

DIA MUNDIAL DA SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

28 ABRIL 2011

**SISTEMA DE GESTÃO DA SEGURANÇA
E SAÚDE NO TRABALHO:
UM INSTRUMENTO PARA UMA MELHORIA CONTÍNUA**

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2011

Primeira edição 2011

© Tradução em língua portuguesa: ACT - Autoridade para as Condições do Trabalho

Sistema de Gestão da Segurança e Saúde no Trabalho: Um instrumento para uma melhoria contínua

Edição: Abril 2011

Tiragem: 2 500 Exemplares

ISBN: 978-989-8076-71-7 (edição impressa)

ISBN: 978-989-8076-72-4 (web pdf)

Depósito legal:

Impressão: Ciência Gráfica

Tradução: WWF - World Wide Funds

Revisão técnica: Luís Rodrigues (ACT)

Igualmente disponível em inglês: *OSH Management System: A tool for continual improvement*. ISBN 978-92-2-124739-5 (print). ISBN 978-92-2-124740-1 (web pdf), Turim, 2011, em francês: *Système de gestion de la SST: un outil pour une amélioration continue*. ISBN 978-92-2-224739-4 (print). ISBN 978-92-2-224740-0 (web pdf), Turim, 2011, e em espanhol: *Sistema de gestión de la SST: una herramienta para la mejora continua*. ISBN 978-92-2-324739-3 (print). ISBN 978-92-2-324740-9 (web pdf), Turim, 2011.

Fotografias © Organização Internacional do Trabalho

Design e produção: Centro Internacional de Formação da OIT, Turim

Impresso em Portugal

Índice

Introdução	1
Avaliação e gestão de riscos	1
O que é um Sistema de Gestão da Segurança e Saúde no Trabalho (SGSST)?	3
O caminho para o SGSST	4
A OIT e SGSST	5
SGSST para sistemas nacionais	7
SGSST e as organizações (empresas)	8
■ Auditorias	9
■ Participação dos trabalhadores	10
■ Empresas de pequena dimensão	11
O SGSST e os sectores de risco elevado	12
Produtos químicos e SGSST	13
Controlo de Riscos Graves	14
Nanotecnologias	15
Os sistemas de gestão são benéficos para a SST?	16
■ Pontos fortes de um SGSST	17
■ Limitações de um SGSST	18
Cooperação técnica do BIT relativa aos sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho.....	20
Observações finais.....	21
Referências	22
Anexo 1 - Elementos essenciais de um sistema de gestão da segurança e saúde no trabalho	23



Introdução

A Segurança e saúde no trabalho (SST) é uma disciplina que trata da prevenção de acidentes e de doenças profissionais bem como da protecção e promoção da saúde dos trabalhadores. Tem como objectivo melhorar as condições e o ambiente de trabalho. A saúde no trabalho abrange a promoção e a manutenção do mais alto grau de saúde física e mental e de bem-estar social dos trabalhadores em todas as profissões. Neste contexto, **a antecipação, a identificação, a avaliação e o controlo** de riscos com origem no local de trabalho, ou daí decorrentes, que possam deteriorar a saúde e o bem-estar dos trabalhadores, são os princípios fundamentais do processo de avaliação e de gestão de riscos profissionais. O possível impacto nas comunidades envolventes e no meio ambiente deve ser igualmente tomado em consideração.

O processo fundamental de aprendizagem sobre a redução dos riscos está na origem dos princípios mais sofisticados que regem a actual SST. Presentemente, a necessidade de controlar uma industrialização galopante e as suas solicitações em matéria de fontes energéticas altamente e inerentemente perigosas, tal como o uso de energia nuclear, de sistemas de transporte e de tecnologias cada vez mais complexas, conduziu ao desenvolvimento de métodos de avaliação e de gestão de riscos muito mais sofisticados.

Relativamente a todas as áreas da actividade humana, deve fazer-se um balanço entre as vantagens e os custos associados aos riscos. No caso da SST, esse balanço complexo recebe a influência de muitos factores, tais como o rápido progresso científico e tecnológico, um mundo do trabalho muito diversificado e em alteração constante, incluindo os aspectos económicos. O facto de que a aplicação dos princípios de SST implica a mobilização de todas as disciplinas sociais e científicas, é uma medida clara da complexidade do seu campo de aplicação.

Avaliação e gestão de riscos

Os conceitos de perigo e de risco, bem como a relação entre ambos, podem facilmente levar a confusões. Um perigo é a propriedade intrínseca ou potencial de um produto, de um processo ou de uma situação nociva, que provoca efeitos adversos na saúde ou causa danos materiais. Pode ter origem em produtos químicos (propriedades intrínsecas), numa situação de trabalho com utilização de escada, em electricidade, num cilindro de gás comprimido (energia potencial), numa fonte de incêndio ou, mais simplesmente, num chão escorregadio. Risco é a possibilidade ou a probabilidade de que uma pessoa fique ferida ou sofra efeitos adversos na sua saúde quando exposta a um perigo, ou que os bens se danifiquem ou se percam. A relação entre perigo e risco é a exposição, seja imediata ou a longo prazo, e é ilustrada por uma equação simples:

$$\text{Perigo} \times \text{Exposição} = \text{Risco}$$



De acordo com o já referido, o objectivo essencial da SST é a gestão de riscos profissionais. Para o concretizar, a detecção de perigos e a avaliação de riscos têm de ser consideradas de modo a identificar o que poderia afectar os trabalhadores e a propriedade, para que se possam desenvolver e implementar medidas de prevenção e de protecção adequadas. O método de avaliação de riscos que a seguir se indica, com 5 etapas, foi desenvolvido pelo Órgão Executivo de Segurança e Saúde do Reino Unido como uma simples abordagem para avaliar riscos, particularmente em empresas de pequena dimensão (PMEs), tendo sido aprovado a nível mundial:

Quadro 1



Um processo de avaliação de riscos pode ser facilmente adaptado à dimensão e à actividade da empresa, bem como aos recursos e às competências disponíveis. Um estabelecimento de risco elevado, tal como uma empresa petroquímica, requererá avaliações de determinação de risco altamente complexas e mobilizará um elevado nível de recursos e de competências. Muitos países desenvolvem as suas próprias linhas orientadoras de avaliação de riscos, utilizadas muitas vezes para fins reguladores ou para desenvolver normas aprovadas internacionalmente.

Dois métodos de avaliação de riscos considerados essenciais para a gestão de riscos profissionais são a determinação dos valores limite de exposição profissional (VLE) e a constituição de listas de doenças profissionais. A maior parte dos países industrializados constitui e mantém as suas listas de VLE actualizadas. Estes limites cobrem riscos químicos, físicos (calor, ruído, radiações ionizantes, frio) e biológicos. Uma lista notável em termos de cobertura e com um processo de revisão ímpar e, em consequência, usada como referência por outros países, é a lista dos valores limite de exposição (VLE) da Conferência Americana de Higienistas Industriais Governamentais (CAHIG).

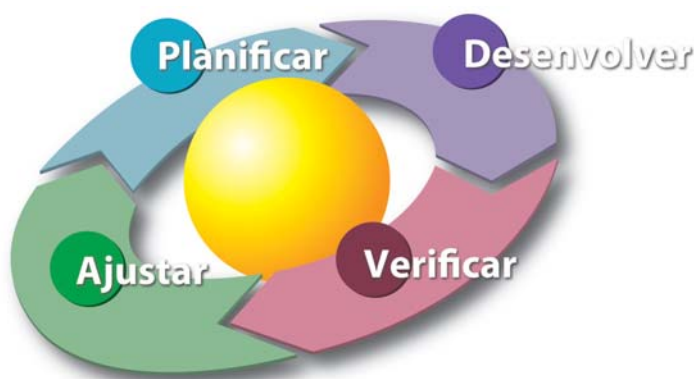
A inserção de doenças profissionais nas listas nacionais tem, também, como base métodos de avaliação de riscos, com o objectivo de identificar e caracterizar doenças profissionais para fins compensatórios. Esta listagem abrange desde as doenças respiratórias e dermatológicas, perturbações músculo esqueléticas e cancro profissional, até às perturbações mentais e comportamentais. A lista de doenças profissionais da OIT (revista em 2010) dá apoio aos países na elaboração das suas próprias listas, na prevenção, no registo, na notificação e, se aplicável, na compensação de doenças cuja causa tenha sido exposição no local de trabalho.



O que é um Sistema da Gestão de Segurança e Saúde no Trabalho (SGSST)?

A noção de sistemas de gestão é muitas vezes utilizada nos processos de tomada de decisão de empresas e, também, de uma forma inconsciente no dia-a-dia, quer seja na compra de equipamento, no alargamento do negócio ou simplesmente na selecção de novo mobiliário. A aplicação de Sistemas de Gestão da Segurança e Saúde no Trabalho (SGSST) baseia-se em critérios relevantes de SST, em normas e em comportamentos. Tem como objectivo proporcionar um método de avaliar e de melhorar comportamentos relativamente à prevenção de incidentes e de acidentes no local de trabalho, através da gestão efectiva de riscos perigosos e de riscos no local de trabalho. Trata-se de um método lógico e gradual de decidir o que é necessário fazer, como fazer melhor, de acompanhar os progressos no sentido dos objectivos estabelecidos, de avaliar a forma como é feito e de identificar áreas a aperfeiçoar. É e deve ser susceptível de ser adaptado a mudanças na operacionalidade da organização e a exigências legislativas.

Figura 1: O Ciclo operacional Deming¹



Este conceito de procedimento baseia-se no princípio do Ciclo Deming “Planificar-Desenvolver-Verificar-Ajustar” (PDVA), concebido nos anos 50 para verificar o desempenho de empresas numa base de continuidade. Quando aplicado a SST, “**Planificar**” envolve o estabelecimento de uma política de SST, o planeamento incluindo a afectação de recursos, a aquisição de competências e a organização do sistema, a identificação de perigos e a avaliação de riscos. A etapa “**Desenvolver**” refere-se à implementação e à operacionalidade do programa de SST. A etapa “**Verificar**” destina-se a medir a eficácia anterior e posterior ao programa. Finalmente, a etapa “**Ajustar**” fecha o ciclo com uma análise do sistema no contexto de uma melhoria contínua e do aperfeiçoamento do sistema para o ciclo seguinte.

