

# SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO NA ATIVIDADE NORMATIVA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO<sup>1</sup>

Matteo Carbonelli

Os acidentes de trabalho e as doenças profissionais constituem um problema com altos custos em termos humanos e econômicos, que representam uma das principais preocupações da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Segundo estimativas recentes desta organização<sup>2</sup>, a cada quinze segundos um trabalhador sofre de uma doença profissional ou consequente de um acidente de trabalho, com 6.300 mortes a cada dia, isto é, 2,3 milhões de mortes por ano. Além disso, a cada ano mais de 317 milhões de trabalhadores sofrem acidentes de trabalho não mortais, o que significa que todos os dias 860.000 pessoas se ferem trabalhando. Além dos enormes

custos humanos, a falta de segurança e saúde no trabalho também tem consequências significativas no plano econômico como 4 por cento do produto interno bruto global, ou seja, 2,8 trilhões de dólares norte-americanos, são perdidos anualmente pelo tempo de trabalho não laborado, as interrupções de produção e as despesas pelos cuidados de curas, de reabilitação e de compensação causadas por lesões e doenças ocupacionais. A situação é particularmente grave em alguns setores, como aqueles da construção civil, da indústria da mineração ou da agricultura, tendo em conta seja os perigos que o número de lesões e de mortes que ocorrem neles.

Por estas razões, não só os sindicatos de trabalhadores, mas as associações de empregadores, e assim os Estados, creem, e tem acreditado, desde a fundação da OIT, que as questões de segurança e de saúde no trabalho precisam de atenção especial desta organização. Desde a sua fundação esta organização está, portanto, preocupada com

1 Traduzido por Marco Antônio César Villatore.

2 OIT: um trabalhador morre a cada 15 segundos por acidentes ou doenças relacionadas ao trabalho. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/oit-um-trabalhador-morre-a-cada-15-segundos-por-acidentes-ou-doencas-relacionadas-ao-trabalho/>. Acessado em 17/10/2017.



Matteo Carbonelli

Professor de Direito Internacional na Universidade da Tuscia, Viterbo (Itália); Vice-Presidente da União Forense para a Proteção dos Direitos Humanos; Diretor Responsável da Revista “Os Direitos Humanos”, Doutor em Direito

tais questões.

Já no preâmbulo de sua Constituição em 1919 se tem de fato estabelecido o princípio da proteção dos trabalhadores contra doenças gerais ou ocupacionais e acidentes de trabalho como um elemento fundamental da justiça social. A obrigação de promover condições de trabalho seguro foi reafirmada em 1944 na Declaração de Filadélfia, que integrou a Constituição, até chegar, entre os documentos solenes mais perto de nós, à Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa de 2008, em que a OIT afirmou que as condições de trabalho que protejam a saúde e a segurança dos trabalhadores são elemento-chave da Agenda do Trabalho Decente.

Ao longo deste período a OIT adotou mais de 40 Convenções e Recomendações, bem como mais de 40 Códigos de Conduta ou Coletâneas de Orientações Práticas, que se referem especificamente à saúde e à segurança no trabalho; sem contar que praticamente

uma boa parte dos outros instrumentos da OIT se relaciona direta ou indiretamente com aspectos relativos a tais questões.

Destas Convenções e relativas Recomendações algumas possuem como objeto os princípios fundamentais de segurança e de saúde no trabalho, outras Convenções possuem como objeto a proteção dos trabalhadores contra riscos específicos (como a radiação, os produtos químicos, o amianto, as substâncias perigosas em suspensão no ar) ou a proteção em determinados setores de atividade (como a indústria da construção civil, o de mineração ou o setor da agricultura) ou assuntos relacionados com a segurança social, a proteção da maternidade ou das crianças e dos adolescentes no trabalho, ou os trabalhadores migrantes ou

pertencentes aos povos indígenas e tribais.

Como prova da importância que é anexada na OIT a tais temáticas, basta lembrar que a relação da Comissão de Peritos para a Aplicação das Convenções e Recomendações apresentada no mês de fevereiro deste ano para a discussão da Conferência Geral foi dedicada precisamente a alguns instrumentos relativos à segurança e à saúde no trabalho: em particular, além de convenções setoriais como a Convenção nº. 167, de 1988, sobre a segurança e a saúde na construção civil, a Convenção nº. 176, de 1995, sobre a segurança e a saúde nas minas, e a Convenção nº. 184, de 2001, sobre segurança e saúde na agricultura, com as Recomendações que as acompanham, tal relação foi dedicada à Convenção nº. 187, de 2006, sobre o quadro promocional para a segurança e a saúde no trabalho, com a recomendação correspondente. Este relatório foi seguido ao exame que a Comissão já tinha feito no seu anterior relatório de 2009, em que tinha sido sujeita a Convenção nº. 155, de 1981, relativa à segurança e saúde dos trabalhadores, com a sua Recomendação nº. 164, e o Protocolo adotado em 2002.

