

Sistemas de Gestão da Segurança e Saúde no Trabalho com base nas Diretrizes da OIT (ILO-OSH 2001)

Luís Alves Dias

Engº Civil, Professor do IST, Lisboa-Portugal (luis.dias@civil.ist.utl.pt)

Resumo

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) publicou em 2001 as “Diretrizes sobre sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho – ILO-OSH 2001”, com base em consenso internacional tripartite e refletindo os valores incluídos nas Convenções, Recomendações e Códigos de Prática da OIT. Essas diretrizes fornecem orientações para a implementação destes sistemas em nível nacional e em nível das *Organizações* (empresas em geral), bem como para o desenvolvimento de diretrizes específicas para grupos de empresas tendo em conta a sua dimensão (ex. micro, pequena, média e/ou grande) e/ou as suas atividades particulares (ex. empresas de um dado setor de atividade), como é o caso do setor da construção. Para este setor de atividade, a criação de Diretrizes Específicas deve ter em conta também as disposições da Convenção 167 sobre segurança e saúde na construção adotada em 1988, e ainda o Código de Prática da OIT também sobre segurança e saúde na construção publicado em 1992. Por outro lado, as *Organizações* que implementam sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho (SG-SST) com base nestas Diretrizes da OIT têm vindo a manifestar interesse no reconhecimento dos seus sistemas por entidade externa e independente. Neste documento apresentam-se os aspetos essenciais dessas Diretrizes, da Convenção 167 a ter em conta na implementação das mesmas ao setor da construção e, por último, discute-se uma abordagem para a implementação de um possível Sistema de Reconhecimento com vista a incentivar as empresas a implementarem SG-SST.

Palavras-chave: Sistemas de gestão da SST (SG-SST); Diretrizes da OIT (ILO-OSH 2001); Convenção 167 da OIT; Sistemas de Reconhecimento.

1 Introdução

A implementação sistemática de sistemas de gestão pelas empresas conheceu uma grande mudança no final dos anos de 1980 após a publicação pela Organização Internacional para a Normalização (ISO) das normas da família ISO 9000 relativa aos sistemas da qualidade. Cerca do meio da década de 1990, as empresas começaram também a implementar de forma sistemática, sistemas de gestão ambiental após a publicação das normas da família ISO 14000.

Entretanto, a necessidade de reforçar a melhoria das condições de trabalho dos trabalhadores levaram à criação de modelos específicos para a implementação de sistemas de gestão da segurança e saúde no Trabalho (SG-SST). Em 2000/2001, existiam cerca de 50 modelos em diferentes países do mundo. Em 1996/1997 e novamente em 1999/2000, a ISO foi solicitada a discutir a necessidade de estabelecer uma norma internacional sobre SG-SST. Em ambas as ocasiões, o resultado dessa consulta a todos os países membros da ISO foi negativa.

Efetivamente, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), enquanto fórum adequado nesta matéria, iniciou a preparação de diretrizes com esta finalidade em 1996/97 baseado em consenso internacional e tripartite e refletindo os valores da OIT incluídos nas suas Convenções, Recomendações e Códigos de Prática.

Tratam-se das “Diretrizes sobre Sistemas de Gestão da Segurança e Saúde no Trabalho - ILO-OSH 2001” publicadas em Abril de 2001, cuja designação segue a terminologia anglo-saxónica (International Labour Organization – Occupational Safety and Health 2001). Essas Diretrizes, que já se encontram traduzidas atualmente em 22 idiomas, foram adotadas pelo Brasil em outubro de 2005, após ter sido publicada a versão Brasileira pela FUNDACENTRO.

Essas Diretrizes fornecem as orientações necessárias para a implementação de SG-SST em nível nacional e em nível das *Organizações*, bem como para o desenvolvimento de

Diretrizes Específicas para atender a exigências de grupos com determinadas dimensões como é o caso das micro e pequenas empresas (MPEs) ou as pequenas e médias empresas (PMEs) e/ou sectores de actividade com riscos específicos ou com elevada sinistralidade laboral como é o caso do setor da construção.

Para este setor de atividade, as Diretrizes Específicas deverão ter em conta a Convenção 167 da OIT e o Código de Prática da OIT, ambos sobre segurança e saúde na construção. Esta Convenção 167 foi ratificada pelo Brasil em Maio de 2006 entrando em vigor em maio de 2007 (ratificação pelo Decreto Legislativo n.º 61 do Senado Federal e promulgação da Presidência da República através do Decreto n.º 6271 de novembro de 2007).

No presente documento, referem-se no ponto 2 os principais aspetos que caracterizam as Diretrizes da OIT sobre os SG-SST (ILO-OSH 2001) e, no ponto 3 apresentam-se os princípios orientadores da Convenção 167 da OIT sobre segurança e saúde na construção que deverão ser tidos em conta na implementação dos referidos SG-SST no setor da construção.

No ponto 4 discute-se um possível Sistema de Reconhecimento destinado às empresas que implementem SG-SST com base nessas Diretrizes e que pretendam requerer o reconhecimento desses sistemas.

Finalmente, no ponto 5 apresentam-se as principais conclusões deste documento, incluindo as principais vias de desenvolvimento futuro para a implementação das Diretrizes da OIT (ILO-OSH 2001) em nível nacional e em nível das *Organizações* (principalmente empresas).

Para relevar a importância dos SG-SST é necessário criar um enquadramento nacional adequado com vista a incentivar as empresas a implementarem esses sistemas nos locais de trabalho e assim reduzirem o número de acidentes e doenças ocupacionais que a melhoria das condições de trabalho dos trabalhadores decerto proporcionará.

2 As Diretrizes da OIT sobre SG-SST (ILO-OSH 2001)

A versão Brasileira das Diretrizes da OIT sobre sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho (ILO-OSH 2001) foi publicada pela Fundacentro em 2005 e em outubro desse mesmo ano foi assinada a declaração de adoção pelo Brasil dessas Diretrizes subscrita pelo Ministro do Trabalho e Emprego e pelo Director do Programa *SafeWork* da OIT durante o congresso V CMATIC realizado em Recife. O Brasil foi assim o segundo país da América Latina a adoptar essas Diretrizes da OIT, seguindo o exemplo de outros países do mundo, incluindo da União Européia, que também já adoptaram e que já se encontram em processo de implementação prática pelas empresas.

Para dar seguimento prático ao processo iniciado com a adoção dessas Diretrizes, importa desenvolver um quadro nacional para os sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho que inclua, conforme previsto nas Diretrizes da OIT, o seguinte:

- a formulação de uma política nacional para o estabelecimento e promoção de sistemas de gestão da SST nas *Organizações* (principalmente empresas);
- a elaboração das Diretrizes Nacionais para a implementação de SG-SST baseadas nas Diretrizes da OIT (ILO-OSH 2001), tendo em conta a legislação nacional e as práticas nacionais;
- a elaboração, sempre que necessário e apropriado, de Diretrizes Específicas baseadas nessas Diretrizes Nacionais para ter em conta as particularidades de grupos específicos de *Organizações* (como é o caso das empresas de construção).

Em paralelo com a elaboração dessas Diretrizes (Nacionais e Específicas) deveria também ser elaborado um Sistema de Reconhecimento destinado às empresas que implementem SG-SST com base nessas Diretrizes e requeiram o reconhecimento dos seus sistemas. Trata-se de elaborar um regulamento (Procedimento) estabelecendo as regras a seguir pelas entidades que ficarão responsáveis pela realização das auditorias aos SG-SST implementados pelas empresas para verificação da conformidade com as

Diretrizes aplicáveis (Nacionais e/ou Específicas) e, conseqüentemente, pela emissão da “Carta de Reconhecimento do SG-SST”, cujos termos deverão ser criteriosamente elaborados.

Por outro lado, prevendo-se que num futuro próximo diversas entidades sem fins lucrativos venham a manifestar interesse na promoção da implementação de SG-SST pelas suas associadas, seria também desejável que uma entidade tutelada pelo Ministério do Trabalho estabelecesse um Sistema de Acreditação destas entidades, o qual deveria incluir o acima citado Sistema de Reconhecimento tendo em vista garantir a uniformidade de procedimentos e assegurar a independência das pessoas que realizarão essas auditorias e também das que decidirão sobre a emissão da referida “Carta de Reconhecimento”. Este Sistema de Reconhecimento é tratado na seção 4 deste documento.

No Brasil, a Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP), criada em 1996, inclui no âmbito da sua missão, entre outras, a apresentação de propostas de orientação para o Ministério do Trabalho e Emprego visando a melhoria contínua das condições de trabalho dos trabalhadores. Deste modo, a CTPP poderia assim ser dinamizadora do processo de criação das referidas Diretrizes Nacionais e do Sistema de Reconhecimento a que atrás se alude. Poderia também dinamizar a criação por outras entidades de Diretrizes Específicas para determinados sectores de actividade, como é o caso do sector da construção. Neste último caso, o Comité Permanente Nacional (CPN) poderia também, em conjunto com a CTPP ou por si só, constituir-se como dinamizadora ou promotora de Diretrizes Específicas para o setor da construção.

A implementação de SG-SST seguindo as Diretrizes da OIT, para além de facilitar a acção de quem tem de cumprir (empresas) ou fiscalizar (Inspeções do Trabalho), irá contribuir significativamente para a redução da informalidade e do número de acidentes de trabalho e de doenças profissionais.

2.1 Abordagem da OIT sobre os SG-SST

Na Figura 1 ilustra-se a abordagem da OIT para os sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho (ILO-OSH 2001).

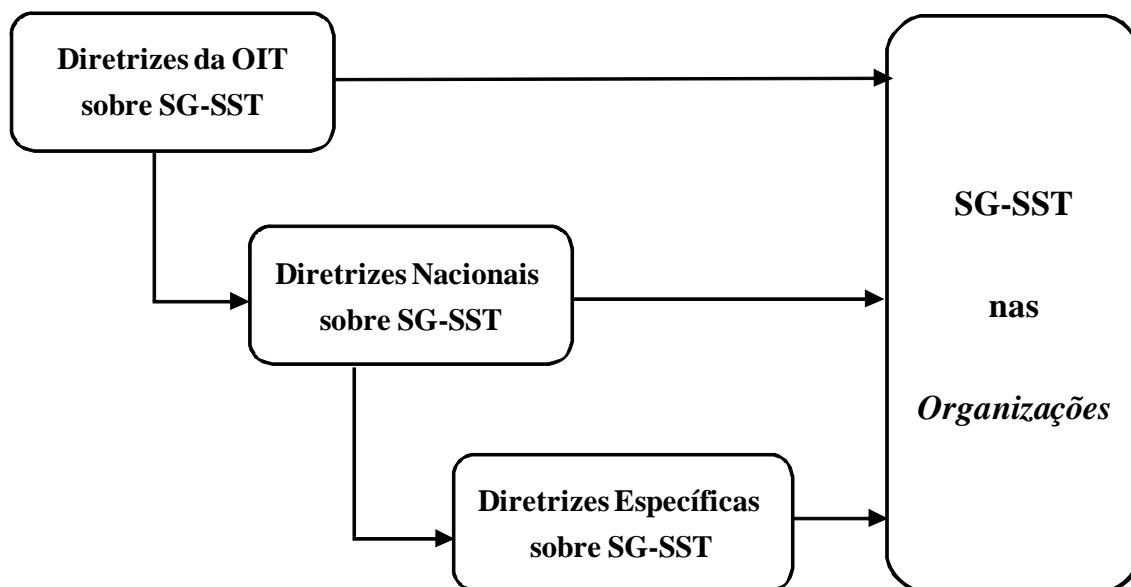


Figura 1 – Abordagem da OIT sobre os sistemas de gestão da SST

Conforme atrás referido, as Diretrizes da OIT prevêm a formulação de uma política nacional para os SG-SST e a elaboração de Diretrizes Nacionais e de Diretrizes Específicas.