Um SGSST é uma ferramenta lógica, flexível, que pode ser adequada à dimensão e à actividade da organização e centrar-se em perigos e riscos de carácter genérico e específico, associados à referida actividade. A respectiva complexidade pode abranger desde as necessidades simples de uma pequena empresa gerindo um único processo produtivo, no qual os perigos e os riscos sejam de fácil identificação, a actividades de múltiplos riscos como o sector da construção civil e obras públicas, a actividade mineira, a energia nuclear ou o fabrico de produtos químicos.

¹Diagrama de Karn G. Bulsuk:
(<http://blog.bulsuk.com/2009/02/taking-first-step-with-pdca.html#axzz1GBg5Y7Fn>)



A abordagem do SGSST assegura que:

- A implementação de medidas de prevenção e de protecção seja levada a efeito de um modo eficaz e coerente;
- Se estabeleçam políticas pertinentes;
- Se assumam compromissos;
- Se tenham em atenção todos os elementos do local de trabalho para avaliar riscos profissionais, e
- A direcção e os trabalhadores sejam envolvidos no processo ao seu nível de responsabilidade.

O caminho para o SGSST

O relatório do Comité Britânico de Segurança e Saúde no Trabalho sobre o ponto da situação de segurança e saúde no trabalho, apresentado em 1972 (Relatório Robens, RU), anunciou a alteração dos regulamentos específicos da indústria para um quadro legislativo cobrindo todas as indústrias e todos os trabalhadores. Foi o início de uma tendência no sentido de uma abordagem mais sistémica de SST. Esta alteração paradigmática foi formulada no Acto de SST de 1974 no Reino Unido, bem como nas legislações nacionais de outros países industrializados. A nível internacional, a Convenção da OIT sobre Segurança e Saúde no Trabalho, 1981, (N.º 155) e a correspondente Recomendação (N.º 164) dão ênfase à importância fundamental de uma participação tripartida na implementação de SST, tanto a nível nacional como empresarial. Alguns anos depois, considerou-se que a crescente complexidade e a rápida mudança da natureza do mundo do trabalho exigiam novas abordagens para que as condições de trabalho e de ambiente se mantivessem seguras e saudáveis. Os modelos de gestão empresarial constituídos para assegurar uma resposta rápida às flutuações da conjuntura através de uma avaliação continuada do desempenho, foram rapidamente identificados como modelos possíveis para o desenvolvimento de uma abordagem sistémica para a gestão de SST. Essa abordagem foi rapidamente avalizada como um meio efectivo de assegurar uma implementação coerente de medidas de SST, com enfoque na avaliação e na melhoria contínua da eficácia e da auto-regulação.

Em resposta à necessidade de continuar a reduzir o número de lesões, de doenças, de acidentes de trabalho e os respectivos custos adicionais, foram exploradas novas estratégias para incrementar as abordagens tradicionais reguladoras e de gestão para orientação e controlo, no sentido de uma posterior melhoria de funcionamento. Como exemplos, apontam-se: técnicas de segurança baseadas em comportamentos, melhor avaliação de riscos de segurança e saúde e melhores métodos de verificação, bem como mecanismos de sistemas de gestão. Nos últimos anos, a aplicação de modelos sistémicos a SST, agora referida como a abordagem de sistemas de gestão de SST, foi alvo da atenção de empresas, de governos e de organizações internacionais enquanto estratégia que permitiria harmonizar as necessidades de empresas e de SST e assegurar uma participação mais efectiva dos trabalhadores na implementação de medidas preventivas.



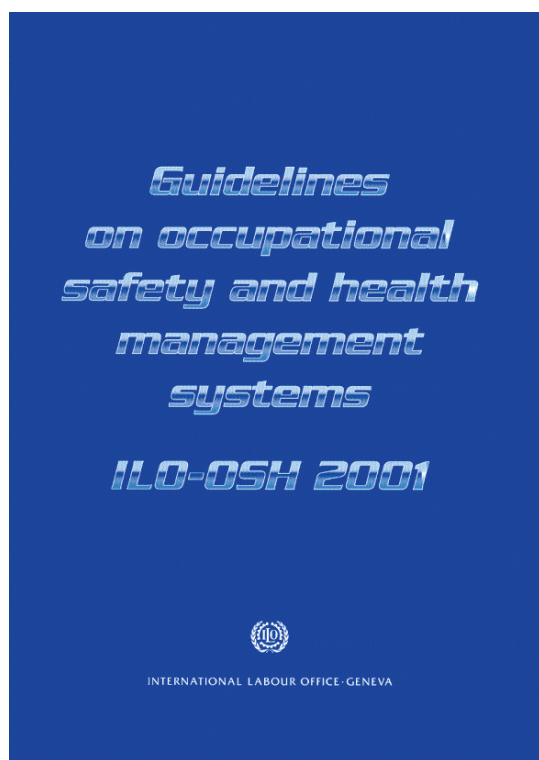
Nos últimos dez anos, o conceito de SGSST tem vindo a ser apresentado como um modo efectivo de melhorar a implementação de SST no local de trabalho, assegurando que as respectivas necessidades integrem os planeamentos empresariais e os processos de desenvolvimento. Um número significativo de normas e de linhas orientadoras de SST tem vindo, desde então, a ser desenvolvido por entidades profissionais, governamentais e internacionais com responsabilidades ou interesses na área de SST. Muitos países formularam estratégias nacionais de SST que integram, igualmente, a abordagem dos sistemas de gestão. A nível internacional, a OIT publicou em 2001 “Sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho: Directrizes práticas da OIT” (OIT-SST 2001), que, pela abordagem tripartida, se tornou num modelo largamente utilizado para o desenvolvimento de normas nacionais nessa área.

A OIT e SGSST

A abordagem de SGSST ganhou apoios na sequência da ampla adesão às normas ISO da Organização Internacional para a Normalização (ISO) e do sucesso que tiveram, nomeadamente as normas para a Qualidade (série ISO 9000) e, posteriormente, para o Ambiente (série ISO 14000). Este modelo baseia-se em teorias sistémicas desenvolvidas em primeiro lugar no âmbito das ciências naturais e sociais, mas tem também algumas semelhanças com mecanismos de gestão empresarial. Há quatro elementos comuns às referidas teorias gerais: actividades, desenvolvimento, resultados e retorno (feedback).

Na sequência da adopção das normas técnicas de gestão de qualidade (ISO 9000) e de gestão do ambiente (ISO 14000) no início dos anos 90, foi discutida, num colóquio internacional organizado pela ISO em 1996, a possibilidade de desenvolver uma norma ISO nos sistemas de gestão de SST. Tornou-se rapidamente evidente que, sendo a protecção da saúde e da vida de seres humanos o objectivo da segurança e saúde, deveria estar já consignada nas legislações nacionais como uma obrigação para o empregador.

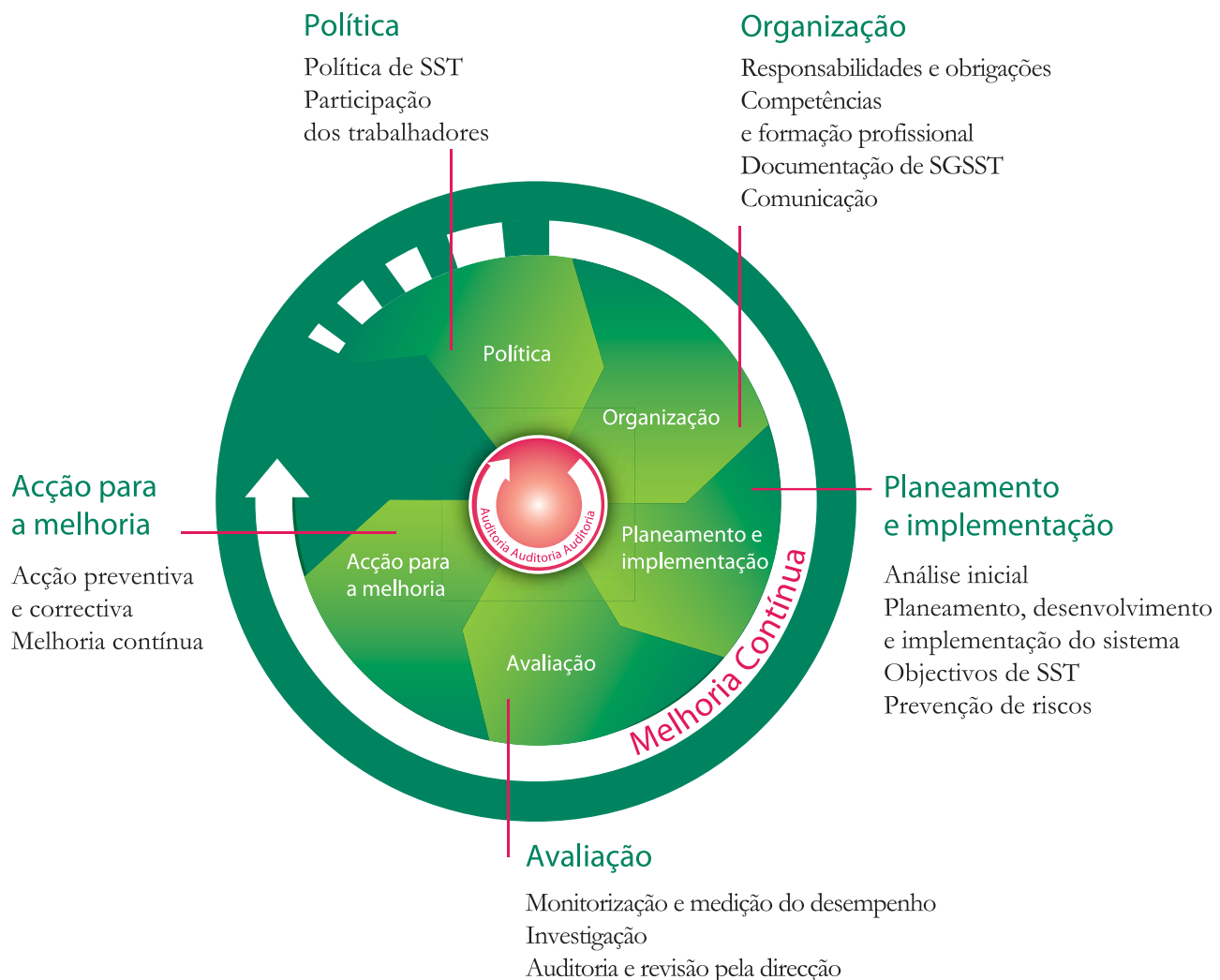
Neste contexto, foram também abordadas outras questões relacionadas com ética, direitos e deveres e a participação dos Parceiros Sociais. Daqui resultou a obrigatoriedade de uma norma de gestão nesta área integrar os princípios das normas de SST da OIT, nomeadamente na Convenção sobre Segurança e Saúde no Trabalho, 1981 (N.º 155), não podendo ser tratada da mesma forma que outras matérias ambientais e de qualidade. Esta tornou-se numa questão fundamental de debate e acordou-se que, com a sua estrutura tripartida e a sua responsabilidade no estabelecimento de normas, a OIT era a entidade mais adequada para desenvolver normas orientadoras de SST a nível internacional. Uma tentativa de 1999 do Instituto de Normalização Britânico (BSI) para desenvolver uma norma de gestão de SST sob a influência da ISO, originou de novo uma forte oposição internacional, tendo como resultado o adiamento da proposta. O BSI desenvolveu mais tarde linhas orientadoras de SGSST na forma de normas técnicas de carácter privado (OHSAS) mas a ISO não o fez.