Como vinha reconhecido pela Comissão já neste estudo, estes últimos instrumentos continuam a ser os principais textos de referência para a adoção de sistemas nacionais na matéria. Da mesma forma, isso também foi reconhecido pelo Conselho de Administração em sua reunião de março de 2010, quando se adotou um plano de ação a este respeito, que seguiu o plano anterior, adotado em 2003 e, intitulado de fato “Estratégia Global para a segurança social e saúde no trabalho”<sup>3</sup>.

3 OIT. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/>

Cada vez mais, além disso, a comunidade internacional como um todo reconhece que a segurança e a saúde no trabalho são um componente essencial do desenvolvimento. Tanto é assim que a Agenda 2030 sobre o desenvolvimento sustentável adotada no Vértice das Nações Unidas de setembro de 2015, em seu objetivo nº. 8, onde estabelece que o Trabalho Decente é um fator essencial do desenvolvimento sustentável, acrescenta que a criação de condições de trabalho seguras constitui um elemento fundamental do trabalho digno; e, em seguida, centra-se na proteção dos direitos dos trabalhadores e a promoção da segurança no local de trabalho para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, particularmente mulheres, trabalhadores migrantes, e aqueles que têm um emprego precário, pedindo, em seguida, aos Estados-Membros de incluir em suas informações de relatórios indicações relativas às taxas de incidência de acidentes de trabalho, sejam mortais e não mortais.

Os planos de ação adotados pela OIT são baseados no princípio de que tragédias como aquelas brevemente mencionadas no início podem ser evitadas mediante a adoção de métodos racionais de prevenção e de inspeção, destacando a necessidade de esforços coletivos da parte dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores com o objetivo de realizar uma cultura de prevenção e enfatizar o papel da cooperação para o desenvolvimento e a aplicação das medidas de saúde e de segurança no trabalho, enquanto afirmando ao mesmo

tempo a necessidade de sistemas definidos de responsabilidade, obrigações e direitos respectivos.

As mesmas Convenções evocadas anteriormente colocam como tema central uma política baseada na prevenção. Além das Convenções setoriais, a Convenção nº. 155, de 1981, relativa à segurança e à saúde dos trabalhadores, com seu Protocolo de 2002, a Convenção nº. 161, de 1985, relativa a serviços de saúde no trabalho, e a Convenção nº. 187, de 2006, sobre quadro promocional para a segurança e a saúde no trabalho, fornecem elementos importantes para a criação de um quadro do conjunto nacional suscetível a melhoria contínua.

Em particular, a Convenção nº. 155 prevê a adoção de uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde no trabalho e as medidas a tomar pelas autoridades públicas e empresas, expondo em maneira detalhada os princípios básicos e a metodologia necessária para a gestão e o melhoramento do sistema. O Protocolo de 2002 completa esta Convenção, prevendo uma revisão periódica dos procedimentos e precisando a obrigação de recolher e publicar os dados sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais, a fim de avaliar o progresso realizado.

A Convenção nº. 161 prevê a criação, na empresa, de serviços de Medicina do Trabalho, com uma função essencialmente preventiva e com a tarefa de aconselhar os empregadores, os trabalhadores e os seus representantes sobre a segurança e a preservação da saúde do ambiente de trabalho.

A Convenção nº. 187 reforça, finalmente, a necessidade de promover um ambiente de trabalho seguro e saudável e tem como objetivo

.....  
[portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/promo\\_seg.pdf](http://portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/promo_seg.pdf).  
Acessado em 17/10/2017.

para esse fim de promover uma cultura de prevenção, dispondo que os Estados-Membros adotem, com uma abordagem sistêmica à escala nacional, bem como uma política, também um sistema e um programa nacional, de acordo com os princípios estabelecidos nos instrumentos pertinentes da OIT.

Para se manter dentro dos prazos desta breve análise, concentrar-me-ei apenas em alguns dos principais pontos de tais Convenções.