A **política nacional** para o estabelecimento e promoção de sistemas de gestão da SST nas empresas deve ser coerente com a política nacional geral para a SST e conter os princípios e procedimentos gerais como referido na ILO-OSH 2001. É desejável que esta política seja referenciada na política nacional para a segurança e saúde no trabalho (esta mais abrangente do que aquela).

Para além disso, essa política deverá ser clara, compreensiva e coerente com os princípios referidos nas Convenções da OIT (designadamente as ratificadas pelo país) e com as leis e regulamentos nacionais. Essa política deve incluir objectivos mensuráveis não apenas

reativos (acidentes e doenças ocupacionais) mas sobretudo proativos. Deve também ser tão curta quanto possível e tornada pública por todos os meios necessários de forma a que todos os trabalhadores possam conhecê-la e entendê-la.

As **Diretrizes Nacionais** para a implementação de sistemas de gestão da SST pelas empresas devem ser elaboradas tendo em conta as leis, regulamentos e práticas existentes no país e estruturadas com base no modelo estabelecido para os sistemas de gestão da SST a implementar pelas empresas, conforme referido na seção 2.2 deste documento.

Estas Diretrizes devem incluir (ou fazer referência a leis ou regulamentos existentes) nomeadamente:

- definição das competências e responsabilidades dos principais intervenientes no processo de promoção da política para os SG-SST acima referida;
- regulamentação de um sistema de compensação de perdas relacionadas com os acidentes e doenças ocupacionais;
- estabelecimento de um sistema credível de estatísticas de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais para suportar as ações que se mostrarem necessárias para a melhoria contínua;
- preparação de um modelo para a Entidade responsável pela operacionalização das Diretrizes Nacionais para reportar os objetivos atingidos no ano anterior e o planeamento de novas ações para o futuro, incluindo quando apropriado a revisão da referida política com vista a melhoria contínua.

Essas Diretrizes Nacionais devem ser elaboradas por entidade tutelada pelo Ministério do Trabalho (constituindo-se como Entidade Acreditadora, conforme se refere na seção 4 deste documento) e serem desenvolvidas com base no princípio segundo o qual as empresas, enquanto destinatários de leis e regulamentos, devem ser parte do processo de verificação sistemática da conformidade realizando o autocontrolo. A implementação de

um sistema de gestão da SST estruturado ajudará as empresas neste autocontrolo e facilitará as auditorias externas para um reconhecimento independente do Sistema.

Diversos países têm vindo a adoptar essas Diretrizes da OIT através da assinatura de acordos de intenção entre a OIT e os respectivos Ministérios do Trabalho (MT) para a sua implementação. Na América do Sul, a Argentina e o Brasil são dois desses países que adoptaram essas Diretrizes, respectivamente em Abril e Outubro de 2005, tendo a Argentina já publicado as suas Diretrizes Nacionais numa iniciativa do Ministério do Trabalho através da Resolução SRT n.º 523 de Abril de 2007. Neste país, foi também publicado em Outubro de 2007 um Sistema de Reconhecimento das empresas que implementem SG-SST segundo essas Diretrizes Nacionais através da Resolução SRT n.º 1629 de outubro de 2007. Essas iniciativas pioneiras deste país têm sido amplamente divulgadas com elevado impacto a nível internacional.

As **Diretrizes Específicas** baseadas nas Diretrizes Nacionais (ou nas Diretrizes da OIT, se estas ainda não existirem) têm vindo a ser reconhecidas como uma boa abordagem para responder às necessidades de grupos específicos de empresas, tendo em conta a sua dimensão (por ex. micro, pequenas, médias e grandes empresas) e/ou os seus riscos específicos (por ex. empresas de setores de atividade específicos, como é o caso da indústria da construção).

É o caso da Alemanha que implementou em 2005 Diretrizes Específicas para pequenas e médias empresas de construção (AMS-BAU) e do Japão que para além de elaborar Diretrizes Específicas para a construção também implementou um Sistema de Reconhecimento destinado a atestar o cumprimento dessas Diretrizes pelas empresas que desejem ser auditadas por entidade independente sem fins lucrativos. Estas Diretrizes poderão vir a ser elaboradas por iniciativa de Grupos de *Organizações* sem fins lucrativos, caso em que deveriam ser submetidas à apreciação da entidade tutelada pelo Ministério do Trabalho acima referida.

2.2 Implementação de Sistemas de Gestão da SST nas empresas

As Diretrizes da OIT e as Nacionais e Específicas constituem os referenciais que as empresas deverão utilizar para implementarem os seus próprios sistemas de gestão, os quais deverão ter em conta o sistema de gestão global existente nas respectivas empresas e com os quais deverão ser compatíveis ou integrados.

Na implementação desses sistemas de gestão da SST, a questão que se coloca é a de saber e documentar o que faz a empresa para:

- prevenir os perigos a que os trabalhadores estão expostos;
- demonstrar o cumprimento da legislação sobre SST;
- provar as ações implementadas relacionadas com a SST;
- melhorar continuamente o seu desempenho em matéria de SST.

Estas são apenas algumas das questões que as empresas devem considerar quando implementam os seus próprios sistemas de gestão da SST.

As Diretrizes acima referidas estabelecem os elementos que o sistema deverá conter, mas não estabelecem a forma como esses elementos devem ser cumpridos em cada empresa. Esses elementos são apresentados no quadro 1, juntamente com alguns exemplos que poderão ajudar as empresas a implementarem os seus sistemas de gestão da SST.

O processo de implementação de um sistema de gestão da SST numa empresa deve pois começar pela interpretação e adaptação do conteúdo desses elementos às atividades de cada empresa, tendo em conta a dimensão e o tipo de trabalhos que a empresa realiza.

Quadro 1 – Elementos das Diretrizes da OIT (ILO-OSH 2001), incluindo exemplos

<p>Política</p>
<p>1 Política de segurança e saúde no trabalho</p> <p>Referência ao cumprimento de toda a legislação e regulamentos sobre construção e sobre segurança e saúde no trabalho; cumprimento dos objetivos sobre custos e tempo de cada obra sem comprometer as necessárias medidas de prevenção; responsabilidade de todos os intervenientes em matéria de segurança e saúde no trabalho; política de SST tendencialmente de “zero acidentes” e “zero doenças profissionais”; valorização dos contributos de todos os intervenientes para a melhoria contínua desta política de SST; ...</p>
<p>2 Participação dos trabalhadores</p> <p>Promover comités de SST ao nível da empresa e, quando aplicável, a nível de cada canteiro de obra; promover e reconhecer a existência de representantes dos trabalhadores; disponibilizar o tempo e os recursos que estes representantes necessitam para cumprirem a sua missão; valorizar os contributos dos trabalhadores sobre SST; treinar e informar os trabalhadores sobre riscos e respectivas medidas preventivas tendo em conta as tarefas que têm de desempenhar;...</p>
<p>Organização</p>
<p>3 Responsabilidade e obrigação de prestar contas</p> <p>Reconhecer que a responsabilidade de primeira linha em matéria de SST é da gestão de topo (administração) da empresa ou do canteiro de obra; definição de um adequado organograma funcional; distribuição de responsabilidades e tarefas clarificando “quem faz o quê, como e quando” para cada tarefa (por ex. através da organização de tabelas com as tarefas em linhas e a outra informação em colunas);...</p>

4 Competência e capacitação

Definir claramente as funções de cada posição (ex. gestor, director, especialista em SST), incluindo o superior hierárquico e o substituto na sua ausência, e também as qualificações mínimas requeridas para essa posição; identificar as necessidades de capacitação (quem deve participar e que tipo de capacitação é necessária), planear as ações para capacitação, realizar esse plano e medir o desempenho; ...

5 Documentação do SG-SST

Elaborar o Manual do SG-SST (a nível da empresa); Plano de SST (a nível do projeto ou canteiro de obra); Plano de SST para a fase de utilização/ manutenção; procedimentos (comunicação, controlo da prevenção de perigos, concurso, avaliação e seleção de empresas, monitoramento do desempenho, medição e registo) e instruções de trabalho (processos e métodos de construção), registros de SST (evidências das ações implementadas); ...

6 Comunicação

Preparar um procedimento relacionado com o cumprimento do fluxo de comunicação de acordo com o organograma da empresa; estabelecimento de uma codificação inequívoca dos documentos (especificações e desenhos); registrar todas as comunicações importantes (escritas, verbais e electrónicas); assegurar a transmissão de toda a informação sobre SST a todas as pessoas interessadas; ter em conta a língua de todas os trabalhadores nos canteiros de obras; ...