Ao fim de dois anos de desenvolvimento e de avaliação internacional, as “Directrizes práticas” da OIT (OIT-SST 2001) foram finalmente adoptadas num encontro tripartido de peritos realizado em Abril de 2001 e publicadas em Dezembro de 2001, na sequência da aprovação do Conselho de Administração do Bureau Internacional do Trabalho (BIT). Em 2007, o Conselho de Administração reafirmou o mandato da OIT em matéria de SST, pedindo à OIN que se abstivesse de desenvolver uma norma internacional em SGSST. As Linhas orientadoras OIT-SST de 2001 estabelecem um modelo único a nível internacional, compatível com outras orientações e normas sistémicas de gestão. Reflectem a abordagem tripartida da OIT e os princípios definidos nos seus instrumentos internacionais, designadamente na Convenção sobre Segurança e Saúde no Trabalho, 1981 (N.º155). Essa orientação permite a gestão sistemática de SST a nível nacional e organizacional. O diagrama seguinte sumariza efectivamente as etapas de gestão definidas nas linhas orientadoras.

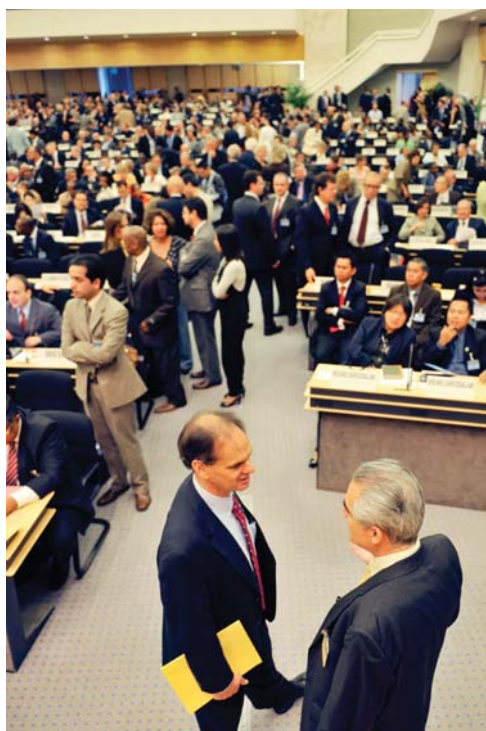
As Linhas Orientadoras da OIT sobre SGSST: Um ciclo de melhoria contínua





SGSST para sistemas nacionais

A segurança e saúde no trabalho é uma área complexa, que chama à intervenção de múltiplas matérias e ao envolvimento de todos os interessados. As disposições institucionais necessárias à transposição da política nacional de SST para execução reflectem, inevitavelmente, essa complexidade. Em consequência, as respectivas infra-estruturas obrigam a mecanismos de comunicação e de tomada de decisão muito mais lentos e, assim, a uma dificuldade natural de adaptação continuada às alterações no mundo do trabalho a um ritmo adequado. Dado que tanto os sistemas nacionais de SST, que regulamentam as necessidades de SST, como as empresas que devem aplicar esses sistemas têm de acompanhar esse ritmo de mudança continuado e rápido, a aplicação da abordagem de sistemas de gestão à operacionalidade dos sistemas nacionais de SST pareceria ser um desenvolvimento lógico. Se a sua aplicação se tornasse sistemática, essa abordagem traria coerência, coordenação, simplificação e rapidez, muito necessárias aos processos de transposição de disposições regulamentares para medidas eficazes de prevenção e de protecção e de avaliação da respectiva conformidade.



© ILO

A finalidade de uma melhoria contínua no sentido de atingir e de sustentar condições e um ambiente de trabalho dignos, seguros e saudáveis está prevista na Estratégia Global de SST da OIT de 2003. A ideia de aplicar o SGSST a sistemas nacionais de SST foi posteriormente concretizada, pela primeira vez, numa norma internacional em 2006, quando a Conferência Internacional da OIT adoptou uma Convenção sobre “Enquadramento promocional de segurança e saúde no trabalho” (N.º187) e a correspondente Recomendação (N.º 197). O objectivo fundamental da Convenção é assegurar que seja atribuída maior prioridade a SST em agendas nacionais e suscitar compromissos políticos para incremento de SST num contexto tripartido. O respectivo conteúdo é mais promocional do que prescritivo e baseia-se em dois conceitos diferentes, designadamente o desenvolvimento e a manutenção de uma cultura preventiva de segurança e saúde e a aplicação, a nível nacional, de uma abordagem do sistema de gestão a SST. A Convenção define, em termos gerais, os elementos e a função de uma política nacional, de um sistema nacional e de um programa nacional.

O elemento operacional fulcral é a formulação de programas nacionais de SST, que deveriam ser aprovados pela mais alta autoridade governamental no sentido de assegurar uma ampla consciencialização do compromisso nacional. A aplicação da abordagem dos sistemas de gestão a nível nacional propõe um mecanismo operacional integrado para melhoria contínua, abrangendo:

- Uma política nacional de SST formulada, implementada e periodicamente revista por uma autoridade competente, em consulta com as organizações mais representativas dos empregadores e dos trabalhadores;
- Um sistema nacional de SST cuja infra-estrutura permita implementar a política nacional e os programas nacionais e coordenar as actividades reguladoras, técnicas e promocionais relacionadas com SST;



- Um programa nacional de SST que defina objectivos nacionais relevantes para SST num período de tempo previamente determinado, estabelecendo prioridades e meios de acção desenvolvidos através de uma análise da situação de SST, conforme estabelecido por um Perfil Nacional de SST
- Um mecanismo para revisão dos resultados do programa nacional, com vista a avaliar o progresso dos mesmos e a definir novos objectivos e actividades para o ciclo seguinte.

A Convenção n.º 187 sublinha a importância do diálogo social e da total participação de todos os interessados nesta área, como requisito prévio para uma gestão bem sucedida do sistema nacional de SST. A educação e a formação profissional a todos os níveis são, igualmente, considerados factores essenciais para o sistema e a respectiva operacionalidade.

Os sistemas de inspecção do trabalho continuam a ser o principal elo oficial entre o sistema nacional de SST e as organizações relativas a relações de trabalho e a SST. Com formação profissional adequada, poderiam certamente representar um papel decisivo em assegurar que os programas de SGSST, incluindo mecanismos de auditoria, estejam em conformidade com a legislação e a regulamentação nacional.

Os instrumentos da OIT directamente relacionados com a gestão de SST nas empresas, designadamente a Convenção OIT SST, 1981 (N.º 155), o Enquadramento Promocional para a Convenção SST, 2006 (N.º 187) e as “Directrizes prácticas” OIT-SST 2001, definem os elementos e as funções essenciais de uma estrutura de gestão de SST, tanto para sistemas nacionais como para organizações (empresas). O futuro do SGSST reside em procurar um equilíbrio certo entre abordagens voluntárias e obrigatórias, reflectindo as necessidades e as práticas locais.

SGSST e as organizações (empresas)

A implementação de segurança e saúde no trabalho e a respectiva conformidade com as exigências estabelecidas pela legislação e pela regulamentação nacionais são, em todos os países, responsabilidade e dever do empregador. A aplicação de uma abordagem sistémica à gestão de SST na organização (empresa) assegura que o nível de prevenção e de protecção seja continuamente avaliado e sustentado através de melhorias adequadas e atempadas.

A maior parte das organizações (empresas) poderia beneficiar do conceito de SGSST se tivessem em conta um número de princípios importantes aquando da decisão de aplicar uma abordagem sistémica à gestão do seu programa de SST. Os sistemas de gestão não são o remédio universal e as organizações deveriam analisar cuidadosamente as suas necessidades em face dos meios de que dispõem e adaptar, em conformidade, o respectivo SGSST. Tal pode eventualmente ser feito reduzindo-o ou tornando-o menos formal. A direcção deve





assegurar que o sistema seja construído para melhorar a eficácia das medidas de prevenção e de protecção e permaneça mais centrado na implementação desse objectivo do que em tornar-se um fim em si próprio. Deverá igualmente assegurar que as auditorias contribuam para o processo de melhoria contínua em vez de se tornarem mecanismos para melhorar unicamente os resultados da própria auditoria.