No que se refere mais especificamente à Convenção nº. 155, de 1981, até agora adotada por 66 Estados-Membros, incluindo o Brasil em 1992, a sua importância fundamental reside na introdução, como já mencionado, de disposições pertinentes seja na metodologia que nas questões básicas. Em particular essa introduz a obrigação de adotar uma política nacional de segurança e saúde no trabalho, que considere este assunto justamente como uma preocupação nacional e que consista num quadro coerente de ação, tal conjunto homogêneo de todos os seus elementos, voltado para garantir que os riscos inerentes ao ambiente de trabalho são minimizados na medida em que este é razoável e exequível de acordo com as condições específicas e práticas nacionais.

A política nacional deve ter em conta cinco grandes esferas de ação, envolvendo:

- a) o controle dos componentes materiais do trabalho (como lugares e ambientes de trabalho, instrumentos, equipamentos e materiais, substâncias e agentes químicos, físicos e biológicos, processos de trabalho);
- b) a adaptação de tais componentes, e em particular maquinários, materiais e tempo, organização e procedimentos de trabalho, de acordo com as capacidades físicas e mentais

- c) a formação, a qualificação e a motivação das pessoas interessadas;
- d) a comunicação e a cooperação a todos os níveis da sociedade;
- e) a proteção dos trabalhadores e dos seus representantes contra as medidas disciplinares posteriores para ações realizadas com justiça.

Tal política nacional é vista como um processo dinâmico e cíclico enquanto deve ser periodicamente reexaminada a fim de avaliar os resultados, identificar os principais problemas e identificar soluções eficazes, garantindo que as mudanças no ambiente de trabalho e os avanços científicos e tecnológicos são nele incorporados.

Inspirada por certos princípios, a política nacional deve especificar as funções e a responsabilidade respectivas das autoridades públicas, dos empregadores e dos trabalhadores. A Convenção também mostra um significativo grau de flexibilidade na medida em que prevê que a política nacional cubra gradualmente as diferentes funções das autoridades competentes como individuado no artigo 11, a fim de ajudar os governos dos Estados-Membros, cujos sistemas nacionais de segurança e saúde no trabalho não são ainda suficientemente desenvolvidos para serem capazes de ratificar a mesma Convenção e gradualmente estender a sua aplicação, em seguida, fornecendo regularmente em seus relatórios periódicos informações sobre os progressos realizados. A este respeito, também é previsto procedimento para a declaração dos acidentes de trabalho e das doenças ocupacionais, juntamente com a publicação anual de dados estatísticos relativos e de informações sobre as medidas tomadas na matéria.

Nacionalmente os Estados-Membros

devem, em seguida, adotar medidas adequadas para a atuação da política nacional estabelecida, pelo controle da aplicação da legislação pertinente com um sistema de inspeção e sanções apropriadas, além de fornecer aos empregadores e aos trabalhadores conselhos sobre as suas obrigações e supervisionar o treinamento em matéria de segurança e de saúde no trabalho.

As disposições nacionais devem também incluir a obrigação de quem concebem, fabricam, importam, fornecem ou transferem maquinários, materiais ou substâncias para uso profissional, para garantir que essas máquinas, materiais ou substâncias não são prejudiciais para as pessoas que as utilizarão corretamente; igualmente elas devem comportar para esses a obrigação de fornecer informações sobre a instalação e o uso adequado, sobre as características perigosas e os possíveis riscos, bem como instruções para se proteger contra tais riscos; e também elas devem incluir para esses a obrigação de realizar pesquisa ou trabalho de qualquer maneira informado do desenvolvimento dos conhecimentos científico e técnico em relação às suas obrigações.

Ademais sobre o plano nacional devem ser tomadas medidas para proteger os trabalhadores contra consequências indevidas no caso em que se retirem de uma situação de trabalho da qual têm motivos razoáveis para acreditar que apresenta um perigo grave e iminente para a sua vida ou sua saúde. Essa previsão é complementar com uma outra, que está contida entre as medidas que devem ser adotadas na empresa, segundo a qual os trabalhadores devem relatar ao seu superior imediato qualquer situação que representa um perigo grave e iminente: na sua combinação

estas duas disposições constituem um equilíbrio ponderado entre os interesses do empregador para uma gestão adequada da empresa e a proteção da vida e da saúde dos trabalhadores.

A ação na empresa se baseia em uma obrigação geral de cooperação entre empregadores, trabalhadores e seus representantes, e também em disposições específicas relativas aos respectivos direitos, obrigações e responsabilidades.

