A.R., GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. *Revista de Administração Contemporânea*, São Paulo, v.15, n.4, p.731-747, jul/ago 2011.
- NOGUEIRA, D.P. Introdução à segurança, higiene e medicina do trabalho: histórico. São Paulo: Fundacentro, 1981, Curso de Engenharia do Trabalho.
- NOGUEIRA, D.P., GOMES, J.R. Insalubridade: ainda um desafio. *Revista da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v.5, p.99-106, jun 1987.
- OLIVEIRA, P.R. de. Controle da insalubridade: uma estratégia baseada em cinco pilares. São Paulo: LTr, 2009.
- OLIVEIRA, S.G. de. Proteção jurídica à saúde do trabalhador. 6.ed. São Paulo: LTr, 2011.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/hist%C3%B3ria>>. Acesso em: 10 out. 2021.
- PRODANOV, C.C., FREITAS, E.C. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2.ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- PRUNES, J.L.F. Insalubridade e periculosidade no trabalho: problemas e soluções. São Paulo: LTr, 1974.
- REBOUÇAS, A.J. de A. et al. Insalubridade: morte lenta no trabalho: a insalubridade no Brasil. São Paulo: Oboré, 1989. 69p.
- RUIZ, J.A. Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- SALIBA, T.M., CORRÊA, M.A.C. Insalubridade e periculosidade: aspectos técnicos e práticos. 16.ed. atual. São Paulo: LTr, 2017.
- SAMPIERI, R.H. Metodologia de pesquisa. 3.ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006. 624p.
- SAMPIERI, R.H., COLLADO, C.F., LUCIO, P.B. Metodologia de pesquisa. 5.ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

- SANTI, D.B., BARBIERI, A.R., CHEADE, M.F.M. Absenteísmo-doença no serviço público brasileiro: uma revisão integrativa da literatura. *Revista Brasileira de Medicina do Trabalho*, Rio de Janeiro, v.16, n.1, p.71-81, 2018.
- SANTOS, A.R.M. Saúde e segurança no trabalho no Brasil: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<http://www.sintepar.com.br/LivroSaudeWeb.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2021.
- SATO, L. Prevenção de agravos à saúde do trabalhador: replanejando o trabalho através das negociações cotidianas. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.18, n.5, p.1147-1166, 2002.
- SILVA, A.P. da. Caracterização técnica da insalubridade & periculosidade. 2.ed. São Paulo: LTr, 2016.
- SILVA, J.A. da. Direito ambiental constitucional. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SILVA, R.N. e. Monetização da saúde do trabalhador: uma análise crítica. *Boletim Jurídico*, Uberaba, ano 5, n.752, 2011. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=2345>>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- SIMONIN, C. *Médecine du Travail*. Paris: Maloine, 1956.
- SOTO, J.M.O. 40 anos da Portaria 3214: algumas reflexões. *Revista ABHO*, São Paulo, v.17, n.51, p.6-8, 2018.
- SOTO, J.M.O. et al. Norma Regulamentadora (NR)-15, da Portaria n. 3.214, de 8.6. 1978 do Ministério do Trabalho (atual Ministério do Trabalho e Emprego): um pouco da sua história e considerações do grupo que a elaborou. *Revista ABHO*, São Paulo, v.9, n.21, p.6-17, 2010.
- TOMAZ, R.G., SILVEIRA, R.R. O (des)equilíbrio do meio ambiente artificial do trabalho em face do adicional de insalubridade. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA, 2, 2014, Ribeirão Preto. Anais ... Ribeirão Preto: Unaerp, 2014, p.98-104.
- VENDRAME, A.C. Perícias judiciais de insalubridade e periculosidade. 4.ed. São Paulo: Ed. do Autor, 2017.
- VERGARA, S.C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 7.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2006.
- WAKARARA, R. Aplicação dos limites de exposição ocupacional a agentes insalubres da ACGIH (American Conference of Governmental Industrial Hiygenits) no direito brasileiro. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região*, Brasília, v.24, n.2, p.53-67, 2021.

ZANELLI, J.C., SILVA, N., SOARES, D.H.P. Orientação para aposentadoria nas organizações de trabalho-construção de projetos para o pós-carreira. Porto Alegre: Artmed, 2010.

ZANIN, F.C. et al. Política de atenção à saúde e segurança do trabalho do servidor público no Brasil. Revista Universidade e Sociedade, Brasília, n.55, p.86-95, fev 2015.

APÊNDICE A - ATIVIDADES E OPERAÇÕES INSALUBRES

A seguir, são descritos, de forma sucinta, os agentes ambientais presentes nos 14 anexos da NR 15 que caracterizam a insalubridade.

Anexo n.º 1 - Limites de Tolerância para Ruído Contínuo ou Intermitente

O anexo 1 da NR 15 define ruído contínuo ou intermitente como sendo aquele que não seja ruído de impacto (definido no anexo 2 da mesma NR). Caso os tempos de exposição aos níveis de ruído contínuo ou intermitente excedam os limites de tolerância fixados no quadro do anexo transcrito abaixo, a atividade é caracterizada como insalubre.

NÍVEL DE RUÍDO dB (A)	MÁXIMA EXPOSIÇÃO DIÁRIA PERMISSÍVEL
85	8 horas
86	7 horas
87	6 horas
88	5 horas
89	4 horas e 30 minutos
90	4 horas
91	3 horas e 30 minutos
92	3 horas
93	2 horas e 40 minutos
94	2 horas e 15 minutos
95	2 horas
96	1 hora e 45 minutos
98	1 hora e 15 minutos
100	1 hora
102	45 minutos
104	35 minutos
105	30 minutos
106	25 minutos
108	20 minutos
110	15 minutos
112	10 minutos
114	8 minutos
115	7 minutos

Anexo n.º 2 - Limites de Tolerância para Ruídos de Impacto

Ruído de impacto é definido pelo anexo 2 da NR 15 como sendo aquele que apresenta picos de energia acústica de duração inferior a um segundo com intervalos superiores a um segundo. O limite de tolerância do ruído de impacto será de 130 dB (linear) para medidor de nível de pressão sonora com circuito de resposta para impacto. Caso a leitura seja realizada em circuito de resposta rápida (FAST) o limite de tolerância é de 120 dB(C). Quando o ruído de impacto ultrapassar o limite de tolerância, a atividade é caracterizada como insalubre.

Anexo n.º 3 - Limites De Tolerância Para Exposição Ao Calor

O anexo 3 estabelece os critérios para caracterizar as atividades insalubres decorrentes da exposição ocupacional ao calor que são classificadas em grau médio. A avaliação do agente físico calor é quantitativa e deverá ser realizada com base na metodologia e procedimentos descritos na Norma de Higiene Ocupacional NHO 06 da Fundacentro. A mensuração ocupacional do agente físico calor utiliza o Índice de Bulbo Úmido Termômetro de Globo (IBUTG). Este índice leva em consideração não apenas a temperatura, como também a velocidade e umidade do ar e o calor radiante. O limite de tolerância é ultrapassado quando o Índice de Bulbo Úmido Termômetro de Globo médio ultrapassar os limites de exposição ocupacional estabelecidos no quadro 1 do anexo 3 reproduzido parcialmente abaixo. Este limite de exposição ocupacional é denominado IBUTG MÁXIMO e é determinado a partir da taxa metabólica das atividades apresentada no quadro 2 do anexo 3 e também reproduzido parcialmente abaixo.