Auditorias

Um dos interesses fundamentais do SGSST é a capacidade de medir a eficácia do sistema e da sua melhoria ao longo do tempo. A qualidade dessas medidas depende muito da qualidade do mecanismo de auditoria usado, interno ou externo, e da competência dos auditores. De um modo geral, auditoria é a monitorização de um processo por uma pessoa ou equipa competentes, que não estejam ligadas ao processo em questão. Deverá proceder-se a auditorias periódicas para determinar se o sistema de gestão de SST e os seus elementos estão bem implementados, se são adequados e eficazes na protecção da segurança e da saúde dos trabalhadores e na prevenção de acidentes de trabalho. Fornecem, igualmente, os meios para avaliar a eficácia do sistema ao longo do tempo.

Quando se planeiam melhorias, os resultados das auditorias deveriam ser sempre vistos em paralelo com outros dados sobre o desempenho do sistema. Qualquer sistema de avaliação de uma auditoria deveria providenciar referências para melhorias futuras em vez de realçar bons resultados obtidos no passado. As conclusões da auditoria deveriam determinar se o SGSST implementado é eficaz relativamente aos objectivos e à política de SST da organização e na promoção da ampla participação dos trabalhadores; na resposta aos resultados da avaliação da eficácia da SST e a auditorias prévias; em dar à organização a possibilidade de cumprir a legislação e a regulamentação nacionais relevantes e de atingir os objectivos fixados de melhoria contínua e de utilização de melhores práticas em SST. As auditorias requerem uma boa comunicação dentro de uma organização, de modo a que, quando a auditoria está a ser conduzida, as pessoas estejam prontas a fornecer a informação necessária sob a forma de documentos/registos, entrevistas ou acesso ao local. Verifica-se também a necessidade de bons métodos de comunicação quando os resultados da auditoria forem difundidos.

As empresas privadas de auditoria e de certificação podem facilmente entrar numa situação de conflito ao ajudarem a organização a implementar o seu SGSST e ao procederem de seguida à sua monitorização. Algumas experiências com auditorias financeiras têm mostrado que pode ser difícil prestar serviços de auditoria realmente independentes caso haja um relacionamento concreto com os auditores, ou quando os custos dos serviços se tornam o principal factor condutor. Há que considerar cuidadosamente a selecção dos auditores e a definição de termos de referência precisos para levar a efeito auditorias, no sentido de assegurar que o perfil específico da organização seja tido em devida conta. Um sistema de auditoria realmente eficaz é aquele em que os que vão ser auditados aguardam o seguimento do processo, esperando por ideias novas e úteis para aperfeiçoamentos práticos. Se as auditorias são encaradas com apreensão, é o sistema de auditorias que necessita de ser melhorado e não quem está a ser auditado.

Quer o SGSST seja voluntário ou obrigatório, as organizações (empresas) dependem de entidades de auditoria e de certificação acreditadas a nível nacional ou profissional para avaliar o seu nível de cumprimento relativamente às exigências do SGSST e a eficácia das medidas implementadas. Os processos de auditoria completam o SGSST, providenciando uma avaliação independente do seu desempenho e propondo acções correctivas e novos objectivos para melhorias futuras.



Participação dos trabalhadores

O SGSST não pode funcionar devidamente sem a existência de um diálogo social efectivo, seja no contexto de comissões de segurança e saúde ou de outros mecanismos, tais como negociações de convenções colectivas. Dever-se-ia dar oportunidade aos trabalhadores e aos seus representantes para participarem amplamente, através de envolvimento directo ou de consulta, na gestão de SST na organização. Um sistema só é bem sucedido se, para o gerir, forem atribuídas responsabilidades definidas a todos os interessados.

Um princípio fundamental do SGSST consiste em estabelecer responsabilidades para todos os níveis da hierarquia, incluindo o envolvimento expresso de todos os trabalhadores a todos os níveis na organização, com responsabilidades definidas em SST. Tem sido demonstrado por diversas vezes que



© ILO/Maillard J.

a implementação de SST, e mais ainda de um SGSST, só pode ter sucesso se todos os interessados participarem amplamente nessa implementação através do diálogo e da cooperação. No caso do SGSST, um sistema gerido somente por administradores, sem qualquer contribuição dos trabalhadores dos níveis mais baixos da hierarquia, está condenado a perder o seu objectivo e a falhar. Alguns estudos sugerem a existência de uma associação entre taxas mais baixas de acidentes com ausência ao trabalho e a presença na organização (empresa) de comissões de SST e de sindicatos. Outros estudos indicam que os acordos participativos no local de trabalho levam a práticas de SGSST que resultam num melhor desempenho da SST, dando ainda melhores resultados em locais de trabalho onde os trabalhadores são sindicalizados.

A ampla participação dos trabalhadores é fortemente aconselhada e promovida em todas as normas da OIT, particularmente na Convenção da OIT sobre Segurança e Saúde no Trabalho, 1981 (N.º 155) e na correspondente Recomendação (N.º 164), bem como nas Linhas Orientadoras da OIT sobre SGSST. Para que as comissões de SST e outros instrumentos similares sejam eficazes, é importante que sejam disponibilizadas informação e formação profissional adequadas, que sejam estabelecidos mecanismos de diálogo social e de comunicação eficazes e que os trabalhadores e os seus representantes sejam envolvidos na implementação de medidas de SST. Embora geralmente se entenda que a participação no SGSST se refere aos empregadores e aos trabalhadores nas organizações (empresas), a participação no sentido da comunicação e da troca de informações deveria igualmente abranger, no que se refere à implementação de medidas, a subcontratação de serviços e as partes interessadas externas à organização. Podem aqui considerar-se autoridades de controlo, prestadores de serviços, comunidades e organizações vizinhas, clientes e empresas que integrem a cadeia dos fornecedores, seguradoras, accionistas e consumidores, bem como entidades internacionais de normalização.



A formação profissional em SST a todos os níveis, desde gestores a trabalhadores, é um elemento fundamental na implementação de qualquer programa de SST. Essa formação deverá ser ministrada numa base de continuidade, de modo a assegurar o conhecimento do sistema e que as instruções relativas às mudanças na organização estejam sempre actualizadas. Neste contexto, os canais de comunicação entre os diferentes níveis da organização devem ser eficazes e funcionar em ambos os sentidos, o que significa que as informações e as preocupações relativamente a SST aprovadas por operários deveriam ser devidamente tidas em consideração e levadas à administração. Este é um exemplo que ilustra a necessidade de que o sistema se centre nas pessoas.

Empresas de pequena dimensão

As empresas de pequena dimensão, que têm geralmente poucos recursos, podem igualmente efectuar uma avaliação eficaz de riscos através da implementação de medidas simples, tais como exigir fichas de dados de segurança antes de proceder à compra de produtos e de equipamento, de identificar riscos profissionais por posto de trabalho e de desenvolver formação profissional adequada. Ainda que a integração de exigências de SST nas políticas empresariais e nos mecanismos participativos das grandes empresas, nomeadamente multinacionais, seja agora uma tendência estabelecida, torna-se ainda necessário desenvolver grandes esforços para dar apoio às pequenas empresas na implementação de uma forma de integrar alguns elementos do SGSST nas suas práticas de SST, que seja prática e tenha uma boa relação de custo-benefício. Algumas pequenas e médias empresas podem não ter um SGSST totalmente documentado, sendo, no entanto, capazes de demonstrar um entendimento claro sobre perigos, riscos e medidas de controlo eficazes.

Porque requer um nível médio de competências, de conhecimento técnico e de recursos, a aplicação de um SGSST em pequenas empresas continua a ser um desafio que provoca algum receio. O progresso nesta área está muito dependente de prevenção primária e de acesso mais fácil a informação e a formação profissional básicas em SST. Há, contudo, um número de etapas que poderiam ser simplificadas e adaptadas à dimensão e aos meios técnicos da empresa. Os programas WISE e WIND de formação profissional, Melhoria do Trabalho em Pequenas Empresas e Melhoria do Trabalho no Desenvolvimento de Parcerias para pequenos agricultores e o programa POSITIVE dirigido aos sindicatos, foram desenvolvidos e amplamente testados pelo BIT. Incluem fórmulas simplificadas de avaliação de riscos, semelhantes à etapa 1 da implementação do SGSST.



Embora não sejam um modelo de SGSST, baseiam-se em metodologias de prevenção primária básica, apresentada de uma forma simples a empresas de pequena dimensão. Poderiam, assim, ser adaptadas de modo a incluir alguns dos elementos básicos do SGSST, designadamente os que se relacionam com a identificação de perigos e com a avaliação de riscos, tal como as etapas constantes do Quadro 1 atrás apresentado. Os serviços de inspecção do trabalho fornecem um bom “vector” para o aconselhamento e a difusão de informação sobre formas simples de gerir os riscos profissionais



em pequenas e médias empresas. As organizações de empregadores e de trabalhadores a nível nacional e internacional têm também um papel importante a desempenhar relativamente ao desenvolvimento e à promoção destes métodos, bem como na disponibilização da necessária formação profissional.

As empresas multinacionais têm um papel particularmente importante no que respeita à influência a exercer sobre os seus fornecedores, muitos dos quais são pequenas empresas. O facto de se ter em conta a cultura local pode facilitar grandemente a aceitação de abordagens inovadoras em matéria de SST. Dado que cada vez mais empresas se interessam realmente pelo SGSST, a saúde e segurança no trabalho e as condições de trabalho deveriam melhorar tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento.

O SGSST e os sectores de risco elevado

Pelo atrás demonstrado, a essência da SST é a gestão dos riscos profissionais. Do mesmo modo, o SGSST é um método “genérico”, que pode ser adaptado à gestão dos riscos específicos de uma determinada indústria ou processo produtivo, particularmente em indústrias de risco elevado, nas quais a implementação de medidas preventivas e de protecção requer uma avaliação exaustiva e organizada dos riscos e a verificação contínua da eficácia de sistemas de controlo complexos. Alguns dos exemplos que a seguir se indicam descrevem a aplicação do SGSST a sectores chave de risco elevado da actividade económica.



© ILO/Crozet M.

