

## Experiência de vigilância no setor canavieiro: desafios para interromper a “maratona” perigosa dos canaviais

Surveillance experience in the sugarcane sector: challenges in  
disrupting the perilous “marathon” of the sugarcane plantations

Rodolfo Andrade de Gouveia Vilela <sup>1</sup>

Simone Alves dos Santos <sup>2</sup>

Alessandro José Nunes da Silva <sup>3</sup>

Ildeberto Muniz de Almeida <sup>4</sup>

**Abstract** *The sugar-alcohol sector is growing year by year, especially in the state of Sao Paulo where approximately 42.9% of the sugar-ethanol plants are concentrated. The production chain is a subject for concern to public agencies and to civil society by exposing migrant workers to risks arising from the work process. In Sao Paulo, from 2006-2009, Occupational Health Surveillance (VISAT) set up two initiatives to address problems related to the housing and working conditions of sugarcane workers. The objective of this article presented in the form of an essay is to analyze the experiences in their context. The methodology used combines document analysis with the perception of the authors who participated in the actions. The experience led to improvements in these conditions and fostered public debate on the conditions of such physically demanding work. The interventions resulted in a definition of sanitary norms and initiatives at the legislative and judicial level, but even the most successful measures failed to attain the organizational targets, especially a production remuneration structure that challenges the traditional action of surveillance and the impacts were weakened due to the fragility of worker representation for the sector.*

**Key words** *Occupational health, Inter-sectorial actions, Health surveillance, Work on sugarcane plantations*

**Resumo** *O setor sucroalcooleiro cresce anualmente com participação expressiva do estado de São Paulo que concentra atualmente cerca de 42,9 % das usinas do país. A cadeia produtiva é objeto de preocupação de órgãos públicos e da sociedade civil por expor trabalhadores migrantes a riscos decorrentes do processo de trabalho. Em São Paulo, de 2006-2009, a Vigilância em Saúde do Trabalhador construiu duas iniciativas para enfrentar problemas relacionados às condições de trabalho e moradia de trabalhadores da cana. O objetivo do artigo apresentado na modalidade de ensaio é analisar as experiências em seu contexto. O método usado associa análise documental à percepção dos autores que participaram das ações. As experiências possibilitaram melhorias nessas condições e início de debate público sobre as condições do trabalho exaustivo. As intervenções resultaram na definição de normas sanitárias e iniciativas no nível legislativo e judiciário, mas mesmo aquelas mais exitosas não conseguiram alcançar os determinantes organizacionais, especialmente a remuneração por produção, que desafia a ação tradicional de vigilância e tem seus impactos agravados pela fragilidade da representação dos trabalhadores.*

**Palavras-chave** *Saúde do trabalhador, Ação intersectorial, Vigilância em saúde, trabalho no cultivo da cana*

<sup>1</sup> Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo. Av. Dr. Arnaldo 715, Cerqueira Cesar. 01246-904 São Paulo SP. ravilela@usp.br

<sup>2</sup> Coordenação Estadual de Saúde do Trabalhador, SES. São Paulo

<sup>3</sup> Centro de Referência em Saúde do Trabalhador - CEREST Piracicaba.

<sup>4</sup> Faculdade de Medicina de Botucatu, Universidade Estadual Paulista.

## Introdução

O setor sucroalcooleiro tem sido palco de controvérsias socioambientais, tendo em vista o contraste entre sua importância econômica e política e os impactos já atestados ao meio ambiente, à saúde pública e à saúde dos trabalhadores em diversos estudos e pesquisas<sup>1-4</sup>.

A importância estratégica do setor para o país e para o estado de São Paulo é demonstrada seja pela área territorial que abrange cerca de 8.811 mil hectares, seja pelo fato de moer o equivalente a 658.822 milhões de toneladas de cana na safra 2013/2014. Mais da metade da produção de açúcar e álcool do país vem do estado de São Paulo<sup>5</sup>, que segundo o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento<sup>6</sup> concentra 42,9% das usinas.

Cresceram denúncias de mortes por exaustão<sup>4</sup>, acidentes de trabalho, perda precoce da capacidade laboral, poluição e seus efeitos na saúde pública<sup>3</sup> e de danos difusos que questionam o discurso oficial de um etanol “verde”. Nas origens dessa tragédia estariam o excesso de trabalho e a fadiga incentivados por pagamento e premiações por produção<sup>1,2,4,7,8</sup>.

A reação do segmento empresarial liderada pela UNICA às críticas socioambientais inclui desde investimentos em novas tecnologias para a mecanização do corte e suposta solução a problemas como as queimadas e o trabalho manual. Soma-se, em aliança com a Presidência da República, Federações e Confederações de trabalhadores, a iniciativa de caráter propagandístico denominada “Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar”<sup>9,10</sup>, que visa atestar ao mercado internacional, por meio de auditoria de duvidosa confiabilidade, que o etanol brasileiro seria produto social limpo e sustentável.

A agroindústria sucroalcooleira atinge notáveis níveis de progresso técnico e, ao mesmo tempo, preserva formas tradicionais de expropriação da mão de obra acentuando a concentração de propriedade e renda<sup>11</sup>. Isso leva Scopinho<sup>12</sup> a afirmar que melhorias na Saúde dos Trabalhadores rurais exigem repensar a lógica da organização do trabalho no setor.