M [W]	IBUTG MÁXIMO [°C]
100	33,7
102	33,6
104	33,5
106	33,4
108	33,3
110	33,2
Atividade	Taxa metabólica (W)
Sentado	
Em repouso	100
Trabalho leve com as mãos	126
Em pé, agachado ou ajoelhado	

Em repouso	126
Trabalho leve com as mãos	153
Em pé, em movimento	
Andando no plano	
1. Sem carga	
2 km/h	198
3 km/h	252

O anexo 3 ainda estabelece alguns requisitos a serem considerados no laudo técnico, como: introdução, objetivos do trabalho e justificativa; descrição da metodologia e critério de avaliação, incluindo locais, datas e horários das medições; descrição e avaliação de medidas de controle eventualmente já adotadas; conclusão com a indicação de caracterização ou não de insalubridade, entre outros.

Anexo n.º 4 - Revogado

O anexo 4 foi revogado pela Portaria MTPS n.º 3.751, de 23 de novembro de 1990. Segundo Saliba e Corrêa (2017), o anexo 4 possuía níveis mínimos de iluminação por tipo de atividade e a insalubridade era caracterizada quando o posto de trabalho apresentava níveis de iluminação abaixo daqueles fixados. Com a revogação, a iluminação foi incluída na NR 17 (Ergonomia) como condição de conforto no ambiente de trabalho.

Anexo n.º 5 - Radiações Ionizantes

O anexo 5 da NR 15 estabelece que os limites de tolerância da radiação ionizante são os constantes da Norma da Comissão Nacional de Energia Nuclear CNEN-NN-3.01: "Diretrizes Básicas de Proteção Radiológica" de março de 2014. A norma retromencionada possui uma tabela, reproduzida abaixo, que contém os limites de doses anuais:

Grandeza	Orgão	Indivíduo ocupacionalmente exposto	Indivíduo do Público
Dose efetiva	Corpo Inteiro	20 mSv	1 mSv
Dose equivalente	Cristalino	20 mSv	15 mSv
Dose equivalente	Pele (que d é esse?)	500 mSv	50 mSv
Dose equivalente	Mãos e Pés	500 mSv	---

Assim, a avaliação é quantitativa e caso os limites de doses anuais sejam ultrapassados, a atividade é caracterizada como insalubre em grau máximo.

Anexo n.º 6 - Trabalho Sob Condições Hiperbáricas

Este anexo refere-se aos trabalhos realizados sob ar comprimido e trabalhos submersos. O anexo 6 define trabalho sob ar comprimido como aqueles efetuados em ambientes onde o trabalhador submete-se a pressões maiores que a atmosférica, exigindo-se também cuidadosa descompressão, de acordo com tabelas anexas. Os trabalhos submersos são as atividades de mergulho. São estabelecidos no anexo 6 diversas regras para o trabalho sob condições hiperbáricas.

A atividade de mergulho e as atividades ou operações realizadas sob ar comprimido não possuem um limite de tolerância estabelecido, e a insalubridade é de grau máximo e é inerente à atividade, não sendo possível sua neutralização com adoções de proteções coletivas e/ou individuais. Para Saliba e Corrêa (2017), o descumprimento das normas estabelecidas no anexo 6 expõe o empregado a risco de vida e o enquadramento do adicional deveria ser de periculosidade,

Anexo n.º 7 - Radiações Não-Ionizantes

O anexo 7 da NR 15 considera como radiações não-ionizantes, as microondas, ultravioletas e laser. Após elencar as radiações não-ionizantes, o anexo 7 considera que a exposição a estas radiações, sem a proteção adequada, serão consideradas insalubres. A avaliação é qualitativa para um agente físico que pode ser mensurável, o que poderia estabelecer critérios mais precisos e objetivos para a perícia. O grau de insalubridade para as radiações não ionizantes é médio.

Anexo n.º 8 - Vibração

O anexo 8 da NR 15 estabelece critérios para a caracterização da insalubridade por vibração. A avaliação quantitativa é realizada para as Vibrações de Mãos e Braços (VMB) e

Vibrações de Corpo Inteiro (VCI). O limite de exposição ocupacional ao VMB é valor de aceleração resultante de exposição normalizada (aren) de 5 m/s². A VCI enquadra-se como atividade insalubre quando superados quaisquer dos seguintes limites de exposição ocupacional diária a VCI: valor da aceleração resultante de exposição normalizada (aren) de 1,1 m/s² ou valor da dose de vibração resultante (VDVR) de 21,0 m/s^{1,75}. A insalubridade é caracterizada como de grau médio.

O Anexo 8 também descreve como deve ser o laudo técnico, elencando alguns itens como requisitos: objetivos e datas dos procedimentos, metodologia e critérios adotados; instrumentos utilizados, acompanhados dos certificados de calibração; descrição das medidas preventivas e corretivas; e conclusão, entre outros. O anexo 8 possui natureza quantitativa e critérios objetivos. Desta forma, possui condições de mensurar o agente físico vibração de forma precisa, ao invés de uma interpretação subjetiva de cada perito, que neste caso, dependem dos critérios individuais utilizados por cada avaliador.

Anexo n.º 9 - Frio

O anexo 9 da NR 15 considera como sendo insalubres, as atividades que exponham os trabalhadores ao frio, realizadas no interior de câmaras frigoríficas, ou em locais que possuam condições similares, sem a proteção adequada. A avaliação é qualitativa, e o critério é subjetivo, não havendo limites de tolerância para um agente físico que pode ser mensurável. O grau de insalubridade para o frio é médio.

Anexo n.º 10 - Umidade

O anexo 10 da NR 15 aborda o agente físico umidade de forma muito sucinta, restringindo-se apenas a mencionar que as atividades realizadas em locais com umidade excessiva e que sejam possíveis de causar danos à saúde dos trabalhadores, serão consideradas insalubres. Devido à falta do estabelecimento de critérios mais técnicos, a interpretação será muito subjetiva e vai depender daquilo que cada perito entender como sendo de umidade excessiva e que seja possível de causar dano à saúde para haver o enquadramento.

Anexo n.º 11 - Agentes Químicos cuja Insalubridade É Caracterizada Por Limite De Tolerância E Inspeção No Local De Trabalho

O anexo 11 possui uma tabela com os limites de tolerância para 205 agentes químicos. A avaliação é quantitativa e a caracterização da insalubridade ocorre quando ultrapassa o limite de tolerância de algum agente químico. Os graus de insalubridade variam entre mínimo, médio ou máximo, dependendo do agente químico avaliado.

Agentes químicos	Valor Teto	Absorção também p/ pele	Até 48 horas/semana	Até 48 horas/semana	Grau de insalubridade a ser considerado no caso de sua caracterização
Acetileno			Asfixiante	Simples	-
Acetona			780	1870	mínimo
Acetonitrila			30	55	máximo
Ácido acético			8	20	médio

Anexo n.º 12 - Limites De Tolerância Para Poeiras Minerais

A NR 15 considera, para fins de insalubridade, as poeiras minerais de asbesto, manganês e de sílica livre cristalizada. A avaliação é quantitativa e são definidos os limites de tolerância para cada uma delas. A atividade é considerada insalubre para as poeiras minerais cujas concentrações sejam superiores aos limites de tolerância fixados e o grau de insalubridade é máximo.