O **sector da construção** tem uma taxa elevada de acidentes de trabalho, sendo que o recurso a múltiplos empreiteiros e subempreiteiros é regra nos estaleiros de construção. Um forte incentivo para se utilizar um SGSST neste sector é o facto de que o mesmo oferece uma matriz comum, permitindo que todos os intervenientes no empreendimento possam harmonizar o planeamento, a implementação e a monitorização das exigências em matéria de SST e construir uma base para a auditoria ao desempenho. Facilita também a integração das necessidades de SST na preparação das fases prévias dos processos complexos de concepção e de planeamento, contratação e arranque de um projecto de construção. Assim, a implementação de sistemas de gestão integrados no sector da construção é reconhecida como uma ferramenta eficaz



para assegurar uma integração coerente da qualidade, das questões ambientais e de SST num estaleiro com múltiplos intervenientes. A **indústria mineira** é outra indústria de risco elevado, na qual o SGSST, com a sua abordagem coerente, progressiva e lógica pode constituir uma ferramenta eficaz na redução de acidentes e de doenças profissionais. O **sector marítimo** é outro exemplo de um sector de alto risco. A Convenção sobre Trabalho Marítimo da OIT, 2006, tem como objectivo promover a preparação de linhas orientadoras e de políticas nacionais relativamente a sistemas de gestão de segurança e saúde no trabalho e de disposições, regras e manuais sobre a prevenção de acidentes.

Produtos químicos e SGSST

Dado que os produtos químicos são uma parte integrante do nosso ambiente natural e urbano, com benefícios inestimáveis para a sociedade, não há escolha possível a não ser aprender a gerir eficientemente os seus efeitos indesejáveis e prejudiciais. As estratégias de segurança relativamente aos produtos químicos deverão, para serem eficazes, conformar-se totalmente aos princípios gerais de SST, nomeadamente à identificação e à caracterização de perigos, à caracterização de riscos, à avaliação da exposição e, acima de tudo, à implementação de uma abordagem sistémica para conseguir uma gestão racional dos produtos químicos. Esta gestão requer mais uma abordagem integrada do que medidas isoladas, especialmente quando alguns desses problemas podem muitas vezes ter um impacto global. Uma gestão racional pode abranger o ciclo de vida completo dos produtos químicos. Todas as recentes regulamentações e estratégias que promovem a gestão racional dos produtos químicos a nível internacional, nacional e organizacional, integram os princípios do SGSST.

A prevenção da exposição a produtos químicos perigosos é o objectivo fulcral da avaliação de riscos. Organizações intergovernamentais e internacionais, tais como a OIT, a Organização Mundial de Saúde (OMS), o Programa Ambiental das Nações Unidas (PANU), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE), colaboram para produzir diversos princípios orientadores sobre perigos e avaliação de riscos, adoptados a nível internacional e largamente utilizados como documentos de referência para avaliar riscos profissionais. O Sistema Global Harmonizado de Classificação e Rotulagem de Produtos Químicos (SGH), as Fichas Internacionais de Segurança em Produtos Químicos ou os Documentos Sucintos Internacionais sobre a Avaliação de Produtos Químicos (CICAD) no âmbito do Programa Internacional de Segurança Química, são exemplos de trabalho conjunto e de cooperação a nível internacional nesta área.

Entre a ampla gama de normas da OIT em SST, a Convenção da OIT sobre os Produtos Químicos, 1990 (N.º 170), oferece um vasto campo de aplicação e um enquadramento nacional abrangente no sentido de uma gestão racional dos produtos químicos, incluindo a formulação, a implementação e a revisão periódica de uma política coerente^{2NT}, em consulta com organizações de Empregadores e de Trabalhadores. Uma particularidade muito importante da Convenção traduz-se nas suas disposições relativas à comunicação de perigos relativos aos produtos químicos e à transferência de informações da parte dos fabricantes, dos fornecedores e dos importadores para os utilizadores, relativas a uma utilização segura dos mesmos. A respectiva Recomendação e o Código de Práticas sobre Segurança na utilização de produtos químicos no trabalho, 1993, oferecem orientações adicionais. Um outro instrumento internacional

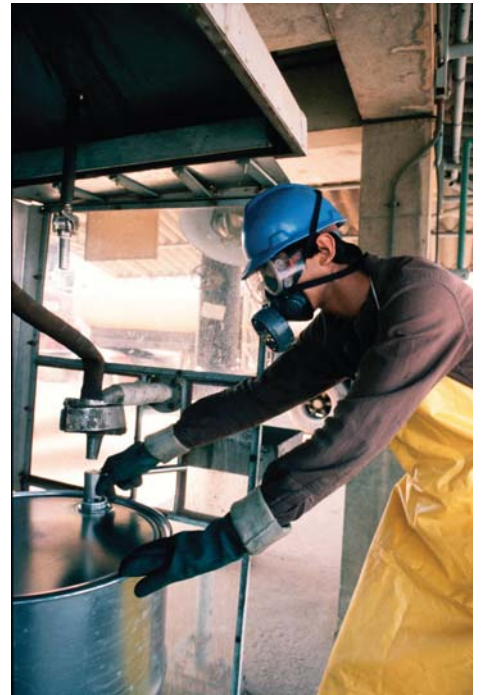
^{2NT} Política de segurança na utilização de produtos químicos no trabalho (Nota da Tradutora)



importante é a Abordagem Estratégica à gestão Internacional de Produtos Químicos³ do PANU, 2006.

O Regulamento da União Europeia para o Registo, a Avaliação, a Autorização e a Restrição de Produtos Químicos (REACH), de 2007, prevê o registo e a criação de dados para todos os produtos químicos produzidos ou importados pela UE em quantidades superiores a uma tonelada por ano. A Lei Canadense de Protecção Ambiental, 1999 é outro exemplo de uma legislação que desenvolveu uma abordagem, com base nos riscos, para avaliação e gestão de produtos químicos novos e já existentes. A indústria química desenvolveu, à escala mundial, iniciativas voluntárias para a gestão racional dos produtos químicos; dois bons exemplos a citar são: Cuidados^{4NT} Responsáveis e Gestão de Produtos.

A capacidade limitada das PME's para gerir a exposição aos produtos químicos conduziu recentemente ao desenvolvimento de uma nova abordagem à gestão dos mesmos. Chama-se Nivelamento do Controlo (Control Banding), um método baseado na vigilância da exposição através do qual um produto químico é classificado em função do seu grau de risco. A cada grau de risco correspondem medidas de controlo definidas com base na respectiva classificação de riscos, de acordo com critérios internacionais, com a quantidade de produtos químicos em uso e com a respectiva volatilidade/pulverulência.



© ILO/Maillard J.

Controlo de Riscos Graves

A indústria química e o sector da energia (seja nuclear, carbonífera ou de base petrolífera) são sectores de risco elevado, nos quais o SGSST foi primeiramente aplicado e utilizado. Os acidentes industriais graves, tais como a explosão da nuvem de vapor de metilciclohexano em Flixborough, no Reino Unido, em 1974, a fuga de isocianato de metilo em 1984 em Bhopal, que matou milhares de pessoas na Índia, a explosão da central nuclear de Tchernobyl em 1986 e, mais recentemente, a explosão de nitrato de amónio que ocorreu em 2001 na fábrica de AZF em França, ilustram o potencial das instalações industriais para provocar catástrofes e as consequências da existência de disfunções na gestão de SST. Muitos destes acontecimentos apressaram o desenvolvimento de instrumentos reguladores e técnicos para o estabelecimento de procedimentos muito rigorosos de detecção de perigos e de avaliação de riscos.

Um elemento crítico nos procedimentos de avaliação de riscos em instalações com risco de acidentes industriais graves é a análise dos perigos nas fases de projecto, construção e funcionamento. Alguns métodos e técnicas bem documentados no sentido de sistematizar a avaliação dos riscos são a Análise Preliminar dos Riscos (PHA), o Estudo sobre Riscos e Operabilidade^{5NT} (HAZOP), Análise da Árvore de Falhas (FTA), ou Análise de Modos de Falha e Efeitos (FMECA). Muitos destes métodos foram inicialmente desenvolvidos pela indústria de energia nuclear e adaptados a outros processos.

³ <http://www.saicm.org>.

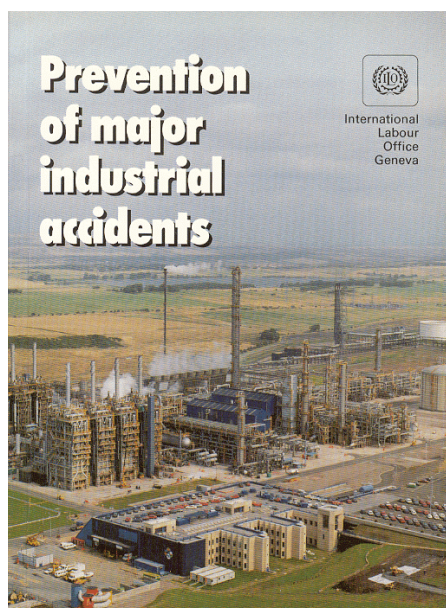
^{4NT} No sentido de uma gestão responsável (Nota da Tradutora)

^{5NT} Condições de funcionamento (Nota da Tradutora)



Estes instrumentos ajudam na identificação de potenciais falhas de determinados elementos do processo, antecipando consequências, desenvolvendo medidas preventivas e preparando planos de emergência e de intervenção eficazes.

A maior parte dos países industrializados desenvolveu critérios regulamentares para considerar instalações industriais como instalações com risco de acidentes graves, requerendo medidas de segurança e saúde muito específicas e rigorosas. A Directiva “Seveso” 96/82/CE de 1996 da UE, sobre o controlo de riscos associados a acidentes graves envolvendo substâncias perigosas, é um bom exemplo dos referidos regulamentos.