A despeito do avanço da mecanização persiste o corte manual de cana<sup>13</sup>. A partir do início dos anos 2000, o drama vivido pelos trabalhadores do setor sucroalcooleiro entrou na agenda de

preocupações do Sistema Único de Saúde e na Região de Ribeirão Preto – SP foi alvo de iniciativas como “Comando de Fiscalização Integrada”, proposta por sindicato de trabalhadores que conseguiu aglutinar 39 instituições, fiscalizar 15 empresas, incluindo usinas, destilarias, empresas prestadoras de serviço (“gatos”) e fazendas, e alcançar um contingente de 3.198 trabalhadores<sup>14</sup>.

A ação estatal na área recebeu, nesta iniciativa, duras críticas: seria descoordenada, carente de planejamento e centrada em características pessoais e vontade de profissionais. Pior ainda, os órgãos estatais de inspeção teriam criado mecanismos de neutralização de iniciativas sociais, não reconhecendo os trabalhadores, as organizações sindicais e não governamentais como agentes de controle social das relações e condições de trabalho. Prevaleram a exclusão dos trabalhadores do processo de discussão, decisão e encaminhamento dos assuntos relativos à saúde e segurança no trabalho e a concepção de que a presença dos trabalhadores retira a necessária “imparcialidade” das ações. Nos sete meses de funcionamento do Comando, segundo estudo de doutorado de Scopinho, nenhuma mesa de negociação foi convocada e nenhuma medida concreta teria sido tomada para proteger a saúde dos trabalhadores sucroalcooleiros<sup>14</sup>.

O presente artigo tem como objetivo analisar duas iniciativas mais recentes de Vigilância em Saúde do Trabalhador (VISAT) canavieiro que ocorreram no estado de São Paulo, no período de 2006-2009. A primeira, o Programa Paulista de Vigilância à Saúde do Trabalhador Canavieiro (PPVISAT), encabeçado pela Secretaria de Estado da Saúde que estabeleceu propostas de treinamento e vigilância nas usinas e setor agrícola do estado de São Paulo, e a segunda aglutinada em torno do Fórum da Cidadania e Cultura de Paz levada adiante na região de Piracicaba SP<sup>15,16</sup>.

Apontando os limites e as possibilidades das ações desenvolvidas, discutiremos, com base no referencial teórico-metodológico da VISAT, caminhos e possibilidades de avanços nessa questão, considerando primordialmente articulações intra e intersetoriais e a pesquisa-intervenção. De natureza ensaística o artigo buscará combinar a reflexão sobre a experiência tendo como ponto de partida a vivência dos autores que participaram nos acontecimentos relatados buscando fundamentar os argumentos em análise documental.

## Resultados

### Trajetórias da atuação institucional em defesa da saúde dos Canavieiros

Na primeira década dos anos 2000 o Ministério Público do Trabalho (MPT) e Pastoral do Migrante contabilizavam “mortes por exaustão” no corte de cana e passaram a cobrar ações de prevenção por parte do setor saúde no estado. Em 2006, o tema foi debatido em audiência pública na Assembléia Legislativa do estado de São Paulo responsabilizando e cobrando do Estado verificações das condições de trabalho nos canaviais.

O tema voltou a ser debatido no “I Fórum Regional de VISAT”, realizado em Ribeirão Preto em 2006 onde relatos de experiências já desenvolvidas ajudaram a dinamizar iniciativas de Grupos Regionais de Vigilância Sanitária (GVS) e de Vigilâncias Sanitárias Municipais em todo o estado.

Com o objetivo de padronizar, sistematizar e implantar procedimentos de VISAT no SUS/SP surge o PPVISAT Canavieiros, cujas bases foram construídas por Grupo de Trabalho, denominado GT Canavieiros. Os trabalhos resultaram em plano de trabalho para o estado, com a definição de prioridades de ação, uniformização dos procedimentos técnicos e administrativos, elaboração de instrumentos para inspeção e execução de projeto de formação.

Os debates cresceram passando pela elaboração do Plano Estadual de Saúde – PES 2008-2011, do Plano Diretor de Vigilância Sanitária (PDVISA) e do Plano de Ação de Vigilância Sanitária (PAVISA) do Centro de Vigilância Sanitária e repercutindo em resoluções da V Conferência Estadual de Saúde e da III Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador (2005). No “I Seminário Estadual de Implementação das Resoluções da Conferência Estadual e Nacional de Ecologia e Saúde do Trabalhador e Plenária Estadual de Devolução das Deliberações da 3ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador do Estado de São Paulo”, realizado pelo Conselho Estadual de Saúde em 2007, o setor canavieiro foi definido dentre as cinco prioridades de ação para o SUS/SP.

Respeitando as diretrizes de descentralização das ações de Vigilância Sanitária (VISA) e competências das diferentes instituições afins a esse processo foram incentivadas ações compartilhadas entre VISA Regional e Municipal. Em muitos locais, também a participação ativa dos CEREST foi fundamental para o desenvolvimento das ações preconizadas.

Iniciando atividades foi realizado mapeamento de usinas, lavouras e alojamentos de trabalhadores. Em 2007, cerca de 132 municípios abrigavam usinas de açúcar e etanol, o que correspondia a 20,4% dos municípios paulistas: 98 deles possuíam uma usina; 24 duas usinas; 8 de três a quatro usinas; e um único município do Estado abrigava sete usinas.

De posse desse diagnóstico preliminar, o GT Canavieiros incentivou a elaboração de instrumentos técnicos como o Manual de VISAT no Setor Canavieiro, que discutia possibilidades de exposição dos trabalhadores aos diferentes riscos da cadeia produtiva.