Anexo n.º 13 - Agentes Químicos

O anexo 13 estabelece algumas atividades envolvendo agentes químicos, consideradas insalubres por meio de avaliação qualitativa. São excluídos desta relação, as atividades ou operações constantes dos Anexos 11 e 12. Ou seja, aqueles agentes químicos que possuem possibilidade de avaliação quantitativa, como por exemplo, as atividades envolvendo o chumbo devem serem avaliados quantitativamente pelo limite de tolerância estabelecido no anexo 11, não havendo assim, motivos para este agente estar relacionado no anexo 13. O grau de insalubridade varia entre mínimo, médio ou máximo, dependendo da atividade desenvolvida com determinado agente químico.

O anexo 13-A estabelece a proibição de utilização do benzeno, a partir de 01 de janeiro de 1997, exceto em algumas indústrias e laboratórios elencadas no item 3 deste anexo. O benzeno, apesar de fazer parte do anexo 13, possui um Valor de Referência Tecnológico - VRT se refere à concentração de benzeno no ar considerada exequível do ponto de vista técnico. Os valores estabelecidos para os VRT-MPT são: 1,0 (um) ppm para as empresas abrangidas pelo Anexo 13-A.

Anexo n.º 14 - Agentes Biológicos

O anexo 14 estabelece uma relação de atividades que envolvem agentes biológicos. A avaliação é qualitativa e a insalubridade é caracterizada quando houver trabalho em contato permanente com as atividades listadas neste anexo. A insalubridade, neste caso, pode ser de grau máximo ou médio, a depender da atividade realizada.

As atividades cuja insalubridade corresponde ao grau máximo são aquelas que envolvem trabalho em contato permanente com: pacientes em isolamento por doenças infectocontagiosas, além de objetos de seu uso, não previamente esterilizados; carnes, sangue, resíduos e dejeções de animais portadores de doenças infectocontagiosas. E ainda, trabalho realizado em contato permanente com esgotos e lixo urbano.

As atividades cuja insalubridade caracterizam-se como grau médio são aquelas que envolvem trabalho em contato permanente com pacientes, animais ou com material infectocontagioso em: hospitais, serviços de emergência, enfermarias e outros estabelecimentos destinados aos cuidados da saúde humana; hospitais, ambulatórios, e outros estabelecimentos destinados ao atendimento e tratamento de animais. Caracterizam-se ainda como atividade de grau máximo, o trabalho em contato permanente com agentes biológicos em: laboratórios, com animais destinados ao preparo de soro, vacinas e outros produtos; laboratórios de análise clínica e histopatologia; gabinetes de autópsias, de anatomia e histoanatomopatologia; cemitérios; estábulos e cavalariças. Enquadra-se ainda como de grau máximo, o trabalho permanente com resíduos de animais deteriorados.

A insalubridade por agentes biológicos é inerente àquelas atividades elencadas no anexo 14, não sendo possível sua neutralização pela adoção de proteções coletivas e/ou individuais. Para Vendrame (2017), os agentes biológicos deveriam ser considerados perigosos, pois oferecem dano imediato à vida do trabalhador, fugindo do contexto da insalubridade, que debilita lentamente o organismo do trabalhador.



Universidade Federal
de São João del-Rei

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROFIAP – PRODUÇÃO TÉCNICA

**A CULTURA DA MONETIZAÇÃO DA SAÚDE NAS INSTITUIÇÕES
FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DE MINAS GERAIS**

WANDERSON RESENDE MENDES

ORIENTADOR: Prof. Dr. Carlos Eduardo
Durange de Carvalho Infante

São João del Rei, Minas Gerais

2022

Introdução

A saúde dos trabalhadores no Brasil assume caráter fundamental, no artigo 7º, inciso XXII da Constituição da República (BRASIL, 1988), garantindo-se direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. A Administração Pública abrange uma grande diversidade de atividades, constituindo-se pelos mais variados ambientes laborais, necessitando de sua permanente vigilância, com o intuito de preservar o meio ambiente de trabalho hígido, protegendo a saúde dos servidores públicos.

O cuidado com a saúde e com a qualidade de vida dos servidores públicos resulta em um serviço mais aprimorado para a sociedade. Assim, para oferecer um serviço de melhor qualidade à população, a Administração Pública precisa buscar uma melhoria contínua à qualidade de vida para os servidores, com o ambiente de trabalho sendo constantemente avaliado (SANTI; BARBIERI; CHEADE, 2018).

Enquanto um ambiente de trabalho não oferece condições adequadas, livre de agentes nocivos à saúde, a legislação prevê o pagamento do adicional de insalubridade ao

trabalhador, em decorrência da presença de agentes insalubres naquele ambiente de trabalho. Delgado (2012) define essa compensação pecuniária como parcelas suplementares devidas ao empregado, em virtude do exercício do trabalho, em condições tipificadas mais gravosas. De acordo com Oliveira (2011), deve-se priorizar a eliminação ou neutralização da insalubridade e, apenas quando inviável e de forma excepcional, recompensar o trabalhador monetariamente.

O pagamento dos adicionais ocupacionais, quando ocorrem na esfera pública, podem acarretar altos custos para o Erário. Segundo dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), apenas em março de 2020, a Administração Pública Federal gastou R\$ 51.505.024,25 em adicionais de insalubridade, visto que 100.149 servidores públicos receberam esse adicional. Estes são os custos diretos, pois, em um ambiente laboral, como de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), além dos servidores públicos, muitas vezes, dividem aquele mesmo local, terceirizados contratados pela Instituição. Grande parte desses gastos podem estar concentrados, no estado de Minas Gerais, já que esse estado da Federação é o que possui o maior número de Universidades Federais

(11) e de Institutos Federais (5), além de um Centro Federal de Educação Tecnológica, totalizando 17 IFES. Se tais ambientes insalubres fossem adequados, as Instituições deixariam de pagar não apenas os adicionais ocupacionais dos servidores públicos, mas também dos terceirizados contratados, que são pagos pela Administração Pública de forma indireta. Além disso, um ambiente livre de riscos ocupacionais protege não só a saúde dos servidores e dos terceirizados, mas também a de milhares de discentes que realizam aulas práticas nesses locais insalubres.

Assim, o pagamento de adicionais de insalubridade não pode desobrigar a Administração Pública da responsabilidade de promover melhorias contínuas nos ambientes de trabalho, com a finalidade de neutralizar os riscos existentes e proporcionar um ambiente hígido.

O objetivo desse trabalho foi analisar como as Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais, diante da legislação vigente, estão atuando na melhoria de infraestrutura nos ambientes de trabalho insalubres, de forma a eliminar ou neutralizar a insalubridade, refletindo na diminuição de gastos públicos com adicionais de

insalubridade e protegendo a saúde dos servidores.