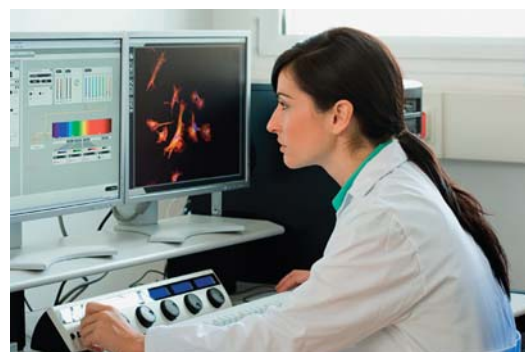


A Convenção da OIT sobre a prevenção de acidentes industriais graves, 1993 (N.º 174) propõe um modelo de suporte sistemático e abrangente para a protecção dos trabalhadores, do público e do ambiente contra acidentes industriais graves envolvendo substâncias perigosas, bem como para a redução das consequências desses acidentes nos locais em que ocorram. As normas estabelecem a identificação sistemática de instalações com riscos de acidente grave e do respectivo controlo, das responsabilidades dos empregadores, das autoridades competentes e dos direitos e responsabilidades dos trabalhadores. Definem igualmente as responsabilidades dos países exportadores. A correspondente Recomendação (N.º 181) contém disposições suplementares, como por exemplo o transporte internacional e a rápida indemnização das vítimas de acidentes. Estabelece também que os países que ratificaram a Convenção deveriam ter em conta o Código de Práticas em prevenção de acidentes graves, BIT 1991, para

a formulação da sua política nacional, e que as multinacionais deveriam providenciar medidas semelhantes em todos os seus estabelecimentos. O BIT desenvolveu igualmente um manual sobre Controlo de Riscos Graves, (1993), visando apoiar os países no desenvolvimento de sistemas e de programas de controlo e prevenção aplicáveis às instalações com riscos de acidente grave.

Nanotecnologias

A aplicação de nanotecnologias à produção de nanomateriais e os efeitos potencialmente adversos para a saúde humana da exposição a partículas inferiores a 100 nanómetros, são preocupações maiores emergentes de SST. As nanopartículas manufacturadas podem ter propriedades químicas, físicas e biológicas claramente diferentes das propriedades de partículas maiores de composição química similar. Um estudo bibliográfico relata algumas exposições de carácter profissional e ambiental a um número limitado de nanomateriais, mas seriam necessários muito mais dados para caracterizar os efeitos sobre a saúde e o ambiente associados à exposição a tais materiais. Vários governos e organizações governamentais, como a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), criaram grupos de trabalho para: avaliar o possível impacto dos nanomateriais na saúde humana e no ambiente; conceber a classificação





e os métodos de avaliação dos riscos, e as medidas de gestão; avaliar as implicações da produção industrial e do uso de nanomateriais na regulamentação. Esta cooperação é um bom exemplo da aplicação de uma avaliação de um risco emergente analisada a nível internacional.

Os sistemas de gestão são benéficos para a SST?

Os SGSST não deveriam ser considerados como a panaceia que permite melhorar a eficácia da organização relativamente a assegurar e a sustentar um ambiente de trabalho seguro e saudável. Como qualquer método, o SGSST tem pontos fortes e fracos, e a sua eficácia depende em grande parte da forma como é entendido e aplicado. Enquanto que muitas organizações beneficiarão provavelmente de uma versão exaustiva de um SGSST, outras poderão considerar a utilização de uma abordagem à gestão de SST mais reduzida e menos formal. A decisão de optar por um SGSST pode ser por vezes difícil de justificar, visto que a diferença entre um programa e um sistema é potencialmente frágil. As abordagens programáticas como a que a Convenção sobre SST da OIT 1981 (N.º 155) oferece, contêm características sistémicas e, do mesmo modo, as abordagens dos sistemas contêm características programáticas. Isto passa-se também num grande número de legislações nacionais de SST. Contudo, a gestão sistémica confere à SST a possibilidade de estabelecer mecanismos visando não só a avaliação e a melhoria contínua do desempenho de SST, mas também a construção de uma cultura preventiva de segurança e saúde, tal como se encontra definida na Estratégia Global em matéria de SST (2003) da OIT e na Convenção sobre um Enquadramento Promocional para Segurança e Saúde no Trabalho da OIT, 2006 (N.º 187).

O grau de eficácia de um SGSST só pode ser medido em função do comportamento da gestão da organização no seu conjunto. Como todos os métodos, tem pontos fortes e fracos que deveriam ser conhecidos. É, assim, importante ter noção das armadilhas que podem provocar o disfuncionamento de um SGSST, mas também saber quais os elementos a considerar para assegurar a sua eficácia e beneficiar das importantes vantagens de um SGSST para a segurança e saúde. Deve ter-se em atenção que estes pontos fortes e fracos se aplicam principalmente a médias e grandes organizações, com os recursos técnicos e financeiros necessários a uma ampla implementação do SGSST.

É muito importante lembrar que o SGSST é um método de gestão e não um programa de SST em si próprio. Assim, uma abordagem sistémica de gestão funcionará unicamente em função do que o suporte ou o programa de SST em vigor na organização permitam. Os programas do SGSST devem funcionar no âmbito do suporte legislativo nacional de SST e a organização deve assegurar que o sistema preveja uma verificação das exigências da



© ILO/Crozet M.



regulamentação e seja consequentemente actualizado. No Anexo 1 consta uma descrição genérica detalhada dos elementos de um sistema de gestão de SST na organização, baseada na Convenção OIT-SST 2001.

Pontos fortes de um SGSST

Actualmente reconhece-se que a abordagem dos sistemas de gestão tem vantagens importantes para a implementação de SST, algumas das quais foram já atrás identificadas. Uma abordagem sistémica vai também ajustando o programa genérico de segurança e saúde ao longo do tempo, permitindo que as decisões sobre o controlo e a redução de riscos sejam progressivamente aperfeiçoadas. Outras vantagens chave são:

- Possibilidade de integrar as exigências em matéria de SST em sistemas empresariais e de alinhar os objectivos de SST com os objectivos das empresas, resultando, assim, numa melhor consciencialização dos custos de implementação relacionados com o controlo de processos e equipamentos, competências, formação profissional e informação;
- Harmonização das necessidades de SST com outras necessidades associadas, designadamente as que se referem à qualidade e ao ambiente;
- Fornecimento de um suporte lógico sobre o qual estabelecer e gerir um programa de SST, que ponha em evidência todos os elementos que necessitem de acção e de monitorização;
- Racionalização e melhoria de mecanismos de comunicação, de políticas, de procedimentos, de programas e de objectivos de acordo com um conjunto de regras aplicadas universalmente;
- Adaptabilidade a diferenças existentes em sistemas reguladores e culturais nacionais;
- Estabelecimento de um enquadramento conducente à construção de uma cultura preventiva de segurança e saúde;
- Fortalecimento do diálogo social;
- Distribuição de responsabilidades de SST por todos os níveis da hierarquia: gestores, empregadores e trabalhadores, a quem foram atribuídas responsabilidades para uma implementação eficaz do sistema;
- Adaptação à dimensão e à actividade da organização e ao tipo de riscos encontrados;
- Estabelecimento de um suporte para melhoria contínua; e,
- Disponibilização de base de dados para auditoria, para fins de avaliação de resultados.



© ILO/Crozet M.



Limitações de um SGSST

Embora o potencial de um SGSST para melhorar a segurança e a saúde seja inegável, há muitas armadilhas que, se não evitadas, podem muito rapidamente conduzir ao insucesso. A utilidade de um SGSST tem sido questionada em vários estudos levados a efeito sobre o assunto, nos quais foram sublinhadas algumas dificuldades possíveis, tais como:

- A produção de documentos e de registos necessita de ser cuidadosamente controlada para evitar a inibição do objectivo do sistema, atolando-o com informação excessiva. A importância do factor humano pode perder-se caso se dê mais ênfase aos procedimentos administrativos de um SGSST do que às pessoas.
- São de evitar os desequilíbrios entre os processos de gestão (qualidade, SST e ambiente) para que as exigências e as prioridades não sejam enfraquecidas. A falta de um planeamento cuidadoso e de uma ampla comunicação anterior à introdução de um programa de SGSST pode levantar suspeitas e resistência à mudança.
- Um SGSST dá geralmente maior ênfase à segurança do que à saúde, com o risco de não detectar o surgimento de doenças profissionais. A vigilância da saúde ocupacional dos trabalhadores deve ser integrada no sistema como um instrumento importante e eficaz de controlo da saúde dos trabalhadores a longo prazo. Os serviços de medicina ocupacional, tal como definidos na Convenção sobre Serviços de Medicina Ocupacional, 1985 (N.º 161) e na correspondente Recomendação (N.º 171), deveriam ser parte integrante do SGSST.
- Dependendo da dimensão da organização, os recursos necessários à implementação de um SGSST podem ser significativos, devendo, assim, ser objecto de uma estimativa realista de custos globais em termos do tempo necessário à referida implementação, às competências e aos recursos humanos necessários para a instalação e a gestão do sistema. Isto é particularmente importante quando se trata de subcontratação do trabalho.



Elementos chave para um bom Sistema de Gestão da SST

- ✓ Fazer uma avaliação cuidadosa das necessidades da organização em função dos meios de que dispõe;
- ✓ Adaptar o SGSST aos resultados da avaliação;
- ✓ Assegurar que o sistema se concentra na eficácia das medidas de prevenção e de protecção;
- ✓ Não esquecer que o sistema é delineado mais para se aperfeiçoar do que para se justificar;
- ✓ Assegurar que as auditorias contribuam para um processo de melhoria contínua e não se tornem unicamente num mecanismo para melhorar os resultados da própria auditoria;
- ✓ Lembrar que o nível de desempenho de um sistema de gestão da SST funciona unicamente em função do suporte ou do programa de SST existentes na organização;
- ✓ Assegurar que os programas de SGSST se desenvolvam em conformidade com o enquadramento legislativo nacional, devendo a organização assegurar que o sistema inclua uma análise das disposições regulamentares e que tais disposições sejam integradas nos programas consoante a sua evolução;
- ✓ Providenciar para que a formação profissional em matéria de SST para a implementação do programa de SGSST seja concretizada numa base de continuidade a todos os níveis, desde os administradores de topo até aos operários, e actualizada regularmente, de modo a assegurar o conhecimento do sistema e o acompanhamento das mudanças na organização;
- ✓ São necessários canais de comunicação entre os diferentes níveis da organização para que o sistema se enfoque nas pessoas. As informações e as preocupações em matéria de SST devem circular nos dois sentidos, devendo dar-se a devida consideração às que são transmitidas pelos operários e permitir que cheguem ao topo da hierarquia;
- ✓ Um SGSST não pode funcionar devidamente sem que exista um diálogo social efectivo (envolvimento e consulta directos). Deve ser dada oportunidade aos trabalhadores e aos seus representantes de participarem amplamente na gestão da SST na organização, seja no contexto de comités de segurança e saúde ou de outros mecanismos, tais como convenções colectivas.
- ✓ Um sistema só é bem sucedido se forem atribuídas responsabilidades definidas para a respectiva execução a todos os interessados.
- ✓ Os serviços de inspecção do trabalho são ainda, no que se refere às relações laborais e a SST, o principal elo oficial entre o sistema nacional de SST e as organizações. Com formação profissional adequada, poderiam ter um papel decisivo na garantia de que os programas de SGSST, incluindo os mecanismos de verificação, estejam em conformidade com a legislação e os regulamentos nacionais.