Os temas trabalhados no manual constituíram a base de conteúdo do processo formativo, incluindo aulas expositivas, visitas técnicas a usinas, lavouras e habitações coletivas, além de elaboração, apresentação e discussão do relatório. Os conteúdos versaram sobre panorama atual e perspectivas do setor sucroalcooleiro; processos produtivos; acidentes e doenças dos trabalhadores; concepções em saúde do trabalhador; metodologia da VISAT, incluindo legislação, roteiros de inspeção, processos administrativos, relatórios de inspeção sanitária nos ambientes laborais.

De janeiro a outubro de 2007 foram realizados cinco cursos básicos para o PPVISAT Canavieiros, com a participação de 213 profissionais da VISA (57 de regionais e 113 de municípios), de CEREST (25), de Vigilância Epidemiológica (10) e de outras instituições (8).

Os GVS também organizaram capacitações em suas regiões, totalizando no final daquele ano cerca de 500 técnicos com formação para atuação no setor canavieiro.

Sob a coordenação do Programa, a primeira intervenção ocorreu na entressafra 2007/2008, priorizando a proteção ao trabalho em altura e a proteção de máquinas no interior das usinas processadoras. As demais questões da área industrial foram observadas nas inspeções subsequentes.

Um grupo de trabalho tratou da elaboração de norma técnica que visava regulamentar o funcionamento das moradias destinadas aos trabalhadores migrantes. Em 17 de agosto de 2009, foi finalmente publicada a Portaria CVS nº 12, que estabeleceu critérios para instalação e funcionamento dos alojamentos de todos os trabalhadores do setor canavieiro e demais trabalhadores rurais deslocados da moradia de origem para exercer sua atividade laboral. Essa portaria ainda obriga o cadastramento, na VISA, de toda habitação coletiva ou edificação especialmente construída ou adaptada para esse fim, disponibilizada pelos

empregadores para repouso dos trabalhadores alojados entre as jornadas de trabalho, instalada no ambiente rural ou no ambiente urbano. Até esse momento esses estabelecimentos não eram abordados como de interesse da saúde.

### **Mortes por Exaustão**

Na tentativa de se aproximar do problema das mortes por exaustão relacionadas ao corte de cana surge, em 2008, o projeto “Vigilância das Condições de Hidratação e Qualidade da Água do Trabalhador Canavieiro”, envolvendo as divisões de Saúde do Trabalhador e Meio Ambiente do CVS, Instituto Adolfo Lutz, 17 GVS, 130 equipes de VISA Municipais e 14 laboratórios regionais de saúde pública.

Foram 318 amostras de água coletadas dos reservatórios de ônibus e caminhões-pipa no período de junho a dezembro de 2008. Quanto à origem desta água, 121 amostras eram de Soluções Alternativas Coletivas (SAC) e 197 amostras do abastecimento público.

Ainda como parte do projeto foram inspecionadas 229 turmas de cortadores de cana com observações do processo de trabalho na lavoura, da situação do abastecimento de água (características de condições dos reservatórios), condições de alimentação, instalações sanitárias, abrigos contra intempéries e situação do transporte. Essas intervenções resultaram em propostas de regulamentação que foram construídas em articulação com universidades, representantes dos trabalhadores, diversos setores do SUS e de outras instâncias do governo estadual que tratam de políticas para o setor sucroalcooleiro.

A situação do abastecimento de água dos trabalhadores no campo - conforme as condições encontradas neste trabalho - pode representar um importante fator de adoecimento. Neste sentido os procedimentos para a vigilância sanitária da qualidade da água para consumo humano nas frentes de trabalho foram estabelecidos na Portaria CVS nº 11/2011 e Comunicado CVS nº 36/2012.

### **Fórum da Cidadania – uma experiência intersetorial**

Em 2001, depois de incêndio em um alojamento<sup>17</sup> de trabalhadores migrantes, o município de Rio das Pedras, SP, que chegou a ser conhecido como Gatolândia, iniciou o mapeamento e exigência de Alvará para controlar os alojamentos e moradias desses trabalhadores.

Em 2006, essa experiência<sup>18</sup> foi discutida no Fórum da Cidadania e Cultura de Paz, que funcionava em Piracicaba, SP, articulando o poder legislativo municipal com setores da sociedade civil e agregando órgãos de vigilância em saúde do trabalhador, inclusive o CEREST, que convivia com número crescente de denúncias sobre alojamentos improvisados e irregulares, associadas ao contexto de mortes de trabalhadores por exaustão.

O Fórum passou então a enfrentar desafios como o de garantir condições dignas de vida e trabalho aos cortadores de cana; coibir práticas de precarização realizadas por empresas e intermediários da cadeia produtiva do setor canavieiro, especialmente na vigilância das condições de moradia destes trabalhadores; criar mecanismos ágeis e participativos de vigilância e equacionamento das situações degradantes de trabalho e moradia.

Uma das estratégias usadas no decorrer da ação foi aumentar o arco de alianças envolvendo VISAs municipais, os CEREST de Piracicaba e Rio Claro, o MTE regional de Piracicaba, o poder legislativo, o MPT da 15ª Região, os sindicatos de trabalhadores, as universidades e associações religiosas como as pastorais, comissão de direitos humanos etc. Uma das primeiras iniciativas tomadas foi a criação da Central de informação sediada na Câmara Municipal de Piracicaba, de modo a receber informações, agilizar comunicações e acionar os órgãos públicos implicados em cada tipo de denúncia relativa aos “alojamentos” urbanos e rurais e descumprimento de direitos trabalhistas.