Para obter as informações relacionadas aos custos dos adicionais de insalubridade e sobre a realização de adequações de ambientes de trabalhos insalubres junto às Instituições Federais de Ensino Superior, será encaminhado um questionário à essas Instituições por meio do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC). Esta ferramenta é disponibilizada pela Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação.

O adicional de insalubridade

A palavra insalubre possui origem no latim e significa tudo aquilo que origina doença, sendo que a insalubridade é a qualidade de insalubre. Os agentes insalubres são aqueles prejudiciais ao trabalhador em longo prazo, prejudicando sua saúde devido à exposição continuada, culminando nas doenças profissionais ou do trabalho. (SILVA, 2016). O adicional de insalubridade significa o pagamento de uma compensação por estar o funcionário ou servidor submetido a condições de trabalho contrárias a um ambiente saudável de trabalho (KLEIN;

OLIVEIRA, 2019). O pagamento do adicional de insalubridade está relacionado à existência de um ambiente insalubre associada à inexistência de medidas de controle que protejam a saúde do trabalhador. Logo, o adicional só se aplica quando não se preservam a saúde do trabalhador (OLIVEIRA, 2009).

Segundo Daroncho (2012), a compensação pecuniária pelo trabalho em condições insalubres surge no século XVIII, no contexto da Revolução Industrial, com a finalidade de melhorar a alimentação do trabalhador. Assim, a compensação monetária ajudaria os trabalhadores na compra de alimentos, com o pressuposto de que estando as pessoas mais bem alimentadas, estas seriam mais resistentes às doenças. Outra finalidade do pagamento deste adicional, de acordo com Oliveira (2011) seria onerar o empregador, para motivá-lo a desenvolver suas atividades de forma que protegesse a saúde dos trabalhadores.

Porém, com o tempo, percebeu-se que os dois pressupostos eram falsos. Ficou constatado que a melhoria na alimentação não evitava as doenças ocupacionais. De acordo com Nogueira (1981), os estudos de toxicologia do trabalho mostraram que, mesmo uma

alimentação com alto poder calorífico, não influenciava no combate do organismo humano contra os riscos ambientais. Além disso, os empregadores também não procuraram melhorar as condições do ambiente de trabalho. Oliveira (2011) considera que esse objetivo também não foi atingido, já que devido aos baixos valores dos adicionais, é mais rentável ao empregador desenvolver a atividade em ambiente inadequado e pagar o adicional do que investir em melhores condições de trabalho. Daroncho (2012) afirma que a obrigação de manter um meio ambiente de trabalho saudável acaba se tornando em uma alternativa ao empregador, que pode escolher, em vez disso, apenas pagar o adicional.

A monetização da saúde

Em relação ao fenômeno denominado monetização da saúde, ao se tratar de atividades insalubres, os empregadores optam por arcar com os custos do adicional de insalubridade, em detrimento da eliminação ou neutralização dos agentes insalubres. Significa dizer que deixam de investir na prevenção para compensar, financeiramente, aquele trabalhador que se encontra exposto a agentes insalubres. (LAGE; ARAÚJO, 2018).

A monetização da saúde é a expressão utilizada para a compensação financeira para o trabalho efetuado sobre condições nocivas à sua saúde, compensando-se o trabalhador pecuniariamente por possíveis danos à saúde que este está sujeito no ambiente de trabalho (MAFRA, 2014). Enquanto isso, os empresários, não se interessam em esclarecer os trabalhadores sobre os riscos daquelas atividades, pois acreditam que mediante o pagamento do adicional, estejam livres desta responsabilidade. (NOGUEIRA; GOMES, 1987). A monetização da saúde pode ser sintetizada na possibilidade de o trabalhador colocar à disposição a sua saúde, recebendo, em contrapartida, um bônus pecuniário. (BARROS, 2013).

Assim, no sistema de monetização da saúde, o que se prioriza é o correto pagamento de adicionais, em detrimento da eliminação ou redução dos riscos. Com isso, existe uma preocupação exacerbada por adicionais, com fartas discussões acerca da base de cálculo de incidência do mesmo, dispêndios com realização de perícias técnicas para aferir o grau a ser aplicado, mas pouca atenção é dada a efetiva eliminação ou redução dos riscos

presentes no ambiente de trabalho (CAMPAGNOLI, 2016).

O pagamento do adicional de insalubridade no Brasil é uma questão ultrapassada, comparando-se o que ocorre em diversos outros países, em que o trabalhador vende a saúde ao empregador de forma parcelada, sendo que em longo prazo os problemas de saúde aparecem e o INSS arcará com os encargos desse trabalhador, que poderá ficar inválido ou com limitações para o trabalho. (SILVA, 2016).

O Brasil está isolado no caminho da monetização da saúde. A tendência da evolução das políticas em saúde e segurança no trabalho hoje, que se confirma internacionalmente, é no sentido da prevenção com a respectiva redução ou eliminação dos riscos. A monetização por meio do estabelecimento em lei de adicionais estimula comportamentos opostos a essa premissa. A monetização, de um lado, não reconhece e não estimula devidamente investimentos em prevenção, visto que basta remunerar com adicionais as condições de risco; e, de outro lado, preserva a alta procura por atividades insalubres em prol de benefícios econômicos como um salário maior (CNI, 2016).

O pagamento de um adicional para atividades insalubres no Brasil demonstra-se ultrapassado e passível de superação quando observadas as possibilidades atuais de prevenção e eliminação do risco no ambiente laboral. Além disso, o pagamento de um adicional de insalubridade limita as possibilidades protetivas, uma vez que o enfoque dado a essa matéria acaba sendo em torno quase exclusivamente da remuneração da saúde. (FERRAZ; VILLATORE, 2018).

Oliveira (2011) explica que existem três formas de proteger os trabalhadores que exerçam suas atividades em condições prejudiciais à saúde ou perigosas. O legislador pode conceder um acréscimo monetário, proibir a forma de trabalho, ou ainda, reduzir a jornada. A escolha da monetização pelo legislador brasileiro foi um erro, sendo a alternativa mais cômoda e a menos aceitável; proibir o trabalho que possui riscos ambientais seria a hipótese ideal, mas nem sempre possível; reduzir a jornada de trabalho representa um ponto de equilíbrio cada vez mais adotado. (OLIVEIRA, 2011)

Oliveira (2011) sugere que em vez de reparar com dinheiro a exposição ao risco, o desgaste deveria ser compensado com período maior de

descanso, transformando o adicional pecuniário em repouso adicional. A menor exposição diária, combinada com um período de descanso maior, permitiria ao organismo humano recompor-se melhor da agressão. Para Silva (2016), até que o adicional de insalubridade seja eliminado da legislação brasileira, deveria ser aumentado o tempo de descanso dos trabalhadores, diminuindo assim o tempo de exposição, preservando a saúde do trabalhador, sem prejuízo nos seus vencimentos.

Devia-se primar pela eliminação ou neutralização da insalubridade e, apenas quando isso fosse inviável e de forma excepcional, recompensar o trabalhador em pecúnia, pois a saúde do trabalhador é um bem não passível de valoração econômica e impossível de ser restabelecido, em caso de dano. Mas não é o que se observa na prática. Em pleno século XXI, em muitas hipóteses o pagamento do acréscimo salarial não se dá em caráter transitório, como haveria de se esperar ao se imaginar que fossem realizados maiores investimentos nas condições de trabalho e, por conseguinte, se reduzissem ou se eliminassem tais riscos (OLIVEIRA, 2011).