Cooperação técnica do BIT relativa aos sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho

Desde a publicação da Convenção OIT-SST 2001 que o BIT tem estado muito empenhado em oferecer assistência de cooperação técnica aos países interessados em desenvolver as suas próprias linhas orientadoras em matéria de SGSST. O Centro de Formação Profissional Internacional da OIT em Turim, Itália, oferece cursos sobre a matéria. Países como a Argentina, o Brasil, Israel e a Irlanda reconheceram oficialmente os princípios orientadores do BIT como referência para a promoção ou o desenvolvimento de linhas orientadoras de um SGSST adaptadas às suas necessidades nacionais. A França reconheceu os princípios do BIT como os únicos válidos a utilizar na certificação nacional. A primitiva República Jugoslava da Macedónia acabou de iniciar um programa de 3 anos com vista a implementar a Convenção OIT-SST 2001 em médias e grandes empresas. No Japão, foram desenvolvidas linhas orientadoras adequadas usando como modelo os princípios enunciados pelo BIT - Linhas Orientadoras sobre Sistema de Gestão da Segurança e Saúde no Trabalho na Construção produzidas pela Associação Japonesa para a Segurança e Saúde na Construção e as Linhas Orientadoras do Sistema de Gestão de SST para a Indústria produzidas pela Associação Industrial Japonesa para a Segurança e Saúde.

Onze países CEI (Comunidade de Estados Independentes^{NT6}) adoptaram em 2007 uma norma interestadual - GOST 12.0.230-2007: “Sistema de normas sobre segurança no trabalho. Sistemas de gestão de segurança e saúde no trabalho. Necessidades genéricas”, com base na Convenção OIT-SST 2001.

Um bom indicador do aval mundial das Linhas Orientadoras da OIT é o facto de terem sido traduzidas para mais de 22 idiomas e aplicadas em, pelo menos, 30 países. Esses princípios orientadores estão a tornar-se rapidamente no modelo de referência mais utilizado no desenvolvimento de programas de SGSST a nível nacional e empresarial. O seu formato genérico torna-as fáceis de serem utilizadas juntamente com outras normas de SGSST ou de serem incluídas em sistemas de gestão integrados, bem como de facilitar a implementação de necessidades de SST por organizações multinacionais e internacionais.

Muitas das normas voluntárias, desenvolvidas por agências nacionais ou por entidades profissionais, utilizaram as Linhas Orientadoras OIT-SST 2001 como modelo, porque reflectem os princípios preconizados pelas normas de SST da OIT e foram desenvolvidas e adoptadas numa base tripartida, representando, assim, um consenso muito alargado sobre o modo mais eficaz de gerir a SST.



^{6NT} Note da Tradutora



Embora as organizações possam utilizar muitas versões das normas de um SGSST em função das necessidades nacionais e do sector envolvido, todas essas normas integram o modelo PFVA^{NT7} já atrás mencionado. Diversas normas técnicas de SGSST e de linhas orientadoras elaboradas para organizações (empresas), foram desenvolvidas por entidades privadas tais como o Instituto Nacional de Normalização Americano (ANSI Z10) ou o Instituto de Normalização Britânico (BSI OHSAS 18000 series). Nos últimos 20 anos, uma grande maioria de países tem vindo a introduzir a implementação de SGSST nas organizações através de vários mecanismos voluntários ou reguladores, que podem ser:

- Obrigatórios em resultado de medidas reguladoras, pelo menos para empresas específicas (Indonésia, Noruega, Singapura);
- Normas voluntárias aplicáveis no âmbito nacional com o suporte de mecanismos de certificação (Austrália e Nova Zelândia, China, Taiwan, Tailândia);
- Voluntários através da promoção de linhas orientadoras nacionais de SGSST elaboradas por uma entidade nacional (Hong Kong, Japão, Coreia);
- Voluntários através da adopção de um SGSST reconhecido internacionalmente, tal como o constante na Convenção OIT-SST 2001 (Índia, Malásia).

Observações Finais

Durante a última década, a abordagem sistémica de um SGSST popularizou-se e foi introduzida tanto em países industrializados como em países em desenvolvimento. As formas de que a promoção da respectiva aplicação se reveste variam entre as disposições regulamentares e os mecanismos voluntários. A experiência mostra que um SGSST é um instrumento lógico e útil de promoção da melhoria contínua do funcionamento da SST a nível organizacional. Os elementos chave para que a sua aplicação seja bem sucedida passam por assegurar a existência de compromissos da parte da direcção e a participação activa dos trabalhadores na implementação conjunta. Espera-se que cada vez mais países integrem o SGSST nos programas nacionais de SST, como um meio de promover estrategicamente o desenvolvimento de mecanismos sustentáveis para aperfeiçoamentos de SST nas organizações.

^{7NT} Mencionado com referência ao Ciclo de Deming, na página 3 desta publicação (Nota da Tradutora).



Referências

1. International Labour Standards by subject, Occupational safety and health, ILO Internet site: <http://www.ilo.org/ilolex/english/subjectE.htm#s12>
2. Global Strategy on Occupational Safety and Health: Conclusions adopted by the International Labour Conference at its 91st Session, 2003. International Labour Office, 2004. http://www.ilo.org/safework/info/publications/lang--en/docName--WCMS_107535/index.htm
3. List of occupational diseases (revised 2010). Identification and recognition of occupational diseases: Criteria for incorporating diseases in the ILO list of occupational diseases (OSH 74). <http://www.ilo.org/safework/publications/>
4. Guidelines on occupational safety and health management systems. (ILO-OSH 2001). <http://www.ilo.org/safework/info/publications/>
5. General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (No. 164), and the Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981, International Labour Conference, 98th Session, 2009. Report III (Part 1B), International Labour Office, Geneva. ISBN 978-92-2-120636-1.
6. Fundamental principles of occupational health and safety, second edition, International Labour Office, Geneva, 2008
7. Background information for developing an ILO policy framework for hazardous substances, Sectoral Activities Programme, International Labour Office, Geneva, 2007 (MEPDHS/2007). <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/mepfhs07/mepfhs-r.pdf>
8. ILO SafeWork: Information on Control banding: http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/ctrl_banding/index.htm
9. Robens: Great Britain Committee on Safety and Health at Work: Safety and health at work, report of the Committee, 1970–72 (London, 1972).
10. Report of the OECD Workshop on the Safety of Manufactured Nanomaterials, 7–9 December 2005, Document No. ENV/JM/MONO(2006)19, available at <http://www.oecd.org/chs/>.
11. Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH) Regulation (EC) No 1907/2006 and Directive 2006/121/EC amending Directive 67/548/EEC were published in the Official Journal on 30 December 2006.
12. Strategic Approach to International Chemicals Management, 2006. United Nations Environment Programme (UNEP). <http://www.chem.unep.ch/>
13. International Council of Chemical Associations (ICCA) Responsible Care <http://www.icca-chem.org/en/Home/ICCA-initiatives/Responsible-Care/>
14. Work improvement and occupational safety and health management systems: Common features and research needs, Kazutaka Kogi, Industrial Health 2002, 40, 121-133.
15. Systems in focus: Guidance on occupational safety and health management systems, Institution of Occupational Safety and Health (IOSH), 2009. <http://www.iosh.co.uk>
16. Workplace Arrangements for OHS in the 21st Century, Professor David Walters, TUC Professor of Work Environment, School of Social Sciences, Cardiff University, United Kingdom, July 2003.



Anexo 1.

Elementos essenciais de um sistema de gestão da segurança e saúde no trabalho

Política

Política de SST: O empregador, em consulta com os trabalhadores e os seus representantes, deveria formular por escrito uma Política para SST.

Participação dos trabalhadores: A participação dos trabalhadores é um elemento essencial de um sistema de gestão de segurança e saúde no local de trabalho.

Organização

Responsabilidade e obrigações: O empregador deveria ser globalmente responsável pela protecção da segurança e saúde dos trabalhadores, liderar as actividades de SST e assegurar que a SST é uma responsabilidade da hierarquia, conhecida e aceite a todos os níveis.

Competência e formação profissional: O empregador deveria definir os requisitos necessários para as competências em SST, sendo que deveriam ser estabelecidas e confirmadas disposições que assegurassem a competência de todas as pessoas para assumirem os seus deveres e as suas responsabilidades relativamente aos aspectos de segurança e saúde.

Documentação: De acordo com a dimensão do local de trabalho e com a natureza das respectivas actividades, a documentação relativa a SST deveria ser elaborada, actualizada, revista, modificada se necessário, comunicada e prontamente acessível a todos os trabalhadores no local de trabalho ou afectos ao mesmo. A documentação poderia abranger: a política de SST; responsabilidades atribuídas; disposições sobre perigos e riscos profissionais assim como medidas para a respectiva prevenção e controlo; registos das actividades de SST, acidentes de trabalho, doença e incidentes, legislação e regulamentação nacionais sobre SST; registos de exposição, controlo do ambiente de trabalho, dados sobre a saúde dos trabalhadores; resultados do controlo; procedimentos técnicos e administrativos, instruções e outros documentos relevantes para orientação interna.

Comunicação: Dever-se-ia proceder ao estabelecimento e à actualização dos procedimentos e das disposições necessários para receber, documentar e responder adequadamente a comunicações internas e externas relativas a SST; a garantir a comunicação interna de informações sobre SST entre níveis e funções relevantes no local de trabalho; e assegurar que as preocupações, as ideias e os contributos dos trabalhadores e dos seus representantes sobre matérias de SST sejam recebidos, considerados e que lhes seja dada resposta.