As denúncias, irregularidades e as ações de vigilância passaram a ser divulgadas na imprensa de modo a dar visibilidade ao problema e às iniciativas do grupo. De 2007 a 2009, foram computadas 61 inserções em jornais, quatro entrevistas nas redes de televisão e quatro entrevistas em rádios.

Identificadas irregularidades, as entidades governamentais definiram medidas legais, com prazos curtos para correção. O MPT, articulado com o Fórum, passou a monitorar o cumprimento dos prazos e execução das correções envolvendo não só os intermediadores de mão de obra, mas as usinas tomadoras dos serviços. O Fórum permitiu fomentar a discussão no âmbito social, legislativo, acadêmico, judiciário, executivo, entre outros. Com base na experiência do Fórum, a atuação de vigilância no âmbito regional foi ampliada por meio de assinatura, em março de 2008, do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o MPT e 28 municípios da região<sup>19</sup>.

O TAC foi construído de modo participativo estabelecendo fluxo de atuação dos órgãos municipais com prazos e obrigações no sentido de mapear locais de moradias irregulares, realizar vistorias prévias à chegada dos trabalhadores migrantes, realizar inspeções periódicas para verificação das condições sanitárias e remeter os relatórios que passaram a ficar disponíveis no site do MPT da 15ª Região. A padronização das inspeções e licenciamento prévio das moradias foi estimulada com uso de check-list construído com a participação ativa dos técnicos dos CEREST e Visa com apoio das entidades não governamentais participantes e cooperação do MPT.

Após a assinatura do TAC, foi criada no site do MPT da 15ª Região uma plataforma para a divulgação das informações, para disponibilizar e tornar público os Relatórios de Inspeção e as medidas adotadas pelas unidades de vigilância.

No ano de 2008, foram encaminhados 87 relatórios ao MPT, sendo 42 provenientes de alojamentos e 45 provenientes de moradias (tipo “repúblicas”), totalizando a intervenção e melhoria das condições de alojamento de 5.205 trabalhadores migrantes.

Essa experiência do Fórum foi replicada em outras regiões do Estado de São Paulo como a de Bauru, Ribeirão Preto e Araraquara. O CEREST de São João da Boa Vista também adotou iniciativa similar envolvendo os 20 municípios de sua área de abrangência.

### **Pesquisa Intervenção**

Um dos casos de morte por exaustão ocorreu em Rio das Pedras, região de Piracicaba, em outubro de 2005. O trabalhador deu entrada em unidade de emergência de Piracicaba ensejando Relatório de Atendimento de Acidente de Trabalho (RAAT) e o caso foi investigado de modo integrado entre o CEREST e a Gerência Regional do MTE de Piracicaba. Neste período, o Sistema de Vigilância em Acidentes de Trabalho (SIVAT)<sup>20</sup>, Piracicaba mostrava elevada taxa de acidentes entre os trabalhadores rurais com predomínio do setor canavieiro estimulando a inclusão de pesquisa sobre condições de trabalho e desgaste dos trabalhadores do corte manual da cana em estudo desenvolvido na região. O MPT apoiou o estudo inserindo em TAC de várias empresas do setor cláusulas visando apoiar investigações para identificação de riscos e a adoção de medidas preventivas e corretivas.

Achados do estudo<sup>4</sup> mostraram que o corte manual da cana implica em longas jornadas di-

árias, com ritmos de trabalho intensos, alta frequência de movimentos repetitivos e exigências posturais inadequadas, associadas a condições de trabalho nocivas e perigosas. O efeito nocivo das variáveis fisiológicas associado à produtividade diária foi demonstrado no desfecho do aumento da carga cardiovascular. Observou-se que o ritmo de trabalho é acelerado por medidas gerenciais e organizacionais, com destaque para o pagamento por produção, responsável pelo aumento do desgaste físico dos trabalhadores, pois, sob o estímulo financeiro e de renovação de contratação para a próxima safra, estes ultrapassam seus limites fisiológicos, colocando sua saúde em risco. A NR 17 – ergonomia assegura que o pagamento por produção só pode ser adotado se não acarretar riscos à saúde. O estudo indicou a importância de suprimir esta modalidade de remuneração para o setor canavieiro<sup>4</sup>.

Observou-se ainda a perda significativa de peso e gordura corporal da população avaliada, sobretudo nos primeiros meses da safra, sendo esta perda mais acentuada em migrantes com maior número de safras trabalhadas anteriormente. O trabalho pode gerar leve aumento da massa muscular (magra), porém, menor naqueles mais experientes. Estas condições indicam um desgaste físico acelerado desta população, decorrente do processo de trabalho e pagamento por produção<sup>21</sup>.

Resultados parciais da pesquisa foram discutidos e a proposta de supressão do pagamento por produção recebeu forte resistência de representantes sindicais de trabalhadores sob a argumentação de que poderia implicar em rebaixamento nos salários da categoria<sup>15</sup>.

### **Continuidade dos estudos – acidentes no corte mecanizado**

Estudo recente explorou acidentes no corte mecanizado de cana-de-açúcar originalmente analisados por auditores fiscais do trabalho e envolvendo colhedoras de cana de açúcar. O estudo selecionou casos envolvendo diferentes componentes da máquina, de modo a permitir uma compreensão ampla do funcionamento e dos riscos embutidos na operação do equipamento<sup>8</sup>.

Em um dos casos o trabalhador operava colhedora da marca CASE IH modelo A7700. O acidente ocorreu quando o condutor desceu da máquina ainda ligada para desembuchar o despontador (operação de retirada de palhas de cana que ficam presas na peça impedindo-a de funcionar corretamente), sendo atingido na cabeça

pelas partes móveis giratórias (denominadas carambolas). O trabalhador, que veio a óbito, teria se comunicado, via rádio, e avisado ao operador de puxe/transbordo, que iria descer da máquina para intervir e recuperar o incidente.