É urgente a mudança de paradigmas em todo o sistema brasileiro

e não somente a reforma legislativa, uma vez que a sua não aplicabilidade incumbiria na inutilização de um sistema. Assim, há a necessidade da mudança de pensamento de todos que fazem parte desse sistema: do governante, que não aplica ou desenvolve políticas estatais preventivas; do empregador, que escolhe o caminho mais fácil do pagamento de adicional e implementação mínima do Equipamento de Proteção Individual (EPI); dos órgãos de fiscalização, que não realizam visitas permanentes ou a atenção devida; do legislador que não realiza a produção e revisão normativa necessária e não produz legislações que estimulem as empresas a cumprir e a ampliarem determinações preventivas e protetivas. (FERRAZ; VILLATORE, 2018).

Ambientes de trabalho insalubres em outros países

De acordo com Oliveira (2011), em relação aos trabalhos insalubres, o primeiro caminho adotado por outros países foi mesmo o da recompensa financeira pela exposição aos agentes danosos. Nogueira e Gomes (1987), informam que os países europeus perceberam que o pagamento deste adicional em nada contribuía para a

melhoria da saúde dos trabalhadores, levando-os a aboli-lo. Silva (2003) relata que com o passar dos anos tanto a Inglaterra no ano de 1760 quanto os Estados Unidos em 1830 aboliram o pagamento do adicional.

Rebouças (1989) destaca que na Itália, as décadas de 40 a 60 são denominados de fase da monetização da saúde e explica que os sindicatos, que pouco atuantes por causa do fascismo, aceitavam a venda da saúde dos trabalhadores. Porém, no final dos anos sessenta, os italianos iniciaram um movimento por ambientes de trabalho saudáveis e se posicionaram contrários aos adicionais ocupacionais. Oliveira (2011) relata que na Alemanha, na década de 1970, os sindicatos adotaram o preceito de que a saúde não pode ser vendida por preço algum. Assim, o 11º Congresso da Confederação dos Sindicatos Alemães realizado em 1978 reivindicou as atividades que põe risco a saúde deveriam ser compensadas com maior tempo de descanso e férias adicionais e não com adicionais em dinheiro. Oliveira (2011) ressalta que os sindicatos no Brasil se preocupam apenas com a renda gerada pelo adicional, ao invés de focar esforços na busca de melhores condições de trabalho.

Os países europeus costumam adotar a redução da jornada de trabalho em condições prejudiciais à saúde do trabalhador. Na Espanha, conforme Daroncho (2012), além da redução da jornada, é necessário que se demonstre a impossibilidade da eliminação ou redução dos riscos ambientais pela adoção de medidas de proteção. Oliveira (2011) informa que na Hungria, além de limitação das jornadas de trabalho insalubres em seis horas diárias, também é proibido o trabalho extra nestas atividades e ainda existe a previsão de férias extraordinárias para os que exerçam trabalhos subterrâneos ou expostos a radiações ionizantes. No Reino Unido e em Portugal, também não existe previsão para o pagamento do adicional de insalubridade e sim, a previsão de limites de exposição a agentes agressivos que não podem ser ultrapassados. (GONÇALVES, 2018)

A atual legislação brasileira em relação à insalubridade no trabalho vai contra a tendência internacional que em vez de monetizar os riscos à saúde, procura focar na prevenção e em medidas para reduzir ao máximo possível as condições insalubres. As legislações de diferentes países são exemplos ao Brasil de políticas alternativas ao adicional de

insalubridade. Embora cada país apresente suas próprias características, sendo assim necessário uma legislação adequada à realidade brasileira, as práticas estrangeiras podem servir de exemplo de como é possível apostar na proteção à saúde dos trabalhadores, em vez de insistir na monetização da saúde dos trabalhadores. (KUBIAK; GOMES; LANGOSKI, 2019).

O exemplo internacional mostra que existem alternativas mais protetivas à integridade da saúde dos trabalhadores do que o pagamento do adicional de insalubridade, que sequer é uma medida protetiva na realidade: forçar os empregadores a garantirem um ambiente seguro e saudável para os trabalhadores, além de diminuir a jornada de trabalho em locais em que não é possível a extinção da insalubridade, o que reduziria a exposição dos trabalhadores aos riscos desses ambientes. (KUBIAK; GOMES; LANGOSKI, 2019).

Análise dos resultados

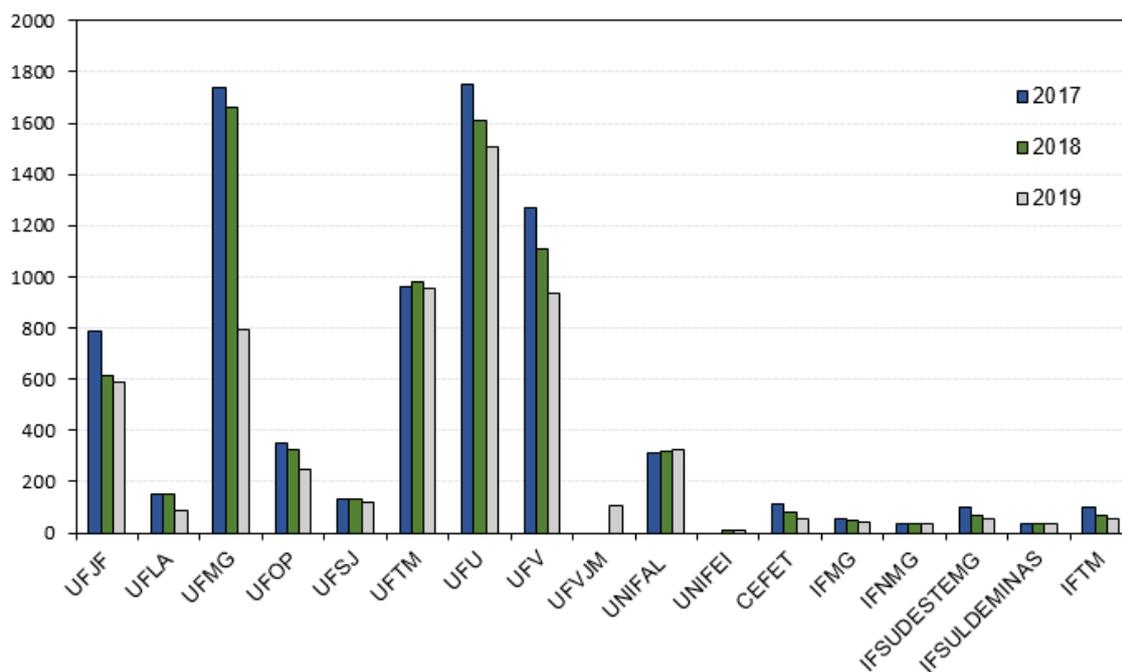
Os gráficos 1 e 2 resumem os quadros que foram apresentados relativos à média mensal de servidores que recebiam adicional de insalubridade e a média mensal de gastos públicos com adicionais de insalubridade nas 17 IFES

de Minas Gerais nos anos de 2017, 2018 e 2019. Analisando o gráfico 1 é possível comparar conjuntamente as informações das 17 IFES relativas à quantidade média mensal de servidores que recebiam o adicional de insalubridade no período compreendido entre 2017 e 2019. Pelo gráfico 2 é possível comparar as informações relativas à média mensal do gasto público com adicionais de insalubridade das 17 IFES pesquisadas.