Planejamento e implementação

7 Revisão inicial

Organizar um dossier com toda a legislação e regulamentação aplicável; compilar todas as normas técnicas aplicáveis, designadamente relacionada com estruturas temporárias (por ex. guarda-corpos, andaimes); identificar os principais perigos tendo em conta o tipo de trabalhos a realizar e o ambiente circundante e definir as

<p>respectivas medidas gerais de prevenção; estabelecer um sistema de controlo da saúde dos trabalhadores, assegurando o mesmo para todos os subcontratados; ...</p>
<p>8 Planeamento, desenvolvimento e implementação do sistema</p> <p>Preparar, a nível da empresa, um plano para atingir cada um dos objetivos definidos no elemento 9, incluindo o que tem de ser feito, por quem, como e quando, e também os recursos necessários; a nível do projeto ou canteiro de obra, analisar o plano de trabalhos (introduzindo as alterações necessárias para evitar a concentração de muitas atividades incompatíveis); organizar um plano de SST para a fase de execução e um plano de SST para a fase de utilização/manutenção; ...</p>
<p>9 Objetivos da SST</p> <p>Definir os objetivos específicos para a empresa, consistente com as leis e regulamentos aplicáveis e focalizando na melhoria continua; esses objetivos devem ser mensuráveis, realísticos e periodicamente revistos; definir indicadores de desempenho (reativos e proativos); cumprimento do plano de capacitação; cumprimento do programa de auditorias e periodicidade estabelecida; ...</p>
<p>10 Prevenção de perigos</p>
<p>10.1 Medidas de prevenção e controlo</p> <p>Preparar fichas de registo para controlo e prevenção (fichas de identificação de riscos e respectivas medidas preventivas) de pessoas (informação sobre riscos e equipamento de proteção individual), de materiais com riscos envolvidos e de equipamento de apoio; preparar planos de monitoramento e prevenção para cada operação de construção com riscos envolvidos; ...</p>
<p>10.2 Gestão de mudanças</p> <p>Implementar os mecanismos para assegurar a utilização permanente dos documentos de suporte actualizados (leis, regulamentos, normas técnicas e especificações); acompanhar a evolução tecnológica; promover a participação dos trabalhadores em</p>

ações de capacitação externas (incluindo congressos e seminários técnicos), sem custos para os trabalhadores e sempre que possível no horário de trabalho);
integração de novos trabalhadores na empresa (ex. brochuras de boas vindas); ...

10.3 Prevenção, preparação e resposta a emergências

Preparar plano de emergência, tendo em conta os acidentes potenciais (ex. ocorrência de acidente de trabalho grave) e outras situações de emergência (ex. sismos, inundações); organizar e divulgar uma lista de telefones de emergência (ex. bombeiros, hospital); disponibilizar informação e comunicação às autoridades competentes (Por ex. Inspeções do Trabalho); considerar assistência de primeiros socorros nas frentes de trabalho (estabelecer critérios para o número e distribuição de socorristas); ...

10.4 Aquisição

Preparar um procedimento destinado a assegurar que os requisitos de SST (incluindo as leis e regulamentos aplicáveis) fazem parte das especificações de compra ou aluguer de produtos ou serviços (ex. subcontratos), incluindo em especial os critérios e métodos para avaliação e seleção de empreiteiros e subempreiteiros; ...

10.5 Contratação

Assegurar que os contratos ou subcontratos incluem cláusulas específicas sobre SST relacionadas com: (i) o seguro de acidentes de trabalho de todos os trabalhadores; (ii) a transmissão ao subcontratista do plano de segurança e saúde (ou a parte aplicável ao subcontrato em causa); (iii) inclusão de cláusulas clarificando as responsabilidades quanto ao fornecimento de equipamento de proteção individual e para a capacitação, sem custos para o trabalhador; (iv) exigência de apresentação da documentação técnica relacionada com o equipamento de apoio utilizado pelo subcontratista; ...

Avaliação
<p>11 Monitoramento e medição do desempenho</p> <p>Estabelecer um procedimento para a definição de indicadores chave de desempenho relativas a SST baseados em monitoramento reativo (por ex. índices de sinistralidade laboral) e sobretudo proativos (comparando as ações realizadas com as planeadas, como por ex. reuniões sobre SST, auditorias no âmbito da SST, etc.); definir os métodos de medição de cada um destes indicadores; ...</p>
<p>12 Investigação de lesões, degradações da saúde, doenças e incidentes relacionados ao trabalho e seus impactos no desempenho de segurança e saúde</p> <p>Elaborar relatórios de investigação de acidentes de trabalho; analisar esses relatórios envolvendo os representantes dos trabalhadores; determinar as causas das falhas e tomar as ações necessárias para corrigir as medidas implementadas com vista a evitar a repetição do mesmo tipo de incidente ou acidente; ...</p>
<p>13 Auditoria</p> <p>Estabelecer um programa de auditorias no âmbito da SST (periodicidade das auditorias internas e/ou externas); definir a metodologia para a realização de cada auditoria (equipe auditora, plano da auditoria, relatório da auditoria); ...</p>
<p>14 Revisão pela gestão (administração)</p> <p>Estabelecer a periodicidade da revisão pela gestão de topo (administração) para avaliar o SG-SST e determinar oportunidades de melhoria, incluindo a necessidade de alterar aspetos específicos do sistema; considerar como “<i>inputs</i>” para esta revisão pela gestão de topo, os resultados das auditorias, “<i>feedback</i>” dos clientes, ações corretivas e/ou preventivas, não-conformidades e não-cumprimentos, recomendações para melhoria; considerar como “<i>outputs</i>” destas revisões, como por exemplo, a melhoria da eficiência do SG-SST, melhoria do equipamento que influencia a SST, reforço dos recursos afetos à SST para atingir os objetivos acima referidos; ...</p>

Ação para melhoria
<p>15 Ação preventiva e corretiva</p> <p>Preparar um procedimento, incluindo a forma de registro de não-conformidades e não-cumprimentos e respectivas medidas corretivas e/ou preventivas a implementar para corrigir uma falha e/ou evitar a ocorrência do mesmo tipo de falha;...</p>
<p>16 Melhoria contínua</p> <p>Introduzir todas as alterações ao SG-SST que se revelarem necessárias em resultado das auditorias, da investigação de acidentes ou incidentes e das revisões pela gestão de topo, com vista a aumentar a eficiência do sistema e atingir os objetivos de SST estabelecidos;</p>

A implementação sistemática de sistemas de gestão da SST poderá ser feita por etapas, definindo-se prioridades quanto ao grupo de empresas a abranger em primeiro lugar. Tal permitirá servir de experiência para posterior extensão a outros grupos de empresas, exigindo porventura a criação de novas Diretrizes Específicas para atender às características de cada um desses grupos como é o caso do setor da construção que registra, na maioria dos países, elevados índices de sinistralidade laboral.

Uma redução desses indicadores terá decerto um impacto importante a nível geral. Considera-se por isso como boa medida, iniciar o processo de promoção da implementação de SG-SST por este grupo de empresas (construção) privilegiando eventualmente as empresas de determinada dimensão a definir (micro, pequena, média e/ou grande).

Por outro lado, considera-se também que devem ser as maiores empresas a darem o exemplo, no pressuposto de que muitas destas grandes empresas de construção subcontratam trabalhos a outras empresas de menor dimensão e assim estas últimas poderão vir a ser envolvidas “por arrastamento” nesse processo, “aprendendo” com

aquelas. Numa segunda etapa, a implementação desses Sistemas envolveria as pequenas e médias empresas, seguindo-se as microempresas de construção e empresas de outros sectores de actividade conforme for considerado mais conveniente.

Considera-se assim que as entidades sem fins lucrativos poderão constituir no Brasil o “motor” para a implementação pelas empresas de SG-SST baseados nas Diretrizes da OIT, numa experiência pioneira e de elevado sentido de promoção da qualidade de vida e de bem-estar dos trabalhadores que são os beneficiários últimos dos resultados esperados com a implementação desses Sistemas. Acredita-se que tal contribuirá significativamente para a redução do número de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, para além do benefício que as empresas terão nomeadamente no aumento da produtividade.

3 A Convenção 167 da OIT sobre Segurança e Saúde na Construção

As Convenções da OIT pretendem exercer uma função harmonizadora entre os diversos países no que respeita às questões da segurança e saúde no trabalho. A ratificação de uma Convenção representa assim o compromisso do país perante as disposições nela contidas, transmitindo internamente, mas também para o exterior, uma mensagem de que a segurança e saúde no trabalho é um valor.

Competirá pois a cada país avaliar a necessidade de adaptar ou não a legislação existente para atender a essas disposições. Caso se verifique não ser necessário adaptar qualquer legislação, a ratificação de uma Convenção significa que se assume que todas as disposições estão já contidas na legislação existente e que as mesmas serão mantidas.

A Convenção 167 sobre “Segurança e Saúde na Construção” foi aprovada na Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT) na sua septuagésima quinta sessão realizada em junho de 1988, revisando a Convenção 62 de

1937 sobre “Disposições de Segurança (Edificação)” que se mantém em vigor para os Estados Membros que a ratificaram e que ainda não ratificaram a nova Convenção.

Até à presente data (outubro de 2008), a Convenção 167 foi ratificada por 23 países e a Convenção 62 (que se mantém em vigor para os países que ainda não ratificaram a 167, conforme referido acima) foi ratificada por 30 países, dos quais 9 já a denunciaram por terem ratificado entretanto a Convenção 167. Tal significa que actualmente e no conjunto, as duas convenções foram ratificadas por 44 países.

Entre os países que ratificaram a Convenção 167, encontram-se 6 que integram a União Européia (Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Itália, Suécia e Luxemburgo) e outros 4 da América do Sul (Colômbia, Uruguai, Brasil e Panamá, por ordem cronológica de ratificação), os quais deverão ter já introduzido na legislação as adaptações pertinentes para atender às disposições dessa Convenção (com excepção do Panamá que ratificou essa Convenção há menos de um ano).

O Brasil é assim um dos países que ratificou a referida Convenção com efeitos a partir do registo na OIT em 19 de Maio de 2006, decisão cuja importância se releva, importando agora dar seguimento a tal ratificação, isto é, verificar se é ou não necessário introduzir adaptações à legislação para cumprimento dessa Convenção.

Importa registar que a Convenção 62, circunscrita à edificação, apenas abordava a necessidade de legislar sobre algumas disposições relativas à segurança, designadamente, de andaimes, plataformas de trabalho, escadas, equipamentos de elevação e outros, incluindo disposições gerais sobre o sistema de inspeção e a informação estatística sobre acidentes de trabalho.

A actual Convenção 167 é sem dúvida mais abrangente que a Convenção 62, quer quanto às disposições gerais, quer no que respeita às medidas de prevenção e protecção a implementar nos canteiros de obras.

Entre estas medidas, incluem-se, para além das referidas na anterior Convenção, outras relativas à segurança no próprio local de trabalho, no uso de explosivos, na utilização de equipamentos diversos, trabalho em ambiente em ar comprimido, etc..

Associada a esta Convenção, foi também publicada pela OIT a Recomendação 175 com o mesmo título da Convenção, que ajuda a compreender e interpretar as disposições contidas naquela. Por outro lado, a OIT publicou em 1992 o Código de Prática da Construção que fornece uma ajuda mais detalhada sobre a implementação das provisões dessa Convenção.

3.1 Disposições gerais da Convenção 167

É sobretudo nas disposições gerais da Convenção 167 que se colocam os maiores desafios aos Estados que a ratifiquem, os quais deverão legislar sobre a forma de as implementar.