Com muita similaridade, o conjunto dos casos evidenciou que esse tipo de máquina permite a ocorrência de acidentes típicos de processos mecanizados, ou seja, acidentes em que ocorre um incidente técnico, como o embuchamento provocado por excesso de material no componente giratório que trava a máquina, sem quebra ou defeito que exija intervenção da equipe de manutenção e que, por isso mesmo, requer que o condutor da máquina ou colega da equipe limpe os componentes para destravar o equipamento. A recuperação é feita manualmente, com a máquina ligada, mas travada pelo excesso de material, aproximando seu corpo de partes perigosas e desprotegidas da máquina. Trata-se de intervenção já conhecida e usada anteriormente com sucesso no sistema, mas que dessa vez resulta em fracasso e evolui para acidente. O risco é ainda maior nos casos que ocorreram à noite e em que a intervenção se dá em local perigoso, desprotegido e mal iluminado, dificultando a percepção visual.

A reanálise dos casos usando o Modelo de Análise e Prevenção de Acidentes (MAPA)<sup>22</sup> mostrou que o pagamento por produção era a regra em todos os casos.

Baccarin et al.<sup>23</sup> e Alves<sup>7</sup> já identificaram que, para a realização da colheita mecanizada, as empresas determinam, no dia anterior, a meta de produção do corte de cana-de-açúcar e os talhões a serem cortados. Com base nessa quantidade, faz-se complicado cálculo da remuneração variável. A cana colhida acima da meta é convertida em horas, são subtraídas perdas de matérias-primas e quebras de máquinas e chega-se a número de horas que é multiplicado pelo valor da hora do operador para se obter o valor do prêmio ou bonificação. Sob tais condições, o ritmo de trabalho inevitavelmente é intensificado. O rendimento depende dos próprios operadores de colhedoras, dos demais componentes da frente de corte mecanizado, além de outros fatores, tais como o tipo de cana, condições climáticas e topográficas e condições da máquina.

Como os descontos podem afetar consideravelmente o valor da remuneração variável, os operadores evitam desperdícios de cana, paradas da máquina no canavial por muito tempo e se concentram em todos os detalhes da operação. Por isso é adotado o modelo de operação do “bate-volta”, que não permite a parada das máqui-

nas, submetendo os operadores a uma verdadeira operação de guerra na tentativa de assegurar o funcionamento ininterrupto das colhedoras, mas que submete os trabalhadores a ritmo de trabalho intenso favorecendo o desgaste e os acidentes de trabalho<sup>8,24</sup>.

A análise dos acidentes não suscitou por parte dos auditores fiscais iniciativas setoriais que questionassem nem o pagamento por produção nem os aspectos técnicos de projeto e fabricação das máquinas, que poderiam, por exemplo, desencadear a obrigação de instalação de dispositivo automático de limpeza (reversor de movimento) ou instalação de detector de assento no banco dos operadores (interruptor), de modo a impedir o funcionamento do equipamento quando o trabalhador se ausenta da cabine<sup>8</sup>.

## Discussão e Conclusões

A VISAT é entendida como eixo estratégico das políticas públicas para elevar os níveis de saúde da população e foi definida na Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora como estruturante e essencial ao modelo de Atenção Integral em Saúde do Trabalhador. O objeto de sua ação – a relação da saúde com o ambiente e os processos de trabalho – deve ser abordado por meio de práticas sanitárias desenvolvidas com a participação dos trabalhadores em todas as suas etapas (Portaria MS nº 1.823/12).

Em São Paulo, duas iniciativas são destacadas como avanços na institucionalização das ações no estado. Uma delas é o arcabouço legal, a saber, Constituição Estadual (1989), Código de Saúde (Lei Estadual nº 791/95), Código Sanitário (Lei Estadual nº 10.083/98), Lei Estadual nº 9.505/97, além da Portaria que define o Sistema Estadual de Vigilância Sanitária (SEVISA) e que inclui os ambientes de trabalho como objeto de ação de VISA, que ampliam competências definidas na Constituição Federal e legislação nacional.

Outro aspecto no caminho da consolidação da VISAT refere-se aos instrumentos de gestão do SUS, com a inclusão de Programas Estaduais de VISAT nos Planos e Programações Anuais de Saúde, assim como a pactuação de indicadores e metas relativos às notificações dos agravos relacionados ao trabalho e às ações dos programas instituídos.

Embora tais avanços devam ser ressaltados, a institucionalização das práticas e a consolidação da área como objeto de saúde pública persistem como desafios. Procedimentos comuns,

instrumentalização e orientação de equipes para reconhecimento em suas múltiplas dimensões do problema e proposição de ações nas três dimensões da VISAT, destacam-se como estratégias de alcance transformador. O mesmo pode ser dito sobre a estruturação da VISAT em Programas Estaduais, calcados em problemas específicos definidos em função de necessidades sociais, de legislações específicas, de prioridades nacionais, de informações de saúde, dentre outras origens. Nesse sentido, a experiência de organização do PPVISAT Canavieiros foi exemplar.

Vale destacar que a diretriz organizativa da descentralização requer a consolidação do papel do Município como instância efetiva de desenvolvimento das ações de atenção à saúde do trabalhador em seu território, de acordo com as necessidades e características de suas populações. Respeitando este princípio, em muitos casos foi necessário pactuar ações compartilhadas ( GVS e VISA Municipais), com o apoio técnico do respectivo CEREST Regional, que se mostraram fundamentais no propósito de fortalecer a equipe local para o enfrentamento dos problemas originados do processo produtivo canavieiro, dominado por grandes grupos econômicos.