Com exceção da UFTM, UNIFAL, UNIFEI, IFNMG e IFSULDEMINAS, os resultados demonstraram que as outras doze IFES de Minas Gerais reduziram o número de servidores que recebiam o adicional de insalubridade e consequentemente o gasto público com estes adicionais no período entre 2017 e 2019. Este fato ocorreu devido principalmente à alteração na Orientação Normativa 04/2017 que rege a concessão de adicionais ocupacionais no serviço público federal. Desta forma, a redução nos gastos públicos deve-se às alterações no enquadramento de atividades insalubres advindas da legislação vigente. Porém, estes gastos públicos,

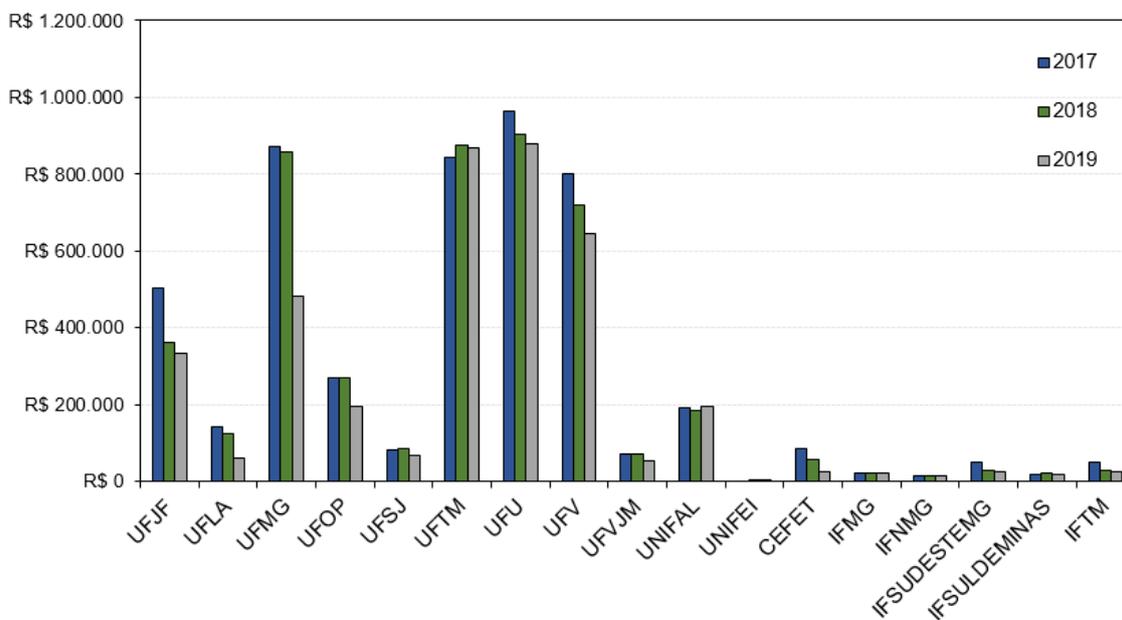
poderiam ser mais reduzidos ainda, caso as IFES implantassem melhorias de infraestrutura nos ambientes de trabalho suficientes para eliminar ou neutralizar a insalubridade. Foi constatado na pesquisa que a UFJF, a UFLA e a UFVJM foram fiscalizadas pelo CGU para se adequarem a nova Orientação Normativa vigente (Orientação Normativa 04/2017). Porém, a fiscalização deste Órgão de Controle está restrita a questão da legalidade e cumprimento da legislação. Uma fiscalização mais ampla, em que fossem vistoriados os ambientes de trabalho destas Instituições, para que fossem determinadas as adequações de infraestrutura necessárias, além de reduzir o gasto público com estes adicionais, ainda protegeria a saúde dos servidores públicos que laboram em ambientes insalubres. Assim, o impacto da adequação de ambientes de trabalhos insalubres na gestão pública vai além da redução de gastos públicos. A longo prazo, o fato de não estarem expostos a agentes nocivos à saúde, significa uma possibilidade menor dos servidores que laboram naqueles ambientes em desenvolverem doenças do trabalho.

Gráfico 1 - Quantidade média mensal de servidores que recebiam o adicional de insalubridade nos anos de 2017, 2018 e 2019



Fonte: Do autor (2022).

Gráfico 2 - Média mensal do gasto público com adicional de insalubridade nos anos de 2017, 2018 e 2019



Fonte: Do autor (2022).

Apesar da maior parte das Instituições Federais de Ensino Superior declararem no questionário encaminhado à estas Instituições que recomendam melhorias nos ambientes de trabalho insalubres, não foi detectado, no período de tempo de recorte da pesquisa, nenhuma situação de suspensão do adicional de insalubridade em decorrência da adequação de ambientes de trabalho insalubres.

Ficou constatado assim, que não houve redução de gastos públicos com adicionais de insalubridade relacionado à implantação de melhorias ambientais no período de tempo pesquisado, uma vez que não foram implantadas, pelas IFES pesquisadas, adequações nos ambientes de trabalho suficientes para eliminar ou neutralizar a situação insalubre.

Nos ambientes de trabalho da Instituições Federais de Ensino Superior, apenas os riscos biológicos não são passíveis de serem eliminados ou neutralizados. Ou seja, é possível mensurar a redução de gastos públicos que haveria, ao se realizar as melhorias nos ambientes de trabalho suficientes para eliminar ou neutralizar a insalubridade, excluindo-se das despesas totais com adicionais de insalubridade, os gastos públicos com o

pagamento deste adicional por riscos biológicos.

Desta forma, com a finalidade de apurar qual seria a redução de gastos com adicionais de insalubridade nestas Instituições, as IFES de MG foram indagadas em relação ao valor total gasto com adicional de insalubridade no mês de dezembro de 2019 e qual seria o gasto deste adicional especificamente com risco biológico. Estes dados estão reproduzidos no quadro 1.

Ao realizar a soma do valor total das IFES que responderam a estes questionamentos, apurou-se que o valor gasto com adicionais ocupacionais relacionado ao risco biológico em dezembro de 2019 foi de R\$ 400.318,74, sendo que o valor total com adicionais de insalubridade neste mesmo mês corresponde a R\$ 1.138.302,61. Desta forma, 35,17% do valor gasto com adicional de insalubridade não poderia ser reduzido por meio de melhorias nos ambientes de trabalho destas autarquias. O restante deste percentual, ou seja, 64,83% deste gasto público poderia ser diminuído, o que representa R\$ 737.983,87.

Ficou evidenciado que um quantitativo de gastos públicos próximo a 65% pode ser reduzido por meio de adequações nos ambientes de trabalho.