Na Figura 2 salientam-se as seguintes duas principais disposições gerais que merecem atenção especial:

- a) designação de um “Construtor Principal” ou uma “Pessoa” (física ou jurídica, isto é, pessoa individual ou coletiva) responsável pela coordenação e cumprimento das medidas prescritas em toda a legislação aplicável de segurança e saúde no trabalho;
- b) envolvimento dos responsáveis pela concepção e planeamento dos projetos de construção (designadamente, projetistas, não apenas do produto final pretendido, mas também os projetistas das estruturas temporárias e dos projetos para produção) que deverão ter em conta a segurança e saúde no trabalho.

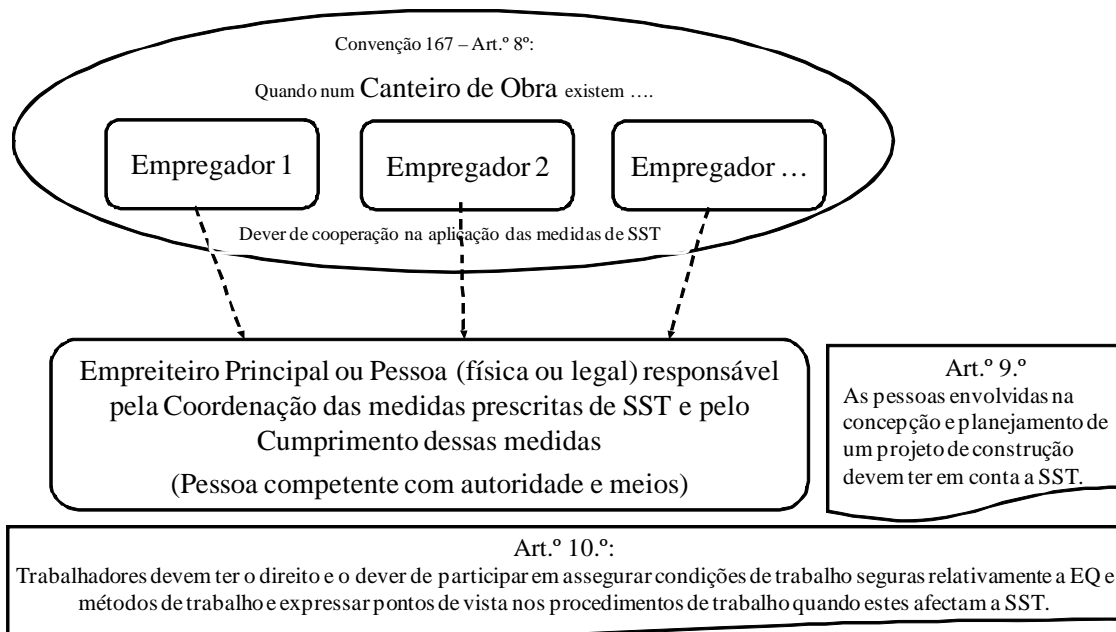


Figura 2 – Disposições gerais da Convenção 167 da OIT

Relativamente à primeira dessas disposições, a designação de um Construtor Principal (não confundir com Construtor Geral que, caso exista, poderá ser também o Construtor Principal) ou dessa Pessoa (física ou jurídica), deve ser obrigatório sempre que no canteiro de obra intervenha mais do que um empregador (note-se que um subempreiteiro é um empregador, mas nem todos os empregadores existentes em obra são subempreiteiros).

A legislação para a implementação desta nova figura poderá ser simples para as obras correntes e onde exista um Construtor Geral. Nos restantes casos, obras com vários construtores intervindo simultânea ou sucessivamente ou obras em que se pretenda designar uma Pessoa que não um dos construtores, a legislação poderá exigir maiores cuidados, tendo em conta a necessidade de definir qual dos construtores será o Construtor Principal, na acepção da Convenção, e/ou qual a qualificação da citada Pessoa (física ou jurídica), caso seja esta a opção.

Quanto à segunda das referidas disposições, para estender as competências dos projetistas à segurança e saúde no trabalho, a legislação deverá ser articulada com a legislação existente do âmbito da construção onde se regulam as responsabilidades dos projetistas.

Trata-se de uma questão que o meio técnico da construção deverá discutir para dar resposta a questões como as seguintes que a legislação nacional não poderá deixar de ter em conta:

- o que têm os projetistas de fazer para atenderem à segurança e saúde no trabalho durante a fase de projeto?
- como se reflecte esse aumento de competências, nos honorários pela elaboração dos projetos?
- “quais as suas reais responsabilidades em caso de ocorrência de um acidente de trabalho?

Existem porém já algumas experiências sobre estas matérias noutros países, principalmente nos países da União Europeia (UE), acreditando-se que a implementação adequada dessas disposições na legislação é da maior importância, explicando pelo menos em parte o decréscimo no número de acidentes de trabalho nos canteiros de obras de muitos dos países da UE.

Para isso, é necessário uma adequada e cuidada legislação que não exija a implementação de medidas de difícil aplicação prática que teria um efeito inverso ao pretendido, contribuindo para a sua descredibilização ou mesmo, por arrastamento, para o não cumprimento de outra legislação da segurança e saúde que se tenha revelado eficaz no passado. Importa pois evitar tais situações.

No caso dos países da União Europeia antes do alargamento (quer os que ratificaram a Convenção 167, quer os que ainda não a ratificaram), dir-se-ia que todos poderão já cumprir com as disposições dessa Convenção por força de uma Diretiva Europeia designada por “Diretiva Canteiros”, a qual foi já transposta para o direito interno desses países.

De fato, essa Diretiva, adoptada pela União Europeia em 1992, teve como base a referida Convenção 167. Nela é contemplada não só a segurança e saúde durante a fase de execução dos trabalhos mas também durante a fase de exploração / utilização /

manutenção das obras, tendo em conta que muitas das medidas a implementar devem ser previstas desde logo na fase de concepção dessas obras. Para maiores informações sobre o conteúdo desta Diretiva e adaptações legislativas introduzidas em diferentes países da União Europeia, poderá consultar-se o documento de trabalho n.º 200 publicado pela OIT - Brasil em 2005.

Conhecendo-se os progressos ocorridos nos países da União Europeia em matéria de redução de sinistralidade laboral, dir-se-ia que o saldo é muito positivo. A título de exemplo, após a publicação dessa Diretiva, o número de acidentes de trabalho fatais no setor da construção por cem mil trabalhadores decresceu cerca de 35% de 1993 a 2001, sendo esse decréscimo de cerca de 25% se se considerar nesse indicador o número de acidentes de trabalho com mais de 3 dias perdidos.

Refira-se porém que a implementação prática das disposições dessa Diretiva em cada um dos países da União Europeia, foi efetuada tendo em conta a realidade de cada um dos países, havendo assim diferenças na forma e conteúdo como cada país a implementou, como aliás se procurou apresentar na publicação da OIT - Brasil acima referida.

Importa também referir que entre os países da União Europeia existem diferenças, por vezes significativas, quanto aos indicadores de sinistralidade laboral no setor da construção atrás referidos. A forma como cada país transpôs essa Diretiva para a legislação nacional poderá explicar parte dessas diferenças.

Do mesmo modo, considera-se que a adaptação da legislação nacional às disposições da Convenção 167 deverá ser devidamente ponderada, acreditando-se que as experiências já realizadas em alguns países poderão beneficiar outros, quer implementando as medidas legislativas que se revelaram positivas, quer evitando a implementação de medidas que manifestamente não se terão revelado positivas.

3.2 A NR-18 e a Convenção 167

No Brasil, a Norma Regulamentadora NR-18 (Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção) é um instrumento que se considera da maior importância para a melhoria das condições de trabalho dos trabalhadores e para a redução da sinistralidade laboral no setor da construção. Trata-se de um documento cujo objetivo está expresso no seu campo de aplicação “... *implementação de medidas de controle e sistemas preventivos de segurança nos processos, nas condições e no meio ambiente de trabalho na indústria da construção*”.

A NR-18 responderá, se não a todos, pelo menos à maioria, das medidas de prevenção e de proteção referidas na parte III da Convenção 167, superando mesmo em muitos casos essas medidas, seja em termos de uma maior abrangência, seja em matéria do detalhe de muitas das medidas preconizadas, colocando o desafio a quem tem de implementar e verificar o cumprimento dessas medidas no dia a dia.

Relativamente às disposições gerais da Convenção 167, designadamente as duas principais acima referidas, importa conjugar a NR-18 com outra legislação existente aplicável a todos os setores de atividade e como tal também aplicável ao setor da construção (legislação federal, estadual, municipal ou mesmo nos contratos colectivos de trabalho), e que possa responder, seja total ou parcialmente, seja direta ou indiretamente, às citadas disposições.

Porém e relativamente à primeira daquelas duas disposições gerais acima salientadas (designação de um Construtor Principal, na acepção da Convenção 167), a legislação existente poderá contemplar já essa situação, explícita ou implicitamente, pelo menos no modelo de gestão da construção onde exista um construtor geral, porventura o modelo mais frequente no Brasil, como o é também em muitos outros países, designadamente em obras privadas de edificação mas também em muitas obras públicas. Tratando-se de outros modelos de gestão da construção (por exemplo, obras realizadas

por fases com a intervenção simultânea ou sucessiva de diversos construtores, obras realizadas em regime de concessão, entre outras), poderá ser necessária uma clarificação legislativa que responda objetivamente a essa disposição da Convenção 167, tal como aconteceu noutros países, designadamente da União Européia.

No que respeita à segunda das disposições da Convenção 167 (envolvimento dos responsáveis pela concepção e planeamento dos projetos de construção que deverão ter em conta a segurança e saúde no trabalho), tal disposição poderá não estar contemplada na legislação existente em muitos países, com excepção dos da União Européia onde tal foi já considerado por força da Diretiva Canteiros já referida anteriormente.

Trata-se pois de um desafio que o meio técnico e científico nacional da construção deverá dar resposta, nomeadamente quanto à formação dos projetistas para estas novas obrigações, isto é, integração da SST no ato de projetar com vista à prevenção de acidentes de trabalho e doenças profissionais, quer para os trabalhadores que estarão envolvidos na fase de construção, quer para os trabalhadores das intervenções posteriores durante a fase de exploração / manutenção.

4 Sistema de Reconhecimento para SG-SST implementados pelas empresas

A necessidade de um Sistema de Reconhecimento destinado às empresas que implementem sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho, suporta-se na manifestação de interesse de muitas empresas que desejam ser auditadas por entidades externas independentes para conhecerem o seu nível de desempenho em matéria de segurança e saúde no trabalho (Figura 3).

Na presente seção propõe-se um procedimento para a implementação de um tal Sistema de Reconhecimento que se baseia em auditorias externas conduzidas por Entidades Acreditadas por entidade pública tutelada pelo Ministério do Trabalho (Entidade Acreditadora).