Merece destaque o fato de que as normas técnicas e portarias elaboradas pelo CVS nesse processo surgiram de necessidades identificadas no decorrer das ações de VISAT. A apropriação cada vez maior dos problemas presentes no trabalho dos canavieiros esteve nas origens de demandas de regulamentação, com destaque para procedimentos de vigilância da qualidade da água para o trabalhador canavieiro e critérios para o funcionamento dos alojamentos e moradias destinados aos trabalhadores migrantes, esta última especificamente da experiência do Fórum da Cidadania relatado.

A temática da regulamentação foi a que propiciou maior articulação intra e interinstitucional. Os grupos de trabalho formados para elaboração das respectivas portarias contaram com a participação de representações de governo, de trabalhadores rurais, de pesquisadores e de outros parceiros. Apesar disso, no geral, as fiscalizações foram caracterizadas pela fragmentação das ações.

Nesta mesma linha, a participação dos trabalhadores em todas as etapas, conforme preconizado na definição da VISAT, ainda é uma realidade distante. Ainda que o Programa tenha se estruturado com base em demanda da sociedade, e que a CIST Estadual do CES/SP tenha composto o GT Canavieiros desde o início, não houve a participação efetiva dos trabalhadores e suas

representações no planejamento e acompanhamento das ações locais.

O modelo de capacitação desenvolvido na experiência combinava teoria e prática e objetivava aproximar as equipes do trabalho desenvolvido nos canaviais e nas indústrias e pôde ser reproduzido pelas regionais. Entre os limites apresentados destaca-se a rotatividade das equipes municipais de VISA. Muitos dos cerca de 500 técnicos que passaram pela capacitação naquele momento já estão fora da VISA. Esta é uma realidade que prejudica qualquer processo formativo: a toda mudança eleitoral, por exemplo, novas capacitações, nas mais variadas temáticas, são solicitadas. A educação permanente, necessária para os profissionais capacitados, adquire outra conotação nesses casos, ou seja, permanentemente equipes novas apresentam necessidade de formação básica.

O exposto acima demonstra o avanço na estruturação das ações de VISAT, por meio dos instrumentos instituídos para a organização do SUS. Os problemas de saúde que afetam os trabalhadores passaram a fazer parte da agenda de prioridades do SUS e a proposta de constituição de programas se revela como aposta positiva para seu enfrentamento. As estratégias mais efetivas parecem ser as que associam ações articuladas intra e interinstitucionalmente, com a participação ativa dos trabalhadores e suas organizações e processos de formação contínua, em larga escala das equipes regionais e municipais de VISA, VE e CEREST, apoiados em novas tecnologias.

De modo isolado, a experiência de controle dos alojamentos como ocorrida inicialmente em Rio das Pedras, Piracicaba e outros se mostrou limitada, pois nos anos seguintes os 'gatos' mudaram seus alojamentos e instalações precárias para outros municípios da região, exigindo ações articuladas inter-regionais, que foram executadas através do Fórum da Cidadania.

O Fórum mostrou-se um espaço de fortalecimento das ações locais que, com a assinatura dos TAC, conferiu aos agentes de VISA maior autonomia e poder de ação especialmente importante, tendo em vista o poder político do setor econômico que frequentemente tenta inibir as ações locais das VISA. Este 'empoderamento' pode explicar a adesão e participação ativa dos profissionais das Visas na redação e discussão dos itens constantes dos TACs, bem como as ações executadas em seu cumprimento.

O espaço do Fórum demonstrou ser estratégico para acolher denúncias como para buscar ativamente os casos irregulares através do mapeamento feito pelos atores sociais envolvidos.

O Fórum propiciou ainda o apoio fundamental dos órgãos regionais, antes pouco acessíveis. Para os órgãos regionais como o CEREST Piracicaba, a Direção Regional de Saúde, o MPT e o MTE (Gerência Regional de Piracicaba), o Fórum também representou ampliação da escala das ações, que, ao invés de agir no varejo (apagando os ‘incêndios’), passou a agir no atacado, com ação regional sintonizada e articulada, potencializando os resultados e ganhando em visibilidade para o conjunto do setor e para a sociedade.

A iniciativa do Fórum é dar continuidade e aprofundamento ao modo de agir interinstitucional que inspirou a construção do SIVAT<sup>20</sup> de Piracicaba.

As experiências acima relatadas surgem como respostas importantes da VISAT no estado de São Paulo às demandas sociais que emergiram no contexto das denúncias de condições sub-humanas de moradia, juntamente com as mortes por exaustão denunciadas pela Pastoral do Migrante. Elas conseguiram, em primeiro lugar, dar início à construção de olhar transversal sobre a cadeia de produção sulcoalcooleira, atuando tanto na etapa do corte manual como nas usinas de processamento. A atuação articulada de modo participativo construiu entre os técnicos uma linguagem e parâmetros comuns para o licenciamento prévio dos alojamentos de trabalhadores, que depois foi incorporada na legislação estadual.

Para atender a esta demanda, os atores participantes do Fórum conseguiram no nível regional implicar, ampliar e criar novos vínculos entre os atores públicos e os parceiros sociais, transformando o Fórum da Cidadania em embrião de rede de vigilância, um espaço público e privilegiado de investigação e debate, que extrapolou e ultrapassou os modos isolados, pontuais e fragmentados de agir, típicos das fiscalizações sanitárias ou outras iniciativas tradicionais dos órgãos públicos, seja na esfera administrativa ou judicial.