Ou seja, está havendo nestes casos, um mau uso do dinheiro público. Assim, as IFES deveriam ser estimuladas e/ou fiscalizadas para realizarem as adequações necessárias nos ambientes de trabalho insalubres, utilizando de forma mais eficiente o dinheiro do contribuinte. Considerando que o gasto total com adicionais ocupacionais na

Administração Pública Federal em março de 2020 foi de R\$ 51.505.024,25 e considerando a possibilidade de redução neste gasto de 65%, a economia mensal de recursos públicos seria de R\$ 33.478.265,76.

Quadro 1 - Gasto total com insalubridade versus gasto de insalubridade exclusivamente com risco biológico nas IFES de MG em dezembro de 2019

	Gasto público total	Gasto público com risco biológico	Porcentagem dos gastos com riscos biológicos
UFJF	R\$ 355.637,85	R\$ 212.346,18	59,71%
UFLA	R\$ 58.782,93	R\$ 11.059,92	18,81%
UFMG	Não disponibilizou	Não disponibilizou	Não disponibilizou
UFOP	R\$ 272.081,08	R\$ 38.115,09	14,00%
UFSJ	R\$ 69.395,78	R\$ 9.134,97	13,16%
UFTM	Não disponibilizou	Não disponibilizou	Não disponibilizou
UFU	Não disponibilizou	Não disponibilizou	Não disponibilizou
UFV	Não disponibilizou	Não disponibilizou	Não disponibilizou
UFVJM	R\$ 73.362,17	R\$ 18.629,33	25,39%
UNIFAL	R\$ 214.279,44	R\$ 50.752,63	23,68%
UNIFEI	R\$ 4.695,69	R\$ 454,73	9,7%
CEFET	R\$ 24.738,11	R\$ 17.135,33	69,27%
IFMG	R\$ 20.811,08	R\$ 17.909,15	86,05%
IFNMG	R\$ 14.483,99	R\$ 8.320,93	57,45%
IFSUDESTEMG	Não disponibilizou	Não disponibilizou	Não disponibilizou
IFSULDEMINAS	R\$ 17.635,49	R\$ 13.017,45	73,81%
IFTM	R\$ 12.399,00	R\$ 3.443,03	27,77%
TOTAL	R\$ 1.138.302,61	R\$ 400.318,74	35,17%

Fonte: Do autor (2022).

Excetuando-se a UNIFEI, nas demais Instituições pesquisadas verifica-se a manutenção do pagamento da insalubridade em detrimento de melhorias ambientais em ambientes

insalubres, fenômeno conhecido como monetização da saúde.

Entre os motivos declarados pelas IFES de Minas Gerais para

manutenção do pagamento da insalubridade em detrimento de melhorias ambientais em ambientes insalubres, foram elencados: prevalência da cultura de monetização dos riscos nestas autarquias, ocorrendo assim, resistências para implementação de medidas de controle (UNIFAL, UFVJM); escassez de recursos ou ausência de rubrica específica para a implantação das medidas de proteção necessárias (UNIFAL, UFJF, UFVJM, IFMG, IFTM, IFNMG); esta autarquias não consideram a área de segurança do trabalho como prioridade estratégica (UNIFAL, UFVJM); ausência de realização de medições quantitativas dos riscos ambientais para amparar a adoção de melhorias nos ambientes de trabalho (CEFET, UFLA, UFU, UFOP, IFTM); uma parte dos adicionais concedidos são decorrentes de atividades com exposição à riscos biológicos, inviabilizando a neutralização deste risco que é inerente à atividade desempenhada (UFJF, UFSJ, IFSULDEMINAS); a ausência de uma cultura de segurança do trabalho ou uma política de segurança na autarquia (UFVJM, IFMG); número reduzido de profissionais de saúde e segurança do trabalho para atuarem nestas Instituições (UFVJM, IFMG, IFNMG); Outra justificativa utilizada pelas IFES (UFV, UFMG), é a responsabilização de outra

unidade administrativa dentro da Instituição que deveria proceder com a adoção de medidas recomendadas nos laudos técnicos de insalubridade, mas que não prosseguiu com as devidas implantações.

Considerações Finais

Procurou-se inicialmente mensurar quantidade de servidores que recebiam o adicional de insalubridade e o custo mensal despendido com estes adicionais nas IFES de Minas Gerais nos anos de 2017, 2018 e 2019. Ficou constatado que em 12 das 17 IFES houve redução superior a 15% no número de servidores que recebiam o adicional de insalubridade e/ou no gasto público com este adicional. Para entender o motivo de surpreendente redução expressiva, as 12 IFES foram questionadas a justificarem essa diminuição, que não estavam relacionadas as melhorias nos ambientes de trabalho e consequente neutralização da insalubridade. Verificou-se que este fato ocorreu devido principalmente à revogação da Orientação Normativa SEGEP/MP 6/2013 e a entrada em vigor da Orientação Normativa SEGEP 04/2017 que estabelece a orientação sobre a concessão de adicionais ocupacionais no serviço público federal.

Desta forma, a redução nos gastos públicos com adicionais de insalubridade nos anos de 2017, 2018 e 2019 foi devido principalmente às alterações no enquadramento de atividades insalubres advindas de modificações na legislação.

Ao se analisar as respostas relativas à realização de melhorias estruturais de ambientes laborais insalubres das IFES mineiras, constatou-se que 12 IFES mineiras declararam que são recomendadas adequações ambientais após a realização das perícias de insalubridade. Porém, como não houve eliminação ou neutralização da insalubridade por meio de adequações de ambientes, conclui-se que estas recomendações não foram executadas ou não foram suficientes para neutralizar ou eliminar o risco ou não foram executadas. Assim, não está havendo um comprometimento por estas Instituições em implantar, de forma efetiva, as medidas de infraestrutura necessárias para a proteção da saúde dos servidores que laboram em ambientes de trabalhos insalubres. Verificou-se que a UNIFEI é uma exceção, pois foi a única Instituição que considerou que possui ambientes de trabalhos isentos de riscos ambientais e está planejando a contratação de empresa para realizar a análise ambiental de todo

o Campus, para manter a vigilância ambiental. Assim, a UNIFEI evidencia um zelo maior com o dinheiro público, ao manter uma postura que busca eliminar e ou neutralizar os riscos ambientais, ao invés de simplesmente pagar o adicional de insalubridade, como está ocorrendo nas demais IFES de Minas Gerais.

Nos anos de 2017, 2018 e 2019, não houve nenhuma situação de neutralização ou eliminação de insalubridade devido a implantação de medidas que conservem o ambiente de trabalho salubre nas IFES de Minas Gerais. Parte das IFES pesquisadas demonstram estar cientes da necessidade de se disponibilizar um ambiente laboral saudável aos seus servidores, pois estas Instituições manifestam a aspiração de adequar os ambientes de trabalho, sendo mencionado pela UNIFAL, UFVJM, UFJF, UFV e IFNMG, que a pretensão de reduzir atividades insalubres faz parte de seu Plano de Desenvolvimento Institucional. Porém, as IFES, ao serem questionadas em relação aos prazos para realização de melhorias, demonstraram que não existe um cronograma estabelecido e que a realização de adequações ambientais se trata apenas de um propósito, sem nenhum

planejamento estruturado até o momento.