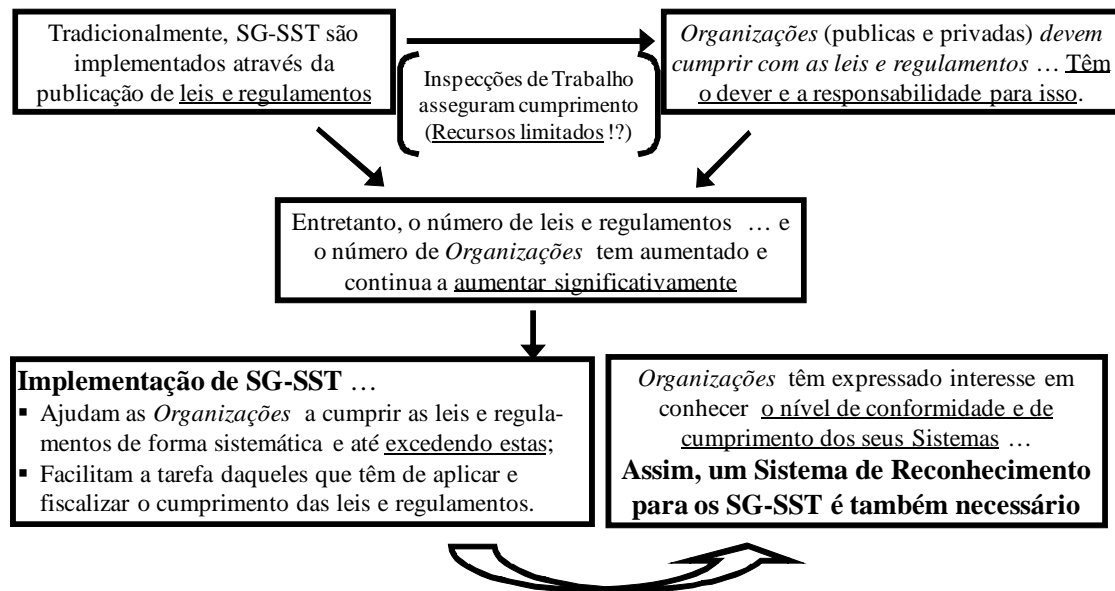


Figura 3 – Necessidade de um Sistema de Reconhecimento

O objetivo das auditorias consiste em verificar a conformidade do SG-SST implementado pela empresa com as Diretrizes Nacionais ou Diretrizes Específicas (consoante os casos). As auditorias são assim em geral mais abrangentes do que as inspeções para verificação do cumprimento pelas empresas das leis e regulamentos nacionais aplicáveis.

A implementação destes SG-SST e o seu reconhecimento deve ser uma decisão voluntária de cada empresa. Contudo, acredita-se que alguns donos de obras / proprietários (públicos e/ou privados) poderão vir a incluir nas especificações para concurso de alguns ou todos os seus projetos de exigências limitando ou privilegiando as empresas com um SG-SST reconhecido.

Em alguns países ou regiões, alguns donos de obra privados (ex. indústria do petróleo) estão já fazendo este tipo de exigências para a seleção de empreiteiros. Outros têm vindo a privilegiar as empresas que tenham implementado e obtido o reconhecimento do SG-SST com base referenciais específicos, como acontece com o AMS-BAU (sistema de gestão criado e mantido pelo BG-BAU na Alemanha e dirigido às pequenas e médias empresas de construção associadas). Tal é o caso por exemplo de empresas do setor químico na Alemanha quando recorrem a empreiteiros para a realização das suas obras.

Para o sucesso da implementação de um Sistema de Reconhecimento, a Entidade responsável por este Sistema deveria promover a realização de cursos específicos de capacitação sobre as Diretrizes Nacionais e/ou Diretrizes Específicas (consoante os casos) e sobre o Sistema de Reconhecimento dirigido aos seus próprios quadros e outras pessoas que pretendam ser qualificadas como auditores do SG-SST.

Sumariamente, o Sistema de Reconhecimento proposto deveria:

- estabelecer a Entidade pública (Entidade Acreditadora) que será responsável pela implementação, seguimento e manutenção do Sistema de Reconhecimento, bem como pela acreditação de outras entidades sem fins lucrativos (Entidades Acreditadas);
- ser baseado nas Diretrizes Nacionais, as quais deverão por sua vez ser baseadas nas Diretrizes da OIT (ILO-OSH 2001);
- Definir o processo de auditoria a realizar pelas Entidades Acreditadas atrás referidas e o método de avaliação para ser seguido durante as auditorias com vista a garantir a uniformidade do processo;
- Definir as condições que as empresas deverão reunir para solicitar o reconhecimento dos respectivos SG-SST (ex. condições jurídicas e económicas, registos históricos relativos a acidentes de trabalho, etc.);
- Estabelecer os custos das auditorias baseado no princípio de custo mínimo e sem lucro, mas auto-sustentável;
- Definir as condições para emissão da “Carta de Reconhecimento”, incluindo os termos desta e a sua validade;
- Especificar que o reconhecimento se destina às empresas que desejam conhecer o nível de conformidade dos seus SG-SST com as Diretrizes Nacionais baseado em decisão voluntária;

- Incluir outras questões para encorajar as empresas a implementarem SG-SST com base nas Diretrizes Nacionais (ex. criando sistemas de incentivos).

Na Figura 4 realçam-se os principais aspectos acima referidos, os quais são detalhadamente descritos nas sub-seções 4.1 a 4.9.

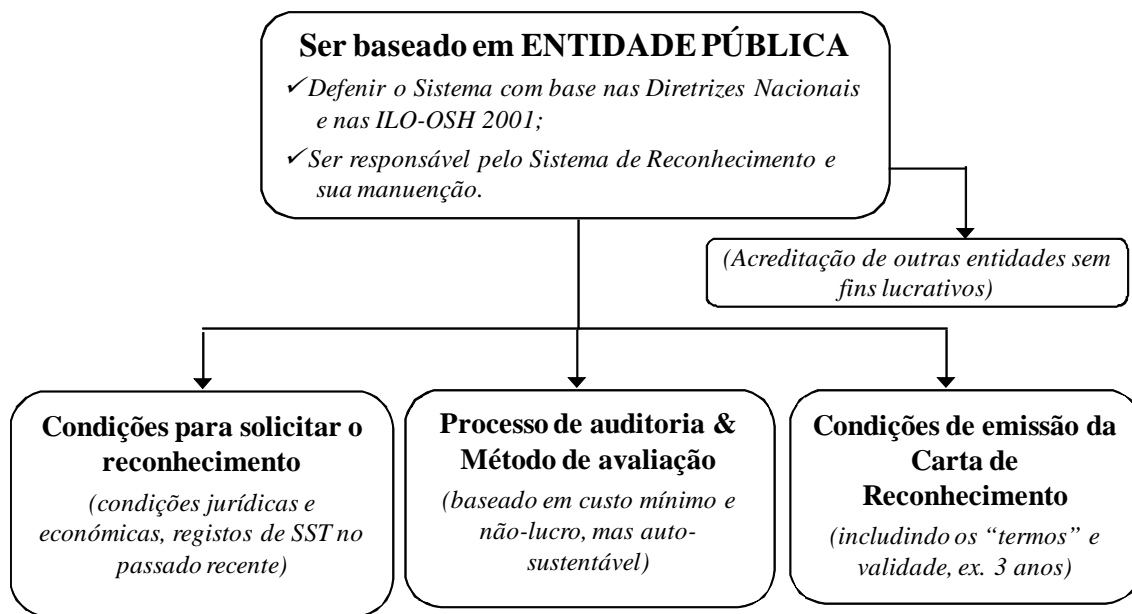


Figura 4 – Processo geral do Sistema de Reconhecimento

4.1 Condições para solicitar o Reconhecimento do SG-SST

As empresas que decidam solicitar o reconhecimento dos seus SG-SST deveriam reunir um conjunto de condições, incluindo:

- situação jurídica, económica e financeira (por ex. estar legalizada, não ter sido condenada num período definido, não ter dívidas à seguridade social, ter tido lucros num período definido tendo em conta o total dos resultados desse período, etc.);
- registos de todos os acidentes de trabalho e doenças profissionais ocorridos num período definido em todos os locais de trabalho da empresa (fixos ou temporários), quer dos seus próprios trabalhadores, quer os dos seus subcontratados e sucessiva cadeia de subcontratação, incluindo um relatório sobre a credibilidade e análise estatística desses registos;

- ter implementado o SG-SST durante um período definido antes de solicitar o reconhecimento desse sistema;
- ter realizado num período definido uma auditoria interna seguida de uma reunião do Comité de SST da empresa e de uma revisão pela gestão de topo (administração).

O pedido de reconhecimento deveria ser suportado por uma “Carta de Solicitação” dirigida a uma das Entidades Acreditadas, incluindo uma lista de documentos (por ex. o manual do SG-SST e qualquer procedimento relevante para a apreciação da candidatura). A Entidade Acreditada poderá solicitar, em qualquer momento, a apresentação de outros documentos para suportar a decisão sobre o pedido.

A empresa deveria nessa carta designar o seu representante para este processo, a quem serão dirigidas todas as comunicações, devendo este representante possuir poderes para decidir sobre quaisquer questões relacionadas com o processo.

4.2 Processo de reconhecimento

O processo de reconhecimento, iniciado com a carta referida no ponto anterior, poderia desenvolver-se de acordo com o fluxograma apresentado na Figura 5.

A Entidade Acreditada deve analisar o pedido e decidir se é aceite ou não com base nas condições referidas na seção anterior. Caso seja aceite, deve definir as condições para a realização da auditoria, incluindo o número de auditores a envolver, número de dias e custos envolvidos. A Entidade Acreditada deve também designar a equipa auditora, à qual compete preparar o plano da auditoria, decidir sobre as datas e lugares onde decorrerá a auditoria, comunicando essa informação ao representante da empresa que solicitou o reconhecimento.

A empresa a auditar poderá apresentar objeções depois de receber essa informação. Estas objeções, se existirem, deveriam ser decididas pela Entidade Acreditada antes da auditoria e as datas previstas poderão ser adaptadas em conformidade.