As condições de moradia, água e alimentação escolhidas como prioridades no momento, conseguiram mobilizar ações significativas com resultados palpáveis, mostrando-se como ações possíveis, compatíveis com o tamanho da rede, com os recursos e conhecimentos disponíveis no momento, adequadas ao enfrentamento de situações de violência explícita, em parte semelhantes àquelas de trabalho escravo, típicas de contextos políticos marcados pela ausência do aparato de Estado.

Mesmo com ações ainda limitadas, a iniciativa trouxe visibilidade junto à mídia, animou

agentes públicos e sociais, fortaleceu programas municipais de vigilância sanitária que, sem o apoio da rede estariam impossibilitados de romper com as fragilidades e a dinâmica burocrática e cartorial muito conveniente ao poder econômico e político locais<sup>25,26</sup>.

Articulados com as ações de vigilância, os atores conseguiram, por força das conexões mantidas junto ao Fórum, viabilizar pesquisa científica para avaliar as condições de trabalho no corte manual da cana de açúcar.

Os resultados das pesquisas foram objeto de discussão no espaço coletivo, dando visibilidade e abrindo publicamente o debate sobre a necessidade de avançar nas iniciativas de vigilância, de modo a alcançar os determinantes organizacionais, especialmente com relação a questão das pressões e das estratégias empresariais, como o pagamento da produção e os prêmios e sorteios de fim de safra, indutores da intensificação do trabalho e dos riscos nos canaviais.

A experiência do Fórum da Cidadania foi muito afetada pela desistência da candidatura do parlamentar que a apoiava na Câmara de Vereadores de Piracicaba. A despeito dos avanços obtidos até então esse fato serve de alerta para a necessidade de bases de apoio mais estáveis e não tão contingenciais.

A situação relatada também revela contradições da atuação da esfera pública, ou o que Costa *et al.*<sup>27</sup> denominaram de duas políticas: uma política do andar de cima, que cria e perpetua riscos, e as políticas sociais e de vigilância que tentam correr atrás do prejuízo, fazer alguma coisa como aponta Vasconcellos<sup>28</sup>, contracenando com o poder econômico e com outras políticas governamentais hegemônicas.

O estudo dos acidentes com as máquinas colhedoras<sup>8</sup> é revelador e joga por terra o discurso oficial de que os problemas seriam resolvidos com a mecanização da colheita. A inovação tecnológica, quando herda o pagamento por produção e o conjunto dos mecanismos de pressão das relações de trabalho do processo manual, carrega no seu seio os perigos e riscos daquela modalidade.

Ponderando sobre a importância dos órgãos públicos de vigilância atuarem para além dos aspectos normatizados na NR 31 (melhoria das condições sanitárias de alojamento, locais de refeição etc.), de modo a questionar o pagamento por produção, o Professor Francisco Alves<sup>29</sup> questiona: “Será que estamos chegando ao ponto? - E qual é o ponto?” As duas experiências analisadas parecem responder negativamente à pergunta formulada. Ao não enfrentar no pagamento por produ-



ção – entendido como o principal determinante da nocividade, as experiências mostram-se ainda parciais e incompletas. A superação desse determinante exige novas iniciativas e novas parcerias.

A “maratona” dos canaviais herdada do corte manual revela-se agora no modo mecanizado, mais veloz e talvez mais perigosa. Sua interrupção continua a desafiar a vigilância e a clamar pela retomada de novas iniciativas inspiradas nos conceitos e diretrizes da VISAT.

### **Colaboradores**

RAG Vilela, SA Santos, AJ Nunes da Silva e IM Almeida participaram das fases de planejamento, redação e revisão final do manuscrito.

### **Agradecimentos**

À Equipe do CEREST Piracicaba na pessoa da Coordenadora Sra. Clarice Aparecida Bragantini, ao Eng. Antenor Jesus Varolla – Gerente Regional do Ministério do Trabalho e Emprego de Piracicaba, ao Procurador Dr. Mário Antonio Gomes do Ministério Público do Trabalho da 15ª Região e ao ex-vereador Oswaldo Antonio Storel pelas parcerias e viabilização das pesquisas realizadas no setor canavieiro e à FAPESP pelo apoio às pesquisas no setor.