Em particular incumbe aos empregadores a obrigação de vigiar, na medida do razoável e praticamente realizável, para que o ambiente de trabalho, bem como a maquinaria, o material e os procedimentos de trabalho, não apresentem um perigo para a saúde e para a segurança. Da mesma forma lhes incumbe a obrigação de fornecer, em caso de necessidade, vestuário e equipamento de proteção apropriados, sem que em todo o caso as medidas de segurança e higiene impliquem qualquer custo para os trabalhadores. É também previsto que, sempre que várias empresas se dediquem simultaneamente para atividades num mesmo local de trabalho, deverão colaborar na aplicação das disposições da Convenção.

Os trabalhadores, por sua parte, bem como os seus representantes, têm a obrigação geral de cooperar com o empregador. Tanto os trabalhadores que seus representantes devem receber uma formação apropriada no domínio da segurança e da higiene no trabalho; que são capazes de analisar todos os aspectos de segurança e saúde e devem ser consultados a este respeito pelo empregador. A obrigação acima referida para os trabalhadores a denunciar ao direto superior hierárquico as situações que apresentam um perigo grave e iminente se acompanha expressamente com o

direito de se recusar a retomar o trabalho em uma situação onde ainda há tal perigo.

O Protocolo de 2002 relativo à Convenção nº. 155 visa reforçar e especificar as disposições da mesma Convenção no que diz respeito, em particular, aos mecanismos de registro e de declaração dos acidentes de trabalho (incluindo acidentes de trajeto), das doenças ocupacionais e dos eventos perigosos. Ele planeja, em detalhes, a adoção e a revisão periódica, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, de disposições e procedimentos relativos a tais registros e declarações; especifica, em particular, as obrigações do empregador no que diz respeito aos dados a serem gravados, à preservação e à confidencialidade dos registros, e também precisa os procedimentos, critérios e termos das declarações aos órgãos competentes, bem como pelos empregadores, igualmente pelos seguros, serviços de saúde, médicos e outros organismos interessados. Os empregadores também têm a obrigação de fornecer aos empregados e seus representantes informações adequadas sobre os casos declarados.

De modo mais geral, as informações relativas a eventos danosos verificados e às circunstâncias passíveis de causar lesão corporal ou doença podem obviamente melhorar as chances de prevenir tais eventos e situações nacionais. Conseqüentemente é exigida pelo protocolo a publicação anual de estatísticas relativas ao país, a serem elaboradas de acordo com os sistemas internacionais de classificação, para efeitos de comparação, a qual torna possível precisamente pela harmonização dos sistemas de registro e declaração que, como se nota, é um dos objetivos do próprio protocolo.

A Convenção nº. 155 e o Protocolo a ela relativo, ambos da OIT, regulam os aspectos essenciais da política nacional em matéria de segurança e de saúde no trabalho e a ação necessária, tanto a nível nacional quanto ao nível da empresa. A fim de continuar a desenvolver a abordagem global e fazer outras melhorias para a gestão do assunto, a Convenção nº. 187 sobre o quadro promocional para a segurança e a saúde no trabalho, adotada em 2006, juntamente com a recomendação de acompanhamento nº. 197, e até agora ratificada por 41 Estados-Membros (mas ainda não pelo Brasil), completa estes dois instrumentos, prevendo a adoção, bem como de uma política nacional, também de um sistema nacional e um programa nacional como dispositivos para implementar progressivamente o que pela primeira vez é descrito como o direito a um ambiente de trabalho seguro e saudável, com base em princípios tais como a avaliação de riscos e de perigos relacionados com o trabalho para combater a origem, e o desenvolvimento de uma cultura de prevenção, incluindo informação, consulta e formação.

É uma abordagem sistêmica que enfatiza o papel dos governos nacionais e o resultado global dos esforços - embora na interdependência e no caráter interativo dos vários componentes - para perseguir o objetivo da cultura de prevenção. A qual é definida como “uma cultura em que o direito a um ambiente de trabalho seguro e saudável é respeitado a todos os níveis, em que governo, empregadores e trabalhadores se envolvem ativamente para garantir um ambiente de trabalho seguro e saudável através de uma sistema de direitos, responsabilidades e obrigações definidos, e onde a maior prioridade é dada ao princípio da

prevenção”.

Depois de retomar o conceito de política nacional já estabelecido na Convenção nº. 155, como uma ferramenta pela qual promover e avançar, em todos os níveis relevantes, o direito a um ambiente de trabalho seguro e saudável, com base nos princípios acima enunciados, a Convenção nº. 187 dispõe que está estabelecido e revisto periodicamente, sempre em consulta com as organizações de empregadores e trabalhadores mais representativas, um sistema de saúde e de segurança nacional no trabalho, definido como “a infra-estrutura que constitui o quadro principal para a implementação de políticas nacionais e programas nacionais”; e também indica como isso deve ser composto.