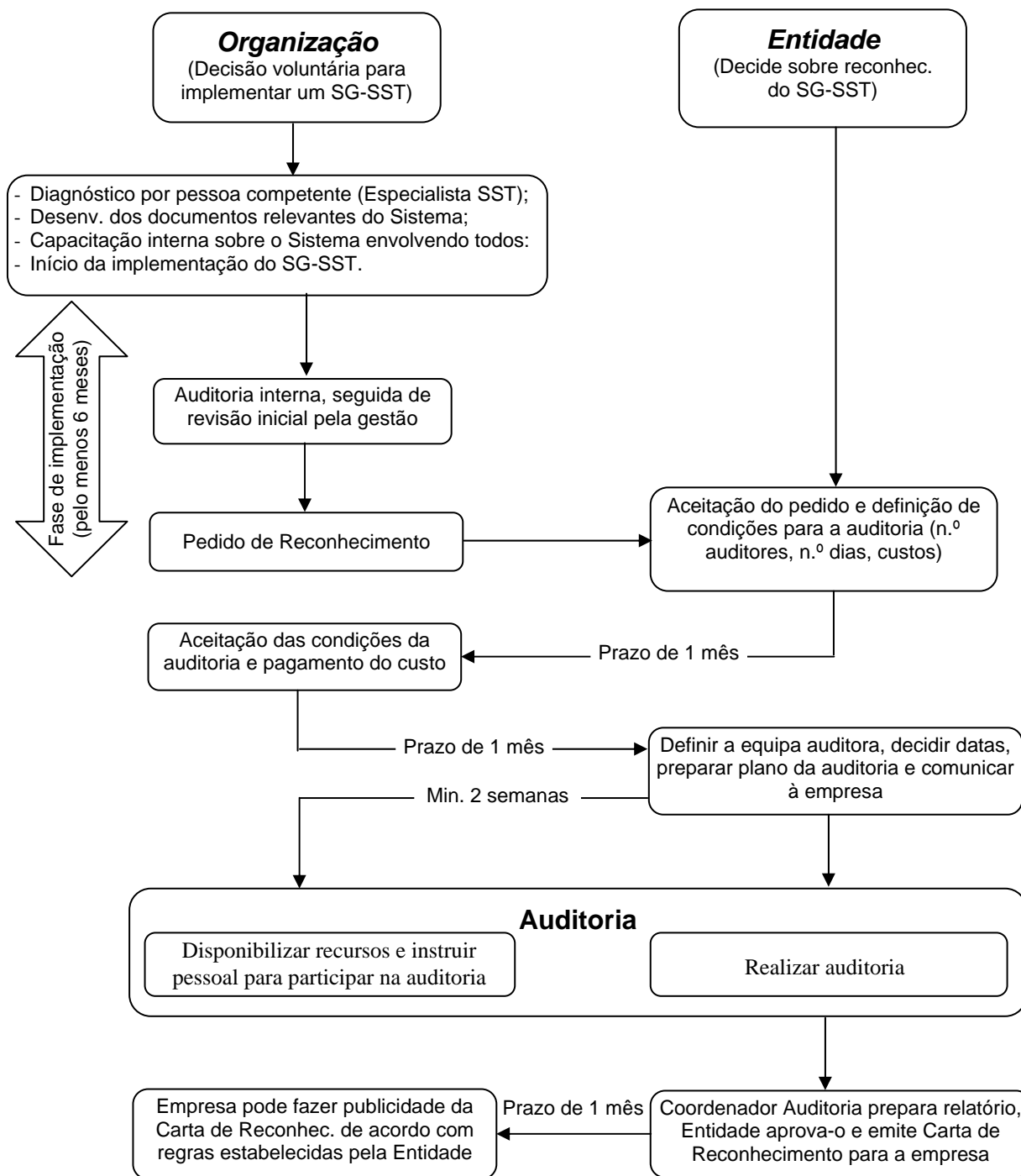


Figura 5 – Fluxograma do processo de reconhecimento

A auditoria será conduzida de acordo com o processo acima referido e a empresa deve prestar a assistência que a equipa auditora necessitar e disponibilizar todos os recursos para realizar a auditoria, incluindo os meios necessários para a recolha das evidências encontradas, e instruir todo o seu pessoal para se disponibilizar e apoiar a equipa auditora no exercício da sua missão.

A Entidade Acreditada deve comunicar à empresa auditada o resultado da auditoria, incluindo o relatório da auditoria e, caso aplicável, emitindo a Carta de Reconhecimento de acordo com o processo a seguir referido.

4.3 Equipa auditora

A equipa auditora deverá ser designada pela Entidade Acreditada, incluindo um coordenador da auditoria e até 3 auditores assistentes. O Coordenador da auditoria poderá propor à Entidade Acreditada a designação um ou mais dos auditores assistentes. Todos os auditores devem ser pessoas independentes e os auditores assistentes devem ser especialistas em uma ou mais actividades da empresa a auditar.

Estes auditores devem ser qualificados como auditores no âmbito da segurança e saúde no trabalho de acordo com os critérios definidos e tendo por base o conhecimento e capacidade para conduzir auditorias de segurança e saúde no trabalho, incluindo a participação em curso específico e em algumas auditorias como assistentes de outros Coordenadores de auditorias.

Todos os auditores poderão ser pessoas externas à Entidade Acreditada e deverão declarar que não têm nem tiveram nenhuma relação com a empresa auditada pelo menos nos últimos cinco anos. Devem também comprometer-se no dever de confidencialidade de toda a informação relacionada com a auditoria.

A Entidade Acreditada poderá designar um ou mais especialistas de entre o seu pessoal para participar na auditoria como auditores ou apenas para acompanharem a auditoria como observadores.

Por outro lado, os seguintes representantes podem também solicitar à Entidade Acreditada a sua participação na auditoria como observadores, desde que tal não envolva custos para a Entidade Acreditada:

- um representante de uma das Associações de empresas de que a empresa auditada seja membro;
- um representante de um dos Sindicatos de trabalhadores a que pertençam os trabalhadores da empresa auditada;
- outras pessoas aceites de comum acordo entre a Entidade Acreditada ou o Coordenador da auditoria e a empresa a auditar.

4.4 Processo de auditoria

A gestão da auditoria é uma responsabilidade do Coordenador da auditoria, a quem compete definir e distribuir as tarefas entre os restantes membros da equipa auditora.

O processo da auditoria começa com o plano da auditoria que deverá ser preparado pelo Coordenador da auditoria ou sob a sua responsabilidade. Esse plano deve incluir pelo menos o seguinte:

- objetivos da auditoria;
- critérios da auditoria e documentos de referência;
- âmbito da auditoria e identificação das unidades da empresa que serão auditadas;
- datas e horários previstos e lugares das atividades, incluindo reuniões;
- identificação do representante da empresa auditada;
- questões logísticas para a realização da auditoria;
- Outros assuntos relevantes.

As atividades no local da auditoria devem começar com uma reunião de abertura com a gestão de topo (administração) da empresa auditada e respectivo representante e outras pessoas da empresa com responsabilidade no SG-SST implementado (ex. Gestor do SG-SST). Nessa reunião deve proceder-se a uma revisão do plano da auditoria e, caso necessário, introduzir as alterações necessárias. A auditoria deve ser suportada em fichas de avaliação da auditoria, como se refere na seção seguinte.

As evidências que suportam a auditoria devem ser registradas por quaisquer meios, incluindo: (i) análise e fotocópia de documentos relevantes; (ii) observação e fotos ou filmagem das atividades desenvolvidas e dos locais de trabalho; (iii) notas tomadas em entrevistas com pessoas da empresa, incluindo os representantes dos trabalhadores.

Uma reunião de conclusão envolvendo as pessoas que participaram na reunião de abertura deve ser organizada, onde deverão ser apresentadas as principais conclusões e recomendações, incluindo as não conformidades/cumprimentos observados que deverão ser devidamente explicados e entendidos pela empresa auditada.

As presenças em todas as reuniões formais durante a auditoria devem ser registradas, designadamente nas reuniões de abertura e de conclusão da auditoria.

Qualquer reclamação deve ser dirigida à Entidade Acreditada. Caso aplicável, a empresa poderá também reclamar em última instância para a Entidade Acreditadora e a decisão desta não deverá haver recurso.

4.5 Avaliação da auditoria

Uma auditoria é um processo dinâmico. Consequentemente deve ser suportada em listas preliminares de verificação (checklists) previamente preparadas pelo Coordenador da auditoria na forma de questionário. Estas listas devem ser flexíveis de modo a poder adicionarem-se novos itens e/ou adaptarem-se os itens existentes para ter em conta a especificidade de cada caso.

Estas listas preliminares devem ser desenvolvidas com base em listas “standard” (“template checklists”) que a Entidade Acreditadora deve organizar para ser seguida por todas as pessoas que efectuarão as auditorias de SST. Estas listas de verificação “standard” devem incluir todos os elementos a avaliar de acordo e seguindo as Diretrizes Nacionais.

Estas listas de verificação destinam-se a apoiar a equipa auditora durante a auditoria na avaliação do SG-SST. Podem ser utilizadas em dois níveis:

- avaliação baseada em listas sumárias (primeiro nível);
- avaliação baseada em listas detalhadas (segundo nível).

O método de avaliação baseado em listas sumárias (primeiro nível) é mais simples de usar e analisar tendo em conta que o número de itens é pequeno. Pode contudo ser mais difícil fazer a avaliação dada a abrangência de cada item.

Para reduzir a subjectividade na avaliação, cada item pode ser extendido em grupos de sub-itens. Tal significa que uma lista detalhada (segundo nível) deveria ser utilizada. O resultado da avaliação de cada grupo de itens de segundo nível deve ser transferido para o correspondente item de primeiro nível, isto é, para a lista sumária.

Em ambos os casos (primeiro e segundo nível), cada item e sub-item deverá ser ponderado (W_i e W_k) entre 1 e 5 (com 1 significando “menos importante” e 5 “mais importante” em termos dos potenciais riscos envolvidos), onde W_i e W_k representam o peso do item i de 1 a n (número de itens considerados) ou do sub-item k de 1 a m (número de sub-itens considerados).

Estes pesos devem ser decididos pela Entidade Acreditadora visando a uniformização de procedimentos em todas as auditorias e também para dar a conhecer às empresas os itens mais relevantes que serão avaliados.

Em cada auditoria, os dados relativos a cada item ou sub-item devem ser analisados e efectuada uma avaliação em termos dos potenciais riscos envolvidos. Duas abordagens poderão ser seguidas:

- avaliação baseada apenas em conforme/cumprimento e não conforme/cumprimento; ou
- avaliação detalhada baseada num sistema de classificação.

A primeira abordagem é mais simples e pode ser utilizada para apresentação externa. Contudo, a segunda abordagem é recomendada para utilização interna da entidade que

realiza a auditoria, tendo em conta que esta fornece informação quanto ao nível de (não) conformidade/cumprimento de cada item relativamente ao documento de referência e para além disso pode ser “transposta” para a primeira abordagem.

Seguindo-se esta segunda abordagem (avaliação detalhada), cada item deve ser classificado (A_i) entre 0 (zero) e 5 (cinco), onde A_i representa a classificação do item i . Valores intermédios podem também ser utilizados assinalando duas classificações consecutivas A_i (por ex. assinalando 3 e 4 significa uma classificação de 3,5). As duas abordagens são equivalentes quando A_i é 0 ou 5, respectivamente, para “não conforme/cumprimento” e “conforme/cumprimento”.