Planeamento e implementação

Análise inicial: O sistema de gestão de SST existente e as disposições relevantes deveriam ser avaliados através de uma análise inicial adequada ao fornecimento de uma linha de base a partir da qual se possa medir o processo de melhoria contínua do sistema de gestão de SST. No caso de não existir qualquer sistema de gestão de SST, a análise inicial serviria de base para criar um sistema de gestão de SST. A análise inicial deveria ser levada a efeito por pessoas competentes, consultados os trabalhadores e os seus representantes, como é conveniente.

Planeamento, desenvolvimento e implementação do sistema: O objectivo do planeamento deveria ser criar um sistema de gestão de SST que preveja: (a) no mínimo, a existência de conformidade com as leis e regulamentações nacionais; (b) os elementos do sistema de gestão de SST; e (c) a melhoria continuada dos resultados obtidos em matéria de SST. Deveriam ser implementadas disposições para um planeamento adequado



e apropriado em matéria de SST com base nos resultados da análise inicial, em análises subsequentes e noutros dados disponíveis. Estas disposições para o planeamento deveriam contribuir para a protecção da segurança e saúde no trabalho, devendo abranger o desenvolvimento e a implementação de todos os elementos do sistema de gestão de SST.

Objectivos da segurança e saúde no trabalho: Em conformidade com a política de SST e com base na análise inicial e noutras análises subsequentes, deveriam ser estabelecidos objectivos mensuráveis de SST e as necessidades específicas do local de trabalho. Deveriam estar em conformidade com a legislação e as regulamentações nacionais; dirigir-se à melhoria contínua da protecção dos trabalhadores para atingir o melhor desempenho de SST; ser realistas e alcançáveis; ser documentadas e comunicadas a todas as funções e níveis relevantes no local de trabalho; ser periodicamente avaliadas e, se necessário, actualizadas.

Prevenção de riscos

Medidas de prevenção e de controlo: Os perigos e os riscos para a segurança e saúde dos trabalhadores deveriam ser identificados, hierarquizados e avaliados numa base de continuidade. Por ordem de prioridade, as medidas preventivas e de protecção deveriam: (a) eliminar os perigos e os riscos; (b) controlar os riscos na sua origem através de medidas adequadas; (c) minimizar os riscos através da concepção de sistemas de trabalho seguro; e (d) quando os riscos residuais não puderem ser controlados por medidas colectivas, o empregador deveria providenciar equipamento de protecção individual apropriado incluindo vestuário, a título gratuito, e deveria implementar medidas para garantir a utilização e a conservação do referido equipamento.

Deveriam ser estabelecidos procedimentos de prevenção e de controlo de riscos, devendo também: (a) ser adaptados aos riscos identificados na organização; (b) ser revistos e modificados, se necessário, com regularidade; (c) estar em conformidade com a legislação e as regulamentações nacionais e reflectir boas práticas; e (d) ter em conta o estado actual do conhecimento sobre a matéria, incluindo informações e relatórios de organizações, tais como serviços de inspecção do trabalho, serviços de segurança e saúde no trabalho e, eventualmente, outros serviços.

Gestão da mudança: O impacto na SST de mudanças internas (tais como as relativas a pessoal, novos processos, procedimentos de trabalho, estruturas organizacionais ou aquisições) e de mudanças externas (por exemplo, em resultado de alterações na legislação e regulamentações nacionais, de fusões de empresas e de desenvolvimentos nos conhecimentos e na tecnologia de SST) deveria ser avaliado, sendo que se deveriam tomar medidas preventivas antes de concretizar essas mudanças. Deveria proceder-se, no local de trabalho, a uma identificação de perigos e a uma avaliação de riscos antes de qualquer modificação ou introdução de novos métodos de trabalho, de processos ou de maquinaria. Tal avaliação deveria ser levada a efeito em consulta com os trabalhadores, envolvendo-os, aos seus representantes e, eventualmente, ao comité de segurança e saúde no trabalho. Para a implementação de uma “decisão de mudar”, dever-se-ia assegurar que todos os membros interessados da organização fossem devidamente informados e recebessem formação adequada para o efeito.

Preparação e resposta a emergências: Os procedimentos de prevenção, preparação e resposta a emergências deveriam ser estabelecidos e confirmados por meio de informação e formação internas continuadas e da comunicação com serviços de emergência externos. Esses procedimentos deveriam identificar a possibilidade de ocorrência de acidentes e de situações de emergência e prevenir os riscos em matéria de SST daí decorrentes. Deveriam, ainda, ser estabelecidos em cooperação com serviços de emergência externos e, eventualmente, com outras entidades.

Aquisições: Deveriam ser estabelecidos e actualizados os procedimentos necessários para assegurar que: (a) as condições necessárias em matéria de segurança e saúde no local de trabalho sejam identificadas, avaliadas e integradas nas especificações de compra e de locação de bens e serviços; (b) as exigências em matéria de segurança e saúde no trabalho previstas na legislação e nas regulamentações nacionais e pela organização sejam identificadas antes da aquisição de bens e serviços; e (c) antes da utilização desses bens e serviços se tomem disposições que estejam em conformidade com as exigências mencionadas.

Contratação: Deveriam ser estabelecidos e actualizados procedimentos para assegurar que as exigências de segurança e saúde no local de trabalho sejam aplicadas aos subcontratados e aos seus trabalhadores.



Avaliação

Monitorização e medição do desempenho: Os procedimentos para controlar, medir e registar regularmente o desempenho de SST deveriam ser desenvolvidos, implementados e revistos periodicamente. Deveriam ser atribuídas responsabilidades, obrigações e poderes de controlo aos diferentes níveis da estrutura.

Investigação de acidentes de trabalho, doenças e incidentes e o seu impacto na eficácia das medidas de SST: A investigação da origem e das causas subjacentes dos acidentes de trabalho, das doenças e dos incidentes deveria identificar algumas falhas no sistema de gestão de SST e deveria ser documentada. Tais investigações deveriam ser levadas a efeito por pessoas competentes, com a adequada participação dos trabalhadores e dos seus representantes. Os resultados deveriam ser comunicados à comissão de segurança e saúde, sempre que exista, e a comissão deveria fazer as recomendações adequadas. Os dados da investigação e as recomendações deveriam ser objecto de comunicação às pessoas adequadas, visando medidas correctivas a incluir na análise de gestão e ser tidas em conta para fins de melhoria contínua. Os relatórios produzidos por agências de investigação externas, tais como serviços de inspecção do trabalho e instituições de segurança social, deveriam ser tratadas do mesmo modo que as investigações internas, respeitando a devida confidencialidade.

Auditoria: Deveriam ser estabelecidas disposições no sentido de efectuar auditorias periódicas de cada um dos elementos do sistema de gestão de SST, para determinar o desempenho global do sistema e a sua eficácia na protecção da segurança e saúde dos trabalhadores e na prevenção de acidentes. Deveria proceder-se ao desenvolvimento de uma política e de um programa de auditorias, que englobem a designação da competência do auditor, o âmbito da auditoria, a frequência das auditorias, a metodologia das mesmas e os respectivos relatórios.

Análise da gestão: As análises da gestão deveriam ser efectuadas periodicamente, no sentido de avaliar a estratégia global do sistema de gestão de SST para determinar se corresponde aos objectivos previstos e às necessidades do local de trabalho; deveriam basear-se nos dados coligidos e nas acções levadas a efeito durante o período em consideração, bem como na identificação dos aspectos e das prioridades a alterar para melhorar a eficácia do sistema e atingir os objectivos.

Acção para a melhoria

Acção preventiva e correctiva: Deveriam ser estabelecidas e confirmadas medidas em matéria de acção preventiva e correctiva, em resultado da monitorização e da medição do desempenho do sistema de gestão de SST, das auditorias do sistema de gestão de SST e das análises da gestão. Quando a avaliação do sistema de gestão de SST ou outras fontes indicarem que as medidas de prevenção e correcção dos riscos são inadequadas ou tendem a sê-lo, as medidas correctivas deveriam ser tratadas em conformidade com a ordem de prioridade reconhecida para as medidas de prevenção e de controlo, completadas e documentadas atempadamente de forma pertinente.

Melhoria contínua: Deveriam ser estabelecidas e confirmadas medidas para a melhoria contínua dos elementos relevantes do sistema de gestão de SST e do sistema na sua globalidade. Estas medidas deveriam ter em conta os objectivos e todas as informações e dados obtidos sobre cada um dos elementos do sistema, incluindo os resultados da avaliação, medições do desempenho, investigações, recomendações das auditorias, resultados das análises da gestão, recomendações para aperfeiçoamento, alterações na legislação e nas regulamentações nacionais e nos acordos colectivos, novas informações relevantes, quaisquer modificações significativas de carácter técnico ou administrativo nas actividades do local de trabalho, bem como os resultados dos programas de protecção e de promoção da saúde. Os processos de segurança e saúde no trabalho deveriam ser comparados com outros, no sentido de melhorar a eficácia em matéria de segurança e saúde.

11-15 Setembro 2011
Centro de Congressos de Hailç, Istambul, Turquia



www.safety2011turkey.org

Construindo uma cultura da prevenção para um futuro saudável e seguro

O XIX Congresso Mundial é uma ocasião única para os órgãos decisores, profissionais da segurança e saúde, representantes dos empregadores e dos trabalhadores e outros intervenientes trocar informações com os seus homólogos do mundo inteiro.

Os quatro temas principais deste congresso são os seguintes:

- **Novos desafios num mundo do trabalho em mudança e numa economia globalizada**
- **Concentração social, parcerias e inovações em matéria de segurança e saúde no trabalho**
- **Abordagem sistemática da segurança e saúde no trabalho**
- **Abordagens globais, pró-activas e preventivas da segurança e saúde no trabalho**

Juntem-se a nós em Istambul em Setembro de 2011!



Organização Internacional do Trabalho



Associação Internacional da Segurança Social



Ministério do Trabalho e da Segurança Social - Turquia