Em consequência da manutenção destes ambientes laborais insalubres, não foi possível apurar a redução de gastos públicos com estes adicionais no período pesquisado, prejudicando assim o cumprimento deste objetivo específico. A pesquisa procurou então estimar qual seria a redução de gastos públicos, ao se realizar as melhorias nos ambientes de trabalho, excluindo-se das despesas totais com adicionais de insalubridade, os gastos públicos com o pagamento deste adicional por riscos biológicos, que não são passíveis de serem eliminados ou neutralizados. Os resultados demonstraram a possibilidade de redução de 64,83%, o que representaria R\$ 737.983,87. Estes valores demonstram o alto potencial de redução de gastos públicos com adicionais de insalubridade nas IFES de Minas Gerais que responderam a esta parte da pesquisa. Assim, as IFES deveriam ser estimuladas e/ou fiscalizadas para realizarem as adequações necessárias nos ambientes de trabalho insalubres, utilizando de forma mais eficiente o dinheiro público. Considerando que o gasto total com adicionais ocupacionais na Administração Pública Federal em

março de 2020 foi de R\$ 51.505.024,25 e considerando a possibilidade de redução neste gasto de 65%, a economia mensal de recursos públicos seria de R\$ 33.478.265,76.

Por fim, a pesquisa analisou os motivos da manutenção do pagamento de insalubridade nas IFES de Minas Gerais, em vez da adequação de ambientes insalubres. As justificativas mais recorrentes foram: escassez de recursos para a implantação das medidas de proteção necessárias; área de segurança do trabalho não ser considerada como prioridade estratégica; ausência de uma cultura de segurança do trabalho ou uma política de segurança na autarquia; número reduzido de profissionais de saúde e segurança do trabalho para atuarem nestas Instituições; ausência de realização de medições quantitativas dos riscos ambientais para amparar a adoção de melhorias nos ambientes de trabalho. Fica evidenciado que não existe uma estrutura implantada nestas Instituições que possibilite a adequação de ambientes de trabalhos insalubres. Assim, com exceção da UNIFEI, está havendo nas demais IFES de Minas Gerais, o fenômeno denominado de monetização da saúde, optando-se por arcar com os custos do adicional de insalubridade, em

detrimento da eliminação ou neutralização dos agentes insalubres, deixando-se de investir na prevenção e no cuidado com a saúde dos servidores públicos e mantendo-se altos gastos públicos com esses adicionais. A eliminação dos riscos ambientais garantiria o direito básico dos trabalhadores à saúde, além do uso mais racional do recurso público, que passaria a ser um investimento na qualidade de vida do servidor público.

O resultado da pesquisa foi de grande importância, pois permitiu constatar que as IFES de Minas Gerais, excetuando-se a UNIFEI, não estão sendo capazes de desenvolverem ações efetivas relacionadas à saúde e segurança do trabalho para reverter a situação insalubre de seus servidores públicos, optando pelo pagamento do adicional de insalubridade. Esta constatação proporcionou também uma reflexão na forma como o dinheiro público está sendo gasto com adicionais de insalubridade nas Instituições Federais de Ensino Superior de Minas Gerais, uma vez que estas despesas poderiam, se houvesse maior interesse destas Instituições, serem fortemente reduzidas, a partir de investimentos na infraestrutura destes ambientes de trabalho insalubres.

Referências

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do trabalho**. 9. ed. São Paulo: LTr, 2013.

BRASIL, Confederação Nacional da Indústria (CNI). **Insalubridade E Periculosidade No Brasil: A Monetização Do Risco Do Trabalho Em Sentido Oposto À Tendência Internacional**. Brasília, 2016. Disponível em: Insalubridade e Periculosidade no Brasil: a Monetização do Risco do Trabalho em Sentido Oposto à Tendência Internacional - Conexão Trabalho - Uma nova Relação Trabalhista (portaldaindustria.com.br) Acesso em: 13 julho. 2021.

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

CAMPAGNOLI, A. F. P. F. **A necessidade de modificação da política de monetização do risco: uma proposta a partir de conceitos da análise econômica do direito e do direito comparado**. Tese (Doutorado em Direito) – Pontífica Universidade Católica do Paraná. Curitiba. p. 230. 2016.

DARONCHO, L. **Adicional de insalubridade: entre a monetização da saúde do trabalhador e o direito fundamental ao meio ambiente de trabalho hígido**. 2012. 95 f. Monografia (Especialização em Direito Sanitário) - Fundação Oswaldo Cruz, Diretoria Regional de Brasília, Brasília, DF, 2012.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 11º Edição. São Paulo, SP. LTr, 2012.

GONÇALVES, E. A. **Manual de segurança e saúde no trabalho**. 7. ed. São Paulo: LTr, 2018

KLEIN, Mateus de Farias; OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes. Controle de constitucionalidade pelo poder executivo e o adicional de insalubridade a funcionários e servidores públicos. **revista da ESDM**, v. 5, n. 9, p. 13-13, 2019.

KUBIAK, A.S.; GOMES, L.S.; LANGOSKI, D. T.. O adicional de insalubridade: monetização da saúde como dificuldade à concepção de sociedade fraterna.

FERRAZ, Miriam Olivia Knopik; VILLATORE, Marco Antônio César. A superação da política da monetização do risco e a insalubridade: uma ótica comparativa apresentada pelo Direito Italiano. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 13, n. 1, p. 103-132, abr. 2018.

LAGE, Ricardo Kalil; ARAÚJO, Fábio Schnorr. A extinção do adicional de insalubridade como forma de atendimento aos preceitos constitucionais. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5371, 16 mar. 2018. Disponível em: Acesso em: 31 julho 2021.

MAFRA, Juliana Beraldo. A substituição da monetização da saúde pela diminuição de jornada. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, MG, v. 58, n. 89, p. 49-66, jan./jun. 2014.

NOGUEIRA, Diogo Pupo. **Introdução à Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho** - Histórico. In: Curso de Engenharia do Trabalho. São Paulo: FUNDACENTRO, 1981.

NOGUEIRA, D. P.; GOMES, J. R. Insalubridade: ainda um desafio. *Revista da Universidade de São Paulo*. São Paulo. (5), 99-106, jun. 1987.

OLIVEIRA, Paulo Roberto de. **Controle da insalubridade: uma estratégia**

baseada em cinco pilares. São Paulo : LTr, 2009

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Proteção jurídica à saúde do trabalhador**. 6. ed. São Paulo: LTR, 2011.

REBOUÇAS, Antonio José de Arruda et al. **Insalubridade: morte lenta no trabalho: a insalubridade no Brasil**. São Paulo: Oboré Editorial, 1989. p. 69.

SANTI, D. B.; BARBIERI, A. R.; CHEADE, M. F. M. Absenteísmo-doença no serviço público brasileiro: uma revisão integrativa da literatura. **Rev Bras Med Trab**, vol. 16, n. 1, p. 71-81. 2018.

SILVA, Alexandre Pinto da. **Caracterização técnica da insalubridade & periculosidade**. 2. Ed.. São Paulo: LTr, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.