Os itens classificados com menos de 3, significa uma “não-conformidade” ou “não-cumprimento”, onde 0 significa um “não absoluto”, “não conformidade absoluta” ou “não cumprimento absoluto”; significa também um “Pedido de ação correctiva” (PAC) que a empresa deverá implementar. Os itens classificados entre 3 e 5, significa uma “conformidade” ou “cumprimento”, onde 5 significa um “sim absoluto”, “conformidade total” ou “cumprimento total”. Uma classificação de 3 e 4 significa uma recomendação de oportunidade de melhoria que a empresa deverá avaliar a necessidade ou interesse de rever o item para melhoria do Sistema.

Na Figura 6 apresenta-se este sistema de classificação para facilitar a tarefa das pessoas que o irão aplicar.

Pontos	Sistema de pontuação
5	<ul style="list-style-type: none"> • Absolutamente "sim"; conformidade/cumprimento pleno; • Satisfação plena do documentos de referência e/ou mesmo excedndo-os.
4	<ul style="list-style-type: none"> • Conformidade/cumprimento parcial; recomendação para oportunidade de melhoria; • Satisfaz os principais (excedendo o mínimo) requisitos dos documentos de referência.
3	<ul style="list-style-type: none"> • Conformidade/cumprimento parcial; recomendação para oportunidade de melhoria;; • Satisfaz os requisitos mínimos dos documentos de referência.
2	<ul style="list-style-type: none"> • Não conformidade/cumprimento parcial; necessárias correcções; • Avisos verbais ou escritos podem ser aplicados.
1	<ul style="list-style-type: none"> • Não conformidade/cumprimento parcial; necessárias correcções; • Avisos escritos, multas e/ou paragem de trabalhos podem ser aplicados.
0	<ul style="list-style-type: none"> • Absolutamente "não"; absolutamente não conformidade/cumprimento; • Avisos escritos, multas, paragem de trabalhos e/ou acções legais podem ser aplicados.

Figura 6 – Sistema de classificação preconizado

A avaliação ponderada de cada item (E_i) e a avaliação da auditoria (E) em termos de percentagem (pontos totais ponderados dividido pelo máximo número de pontos possíveis) são dadas pelas expressões (1) e (2), respectivamente, sendo “ n ” o número de items:

$$E_i = W_i \times A_i \quad (1) \quad E = \frac{\sum_{i=1}^n E_i}{5 \times \sum_{i=1}^n W_i} \quad (2)$$

A avaliação ponderada de cada item de segundo nível é obtida pela expressão (3), e a avaliação ponderada de cada grupo de sub-items para ser “transferida” ou “transposta” para o correspondente item de primeiro nível é obtida pela expressão (4), sendo “ m ” o número de sub-items de cada grupo.

Estas expressões são semelhantes às expressões acima apresentadas para o primeiro nível, utilizando a letra “ k ” em vez de “ i ” para significar os items de segundo nível, isto é, enquanto W_i significa o peso do item “ i ” no primeiro nível (lista sumária) relativamente ao

conjunto de itens deste nível, W_k significa o peso do item “ k ” do segundo nível (lista detalhada) relativamente ao conjunto de itens de cada grupo deste nível.

$$E_k = W_k \times A_k \quad (3)$$
$$E_i = W_i \frac{\sum_{k=1}^m E_k}{5 \times \sum_{k=1}^m W_k} \quad (4)$$

O modelo trata de forma diferente as (não) “conformidades” e os (não) “cumprimentos” parciais (classificações diferentes de 0 ou 5) importando por isso esclarecer a diferença entre estes dois conceitos.

Enquanto uma “não-conformidade” consiste na não satisfação de um requisito do sistema de gestão implementado de forma voluntária com base num dado referencial (por ex. ILO-OSH 2001 ou outro qualquer documento de referência), um “não-cumprimento” é a não satisfação de um requisito de um referencial obrigatório a nível nacional ou local (por ex. uma lei ou um regulamento).

Estes conceitos são extensíveis às “conformidades” ou “cumprimentos” parciais com as necessárias adaptações, isto é, correspondem à não satisfação integral e absoluta de um requisito do correspondente documento de referência aplicável.

Importa clarificar que uma norma nacional, regional ou local não é obrigatória por natureza. Contudo, caso uma lei se refira a uma norma tornando-a obrigatória, então a não satisfação desta norma deve ser considerada como “não cumprimento”.

Embora em muitos casos, o “não-cumprimento” deveria ser considerado apenas na base de respostas “sim/não”, existem muitas situações na indústria da construção em que se deveriam considerar valores intermédios.

Por exemplo, em muitos países os regulamentos estabelecem as características técnicas de sistemas de guarda-corpos temporários (altura e resistência dos elementos horizontais de topo, intermédio e rodapé, etc.), mas em muitos canteiros de obras existem guarda-corpos que não satisfazem todas essas características (por exemplo, ausência de rodapé

em situações em que este devesse existir). Nestes casos, uma classificação baseada em apenas “sim/não” conduziria à classificação 0, sendo que poderia considerar-se um “não-cumprimento” parcial com os regulamentos com uma classificação entre 1 e 4, dependendo dos riscos que a ausência do rodapé poderia envolver.

Sempre que o documento de referência de um dado item seja uma lei ou regulamento (isto é, de aplicação obrigatória) e uma avaliação parcial A_i é registrada (diferente de 0 ou 5), então o modelo considera metade da avaliação ponderada (E_i). Tal funciona como uma penalização do sistema devido ao não cumprimento de uma lei ou regulamento.

Na Figura 7 apresenta-se um exemplo de lista de verificação sumária (primeiro nível) para a avaliação de canteiros de obra.

Nr.	Lista de verificação	Ref. DOCS ⁽¹⁾	$W_i^{(2)}$ (1 - 5)	Avaliação - A_i ⁽³⁾						Avaliação ponderada E_i ⁽⁴⁾	INFO Nr. ⁽⁵⁾	
				Externa		Interna						
				C	NC	0	1	2	3			4
1	Organograma e recursos humanos							X				
2	Coordenação de segurança em projecto											
3	Coordenação de segurança em obra											
4	Controlo da Comunicação Prévia (CP)											
5	Controlo do Plano de Segurança e Saúde (PSS)											
6	Controlo da Compilação Técnica da Obra (CTO)											
7	Planeamento e controlo das operações de construção											
8	Layout do canteiro de obra (incluindo os locais de construção)											
9	Controlo dos trabalhadores											
10	Controlo de subcontratados											
11	Controlo do equipamento e acessórios											
12	Acidentes de trabalho e doenças profissionais, incluindo investigação											
13	Plano de emergência											
14	Auditorias, visitas técnicas e inspeções oficiais no canteiro de obra											
15	Controlo do ambiente											
16	Planos de Monitorização e Prevenção (PMP)											
17	Registos de não conformidade (NC) e ações correctivas/preventivas											
18	Controlo de escavações											
19	Controlo de sistemas de entivação de valas											
20	Controlo de andaimes de trabalho											
21	Controlo de sistemas de guarda-corpos temporários											
22	Controlo de redes de segurança											
23	Controlo de cimbres e cofragens											
24	Livre											
Totais ->												---
				Avaliação (E %):								

Figura 7 – Lista de verificação sumária para canteiro de obra (primeiro nível)

A Figura 8 apresenta um exemplo de lista de verificação detalhada (segundo nível) correspondente ao item 20 (controlo de andaimes) da lista de verificação acima. Esta lista é baseada nas normas Europeias EN 12810 e EN 12811 relativas a andaimes.

A primeira posição (em linha) nesta lista de segundo nível é utilizada para registrar o local do canteiro de obra onde o andaime em causa está montado, bem como o tipo de material do andaime e se este é prefabricado ou não.

A segunda posição (em linha) é utilizada para registrar a classificação do andaime de acordo com as normas atrás referidas (classe de carga, classe de largura, etc.). Informações detalhadas sobre estas características técnicas poderão ser obtidas através de consulta dessas normas. As posições seguintes são utilizadas para registrar as evidências encontradas durante a verificação.

Nr.	Lista de verificação	Ref. DOCs ⁽¹⁾	Lei	W _k ⁽²⁾ (1 - 5)	Avaliação - A _k ⁽³⁾							Avaliação ponderada E _k ⁽⁴⁾	INFO Nr. ⁽⁵⁾
					Externa		Interna						
					C	NC	0	1	2	3	4		
20	Controlo de andaimes de trabalho				---	---	---	---	---	---	---		
	Local do andaime e tipo (fachada, torre, etc.); Material (aço, alumínio, madeira, other); Prefabricado (apenas para h<=25,5 m) ou não-prefabricado (qualquer h): Ex. Fachada Norte; aço; prefabricado (h=18 m)												
	Classificação/Designação: Classe de carga (1-6); com ou sem teste de queda (N, D); Classe de largura (W06-W24); Classe de espaço livre (H1, H2); com ou sem rede envolvente (A, B); Acesso vertical por escada (LA, ST, LS) Ex.: Scaffold EN 12810 – 4D – SW09/250 – H2 – B - LA	EN 12810; EN 12811											
a)	Se andaime prefabricado, clareza da identificação do sistema de andaime e seus componentes, incluindo fabricante, ano de fabrico ou código de rastreabilidade	EN 12810											
b)	Se andaime não prefabricado, verificação do termo de responsabilidade do projetista do andaime e sua qualificação oficial para esse projeto, bem como a verificação dos documentos de inspeção dos componentes e a sua marcação.	EN 12811											
c)	Disponibilidade do Manual do Produto no idioma do país, incluindo as instruções para montagem, utilização, modificação e desmontagem.	EN 12810; EN 12811											
d)	Análise do relatório de avaliação e teste do andaime antes da sua utilização, análise realizada por pessoa diferente do projetista do andaime, incluindo a verificação e registro das ancoragens e fundações do andaime de acordo com as cargas de projeto.	EN 12810; EN 12811											
e)	Avaliação geral do andaime antes da primeira utilização, incluindo guarda-corpos que deverão ter a barra principal com h=1,05 ±0,05 m, barra intermédia com h/2 e rodapé com >=0,15 m.	EN 12810; EN 12811											
f)	Avaliação geral do andaime cada 3 meses e depois de qualquer interrupção da utilização do andaime por mais de um mês.												
g)	Avaliação geral do andaime depois de qualquer alteração da sua posição inicial e depois de qualquer alteração das condições de uso (por ex. diferentes cargas).												
h)	Avaliação geral do andaime depois de qualquer acidente ou incidente devido a disfunção do andaime ou depois de condições atmosféricas adversas.												
i)													
j)													

Figura 8 – Lista de verificação detalhada para andaimes (segundo nível)

Nas listas de verificação acima apresentadas (primeiro e segundo nível), “Nr.” significa um número de referência da lista e “Ref. DOCs” significa os documentos de referência que poderá ser um artigo, requisito, item ou cláusula de uma lei, regulamento, norma, especificação ou outro documento qualquer (aplicável para o canteiro de obra em causa) contra o qual se pretende avaliar o item em termos de verificar a sua conformidade/cumprimento ou não.