Entre os elementos que o sistema nacional deve incluir em todos os casos figuram: a legislação, os contratos coletivos e qualquer outro instrumento relevante sobre segurança e saúde no trabalho, uma ou mais autoridades responsáveis no campo, mecanismos para garantir o cumprimento da legislação nacional, incluindo os sistemas de inspeção, e medidas para promover, empresarialmente, a cooperação entre a administração, os trabalhadores e os seus representantes, como elementos essenciais de prevenção no local de trabalho, isto enquanto outros elementos serão incluídos no sistema nacional, dependendo da situação; e entre eles estão: órgãos consultivos nacionais tripartites, serviços de informação e fornecimento de formação, colaboração entre os regimes de seguro cobrindo as lesões e doenças profissionais, apoio para a melhoria da segurança e saúde no trabalho para pequenas e médias empresas e para a economia informal.

O programa nacional de segurança e de saúde no trabalho, que a Convenção prevê

seja elaborado e revisto periodicamente, isso também em consulta com as organizações de empregadores e trabalhadores mais representativas, é definido como “qualquer programa nacional que inclui os objetivos a atingir de acordo com uma programação predefinida, as prioridades e os meios de ação estabelecidos com vista a melhorar a segurança e saúde no trabalho, bem como os meios destinados a avaliar o progresso”. Embora tenha o mesmo objetivo final da política nacional, está a emergir como uma ferramenta mais específica para a implementação deste. Ele pode dizer respeito a um setor em particular e pode conter termos; e a implementação prática da política nacional pode mesmo implicar o tratamento de vários programas diferentes ou consecutivos.

Com o objetivo de promover o desenvolvimento de uma cultura nacional de prevenção em matéria de segurança e de saúde no trabalho e para eliminar ou minimizar, na medida do razoável e realizável, os perigos e os riscos relacionados com o trabalho, o programa nacional, com base na análise da situação nacional nestas matérias, que também inclua uma análise do sistema nacional. Da mesma forma deve estabelecer objetivos, metas e indicadores de progresso e deve ser apoiado, sempre que possível, de outros programas e planos nacionais complementares. Devem, também, ser amplamente divulgados para facilitar, com o seu conhecimento, a consciência de todas as partes interessadas e promover a cultura de prevenção que é o principal objetivo da Convenção.

Na Recomendação acompanhante nº. 197 sugere-se que os Estados-Membros deveriam estabelecer e atualizar regularmente um perfil nacional que, incluindo uma variedade

de informações sobre diferentes elementos, resume a situação existente em matéria de saúde e de segurança no trabalho, juntamente com a evolução na realização de um ambiente de trabalho seguro e saudável. Este perfil deveria servir de base para o desenvolvimento e a revisão do programa nacional, que os Estados devem efetuar, tendo em conta os instrumentos relevantes da OIT para o quadro promocional para a segurança e a saúde no trabalho (listados no anexo da Recomendação), bem como os princípios orientadores relativos aos sistemas de gestão de saúde e segurança no trabalho adotadas pela OIT.

Vários Códigos de Conduta ou Coletâneas de Orientações Práticas foram adotados pelo Conselho de Administração do Bureau Internacional do Trabalho (BIT) para fornecer às autoridades públicas, aos empregadores, aos trabalhadores, às entidades incumbidas (tais como comissões de segurança em empresas), indicações concretas para ajudá-los a implementar e melhorar os sistemas de gestão da segurança e saúde ocupacional. Não se trata de instrumentos vinculativos e não se destinam a substituir os regulamentos nacionais; ao contrário, significa orientação, assessoria técnica e informação detalhada relativa a determinados setores ou riscos específicos (como mencionado acima), ou mesmo certas medidas que podem ser adotadas, nomeadamente sobre a proteção dos dados pessoais dos trabalhadores ou os princípios éticos de monitoramento da saúde dos trabalhadores e as condições de trabalho na transferência de tecnologias.

Em conclusão, ferramentas úteis, e às vezes valiosas na gestão da segurança e da saúde no trabalho, a fim de reduzir acidentes, lesões, doenças e mortes relacionadas ao

trabalho e criar um ambiente de trabalho que é tão seguro e saudável possível, como está nos objetivos de todo o conjunto de regras da OIT, que aqui muito brevemente recordamos.