## Referências

- Alves F. Por que morrem os cortadores de cana? *Saúde Soc* 2006; 15(3):90-98.
- Novaes JRP. Campeões de produtividade: dores e febres nos canaviais paulistas. *Estud. av.* 2007; 21(59):167-177.
- Cançado JED, Saldiva PHN, Pereira LAA, Lara LBL, Artaxo P, Martinelli LA, Arbex MA, Zanobetti A, Braga ALF. The impact of sugar cane-burning emissions on the respiratory system of children and the elderly. *Environ Health Persp* 2006; 114(5):725-729.
- Laat EF. *Trabalho e risco no corte manual de cana-de-açúcar: a maratona perigosa nos canaviais* [tese]. Piracicaba: Universidade Metodista de Piracicaba; 2010.
- Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). *Acompanhamento da Safra Brasileira de Cana-de-Açúcar, Quarto Levantamento*. Brasília: CONAB; 2013.
- Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). *Relação das unidades produtoras cadastradas no departamento da cana-de-açúcar e agroenergia*. Brasília: MAPA; 2013.
- Alves F. Processo de trabalho e danos à saúde dos cortadores de Cana. *InterfacEHS* 2008 [internet] 2008 abr-aço [acesso 2014 maio 27]; 3(2):[26 p.]. Disponível em: <http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/art2-2008-2.pdf>
- Rodrigues DA. *Acidentes Graves e Fatais no Trabalho de Corte Mecanizado de Cana-de-Açúcar: O Olhar Através do Método MAPA* [dissertação]. São Paulo: Universidade Estadual Paulista; 2014.
- Brasil. Secretaria Geral da Presidência da República Gabinete da Casa Civil. Decreto de 24 de novembro de 2010. Cria a Comissão Nacional de Diálogo e Avaliação do Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar, e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2010; 25 nov.
- Brasil. Secretaria Geral da Presidência da República, Gabinete da Casa Civil. Edital de Chamada Pública N.º 01/2011 – SG/PR. Estabelece condições de credenciamento de empresas de auditoria junto à Comissão Nacional de Diálogo e Avaliação de Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar [internet]. Brasília: SG/PR; 2011. [acessado 2014 maio 27]. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/18058602/1301469565/name/Edital%2520Chamada%2520Publica%2520no%252001-2011%2520-%2520SG-PR.pdf>
- Andrade MC. *Modernização e pobreza: a expansão da agroindústria canavieira e seu impacto social e ecológico*. São Paulo: Editora UNESP; 1994.
- Scopinho RA. *Vigiando a vigilância: saúde e segurança no trabalho em tempos de qualidade total*. São Paulo: Annablume, Fapesp; 2003.
- Juttel LP. Esforço físico excessivo busca aumento de renda. *Ci. e Cult* 2008; 60(4):6-7.
- Scopinho RA. *Vigiando a Vigilância um estudo sobre a política e a prática em saúde e segurança no trabalho* [tese]. Araraquara: Universidade Estadual Paulista; 2000.
- Brasil. *Resolução da Oficina: Da "Saúde da Cana" à Saúde do Trabalhador: como melhorar as condições de vida e trabalho no setor canavieiro*. Mimeo, s/a. Piracicaba: Ministério da Saúde, Fiocruz; 2010.
- Minayo-Gomez C. Produção de conhecimento e inter-setorialidade em prol das condições de vida e de saúde dos trabalhadores do setor sucroalcooleiro. *Cien Saude Colet* 2011; 16(8):3361-3368.
- Gerardini M. A experiência do município de Rio das Pedras em Alojamentos de Trabalhadores do Setor Sucroalcooleiro [internet]. *XII Encontro Estadual da Renast/São Paulo*; 2007. [acessado 2014 jul 31]. Disponível em: <http://migre.me/lcKXh>.
- Bragantini CA, Gomes MA, Vilela RAG, Storel AO, Silva AJN. Fórum de Cidadania Justiça e Cultura de Paz: uma experiência de Vigilância em Saúde do Trabalhador Canavieiro na Região de Piracicaba – SP. In: *Anais da 9ª EXPOEPI - Mostra Nacional de Experiências Bem Sucedidas em Epidemiologia, Prevenção e Controle de Doenças*; 2009; Brasília, DF: Ministério da Saúde. p. 16-20.
- Brasil. Ministério Público do Trabalho 15ª Região. *Processo administrativo, Promo: 000007.2006.15.000/9-8 (2006)*. Campinas: Ministério Público do Trabalho 15ª Região; 2006.
- Cordeiro R, Vilela RAG, Medeiros MAT, Gonçalves CGO, Bragantini CA, Varolla AJ, Stephan C. O sistema de vigilância de acidentes do trabalho de Piracicaba, São Paulo (SP). *Cad Saude Publica* 2005; 21(5):1574-83.
- Luz VG, Corrêa Filho HC, Silva AJN, Laat EF, Vilela RAG, Silva FOC, Zangirolani LTO. Migrant's work and wear-out in manual sugarcane harvest in São Paulo, Brazil. *Cien Saude Colet* 2012; 17(10):3689-3697.
- Almeida IM, Vilela RA. *Modelo de Análise e Prevenção de Acidentes de Trabalho-MAPA*. Piracicaba: CEREST Piracicaba; 2010.
- Baccarin JG, Gebara JJ, Borges Junior JC. Expansão canavieira e ocupação formal em empresas sucroalcooleiras do Centro-Sul do Brasil, entre 2007 e 2009. *Rev. Econ. Sociol. Rural* 2011; 49(2):495-507.
- Scopinho RA, Vian CEF, Silva PRC. Novas tecnologias e saúde do trabalhador: a mecanização do corte da cana-de-açúcar. *Cad Saude Publica* 1999; 15(1):147-161.
- Eler SMMM. *Um olhar sobre a vigilância sanitária* [dissertação]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas; 1998.
- Lourenço EAS, Lacaz FAC. Os desafios para a implantação da política de Saúde do Trabalhador no SUS: o caso da região de Franca-SP. *Rev. bras. saúde ocup* 2013; 38(127):44-56.
- Costa D, Lacaz FAC, Jackson Filho JM, Vilela RAG. Saúde do Trabalhador no SUS: desafios para uma política pública. *Rev. bras. saúde ocup* 2013; 38(127):11-21.
- Vasconcellos LCF. Duas políticas, duas vigilâncias, duas caras. *Rev. bras. saúde ocup* 2013; 38(128):179-198.
- Novaes JRP, Minayo C. *Linha de Corte* [Vídeo Documentário]. Rio de Janeiro: VideoSaúde – Distribuidora da Fiocruz; 2013.

Artigo apresentado em 30/08/2014

Aprovado em 31/08/2014

Versão final apresentada em 01/09/2014