Assinalando-se um “X” na coluna “Lei” significa que o documento de referência é uma lei ou regulamento e portanto a avaliação ponderada deste item considerará a penalização acima mencionada em caso de (não) cumprimento parcial.

A coluna designada por “INFO” pode ser utilizada para registrar um número de referência (por ex. sequencial) relativo a um ou mais documentos que suportam e justificam a avaliação efectuada (por ex. evidências recolhidas, notas, comentários).

Assinalando-se um "X" nesta coluna significa que foi apenas recebida uma informação ou foi constatado um fato mas não foi feita uma avaliação ou confirmação desse fato e portanto este item não será incluído na avaliação final.

Importa notar que o utilizador destas listas deverá conhecer o processo de construção incluindo as leis, regulamentos e normas específicas do setor da construção.

Na avaliação da conformidade do SG-SST de uma empresa com base nas Diretrizes da OIT (ILO-OSH 2001) cerca de 50 itens foram considerados no primeiro nível e cerca de 200 no segundo nível através da expansão daqueles.

Por outro lado, tratando-se de uma empresa de construção, para além desses itens relativos ao SG-SST, cada canteiro de obra poderá envolver um significativo número de itens a verificar. Mais de 250 itens foram identificados, mas muitos outros deverão ser adicionados tendo em conta o tipo de obra (edifícios, pontes, estradas) e/ou as suas características (por ex. complexidade).

Tal significa que a auditoria de um SG-SST a uma empresa de construção pode exigir a avaliação de mais de 500 itens, se apenas um canteiro de obras for auditado como parte do SG-SST.

Contudo, para efeitos de reconhecimento, pelo menos um canteiro de cada tipo de obra deverá ser incluído no processo de auditoria, caso se pretenda reconhecer o SG-SST cobrindo todas as atividades da empresa.

Se assim não for, o âmbito da auditoria (e o SG-SST) deve reflectir o tipo ou tipos de obras cobertos pelo reconhecimento. Por exemplo, se a empresa de construção realiza diferentes tipos de obras e o reconhecimento é requerido apenas para a construção de edifícios, tal deve ser mencionado na carta de reconhecimento, isto é, que o SG-SST apenas cobre a construção de edifícios – âmbito do processo de reconhecimento.

4.6 Relatório da auditoria

No final da auditoria, deverá ser elaborado um relatório que deveria incluir, nomeadamente os seguintes itens:

- introdução;
- objetivos e âmbito da auditoria;
- identificação da empresa auditada e, se for o caso, partes ou departamentos da empresa objeto da auditoria (nome, endereço, locais de trabalho ou processos auditados, etc.);
- ações realizadas (datas e locais visitados, reuniões, etc.);
- critérios da auditoria e documentos de referência utilizados na auditoria;
- resultados da auditoria;
- conclusões e recomendações.

A responsabilidade pela elaboração desse relatório é do Coordenador da auditoria. Deve ser apresentado à Entidade Acreditada em prazo a estabelecer contado a partir do último dia da auditoria.

4.7 Decisão de reconhecimento

A Entidade Acreditada deve decidir sobre o reconhecimento ou não da empresa auditada, tendo em conta a recomendação da equipa auditora contida no relatório da auditoria e comunicar essa decisão à empresa com conhecimento à equipa auditora.

Esta decisão deveria ser tomada por uma comissão tripartite, incluindo: (i) um representante da Entidade Acreditadora (entidade pública); (ii) um representante de uma Associação de Empresários do setor de atividade preferencialmente onde a empresa auditada seja membro; (iii) um representante de um dos Sindicatos de trabalhadores do setor de atividade preferencialmente onde os trabalhadores da empresa auditada sejam membros. Esta comissão deveria ser assistida por um representante da Entidade Acreditada que realizou a auditoria à empresa em causa, o qual será responsável pela condução deste processo dando depois seguimento da decisão proferida por esta comissão.

A decisão não deve, em princípio, ser positiva, caso se tenha registrado durante a auditoria um “não absoluto” (ou uma “não-conformidade absoluta” ou “não-cumprimento absoluto”) relativamente a item constituindo critério de rejeição ou a avaliação global seja inferior a 50% de acordo com o processo de avaliação acima descrito.

Caso a avaliação seja inferior a 50%, a empresa deveria rever o sistema implementado introduzindo as necessárias correções com base nos resultados da auditoria e deveria solicitar uma auditoria de seguimento nunca antes de decorrido um dado período de tempo (a definir) após a realização da auditoria anterior.

Esta auditoria de seguimento deve ser realizada de acordo com o mesmo procedimento da auditoria anterior e um novo orçamento deve ser aplicável excluindo os custos de abertura do processo.

Os itens a auditar durante esta auditoria são apenas aqueles que foram avaliados com menos de 5 (sem prejuízo de outros que durante esta auditoria se revele necessário avaliar ou re-avaliar) e que a empresa introduziu melhorias com base na avaliação anterior.

4.8 Carta de reconhecimento e validade

A Entidade Acreditada deve emitir para a empresa auditada uma Carta de Reconhecimento do SG-SST quando tal for decidido positivamente com base nos critérios de avaliação acima referidos.

Esta Carta de Reconhecimento deve seguir um modelo uniforme a estabelecer pela Entidade Acreditadora, cuja validade deve ser limitada a um número de anos (ex. 3 anos) a contar da data de emissão dessa carta.

A empresa deve realizar uma auditoria interna seguida de uma revisão pela gestão de topo pelo menos anualmente desde a data de emissão da Carta de Reconhecimento.

A revalidação do reconhecimento deve seguir o mesmo processo descrito, desde que alguns dos indicadores de sinistralidade laboral tenham sido reduzidos numa dada percentagem (a definir) tendo em conta o conjunto dos anos do último período comparativamente com os mesmos indicadores do conjunto de anos do período anterior.

4.9 Custos relativos ao processo de reconhecimento

As empresas que solicitem o reconhecimento dos seus SG-SST devem suportar os custos relacionados com o processo. Estes custos podem incluir: (i) custo de abertura do processo; (ii) custos administrativos gerais; (iii) custos envolvidos com a equipa auditora, incluindo viagens e acomodação, caso aplicável.

Estes custos devem ser estabelecidos pelas Entidade Acreditadora para serem praticados pelas Entidades Acreditadas e reduzidos ao mínimo na base de não-lucro, mas auto-sustentáveis. Devem ser divulgados pela Entidade Acreditadora a todos os potenciais interessados para serem aplicados em todas as auditorias realizadas durante cada ano.

Com base nestes custos e para cada caso, um orçamento deve ser apresentado para aceitação prévia por parte da empresa que pretende ser auditada, tendo em conta o número de auditores e número de dias necessários para realizar a auditoria em função da dimensão e complexidade das atividades da empresa ou partes da empresa a auditar.

5 Conclusões

As Diretrizes da OIT sobre os sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho (ILO-OSH 2001), disponível actualmente em 22 diferentes idiomas, é o documento internacional de referência para os governos e empresas que pretendam melhorar as condições de trabalho a nível nacional e a nível da empresa.

Tais Diretrizes prevêem a possibilidade de virem a ser adaptadas para grupos de empresas, seja para atender à sua dimensão (micro, pequenas, médias e grandes empresas), seja para ter em conta as especificidades da atividade que desempenham, como é o caso da indústria da construção. Em particular, os trabalhadores da construção estão expostos a riscos muito específicos tendo em conta a natureza dos trabalhos em que estão envolvidos, considerando-se pois que se justifica plenamente a elaboração de Diretrizes Específicas para este setor de atividade.

Neste caso, importa ter em conta também a Convenção 167 sobre segurança e saúde na construção, documento de importância fundamental para a melhoria das condições de trabalho dos trabalhadores, para o que importa proceder a uma análise do seu conteúdo tendo em vista transpor para a legislação nacional as medidas que se revelarem necessárias dando cumprimento ao ato de ratificação oficial dessa Convenção.

Tratam-se de documentos importantes para o setor da construção que justificam uma abordagem conjugada, beneficiando-se das sinergias que serão criadas para discutir as medidas legislativas eventualmente necessárias para a implementação integral da Convenção 167 e, simultaneamente, para a elaboração das Diretrizes Específicas para aplicação de forma voluntária ao setor da construção.

Por outro lado, acredita-se que um Sistema de Reconhecimento para as empresas que implementem SG-SST é necessário e fundamental como forma de mostrar externamente o comprometimento destas empresas quanto à segurança e saúde no trabalho. Este reconhecimento constitui um incentivo para as empresas implementarem SG-SST.

O presente documento pretende apenas contribuir de alguma forma para fomentar tal discussão que deverá envolver os principais intervenientes, nomeadamente, governo, empresários e sindicatos de trabalhadores, mas também associações profissionais, universidades e institutos técnicos de referência, entre outros. Os benefícios que se poderão colher de uma participação alargada nessa discussão são sem dúvida incomensuráveis para todos os intervenientes, nomeadamente para os trabalhadores que constituem o recurso de maior valor das empresas.

Referências

Alves Dias, Luis (2006): *Occupational Safety and Health Management Systems in Construction - The need for a Recognition System at the National Level*. XXVIII Simpósio Internacional da AISS-SC (Associação Internacional da Segurança Social – Secção da Construção). Salvador da Bahia, Brazil.

Fundacentro (2005): *Diretrizes sobre Sistemas de Gestão da Segurança e Saúde no Trabalho*. Versão Brasileira das Diretrizes da OIT (ILO-OSH 2001). Fundacentro, Brasil.

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (1992): *Diretiva 92/57/CEE de 24 de Junho de 1992: Prescrições mínimas de segurança e de saúde a aplicar nos canteiros temporários ou móveis*. União Europeia.

Lima, Jófilo M; López-Valcárcel, Alberto; Alves Dias, Luís (2005): *Segurança e Saúde no Trabalho da Construção: Experiência Brasileira e Panorama Internacional*. Publicação n.º 200 da OIT – Brasil. Brasília,”. Brasil, Outubro de 2005.

OIT (1988): *Convenção 167 e Recomendação 175 sobre Segurança e Saúde na Construção*. OIT, Genebra.

OIT (1992): *Segurança e Saúde na Construção - Código de Prática*. OIT, Genebra.