

Os desafios globais da inspecção do trabalho

Os desafios globais da inspecção do trabalho

Bureau Internacional do Trabalho - Genebra

A edição original desta obra foi publicada pelo *Bureau* Internacional do Trabalho, em Genebra, sob o título *The global challenges of labour inspection* - ISSN 0378 - 5467
e *Les grands défis mondiaux de l'inspection du travail* - ISSN 0378 - 5572

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2005

Traduzido e publicado mediante autorização

Copyright da tradução em língua portuguesa © ACT 2008

Os desafios globais da inspecção do trabalho

Primeira edição: Dezembro 2008

Tiragem: 1 500 exemplares

ISBN: 978-989-8076-20-5 (edição impressa)

ISBN: 978-989-8076-21-2 (web pdf)

Depósito legal: 287084/08

Impressão: Palmigráfica Artes Gráficas, Lda.

Tradução: Luís Pinto

Revisão técnica: Luís Rodrigues

As designações constantes das publicações da OIT, que estão em conformidade com as normas das Nações Unidas, e os materiais nelas contidos não reflectem o ponto de vista da Organização Internacional do Trabalho relativamente à condição jurídica de qualquer país, área ou território ou respectivas autoridades, ou ainda relativamente à delimitação das respectivas fronteiras.

As opiniões expressas em estudos, artigos e outros documentos são da exclusiva responsabilidade dos seus autores, e a publicação dos mesmos não vincula a Organização Internacional do Trabalho às opiniões neles expressas.

A referência a nomes de empresas e produtos comerciais e a processos, ou a sua omissão, não implica da parte da Organização Internacional do trabalho qualquer apreciação favorável ou desfavorável.

Informação adicional sobre as publicações do BIT pode ser obtida no Escritório da OIT em Lisboa, Rua do Viriato, nº 7, 7º e 8º andar, 1050-233 Lisboa, telefone 21 317 34 47, Fax 21 314 01 49 ou directamente através da página da Internet: <http://www.ilo.org/lisbon>

Índice

Editorial	V
Os desafios globais da inspecção do trabalho	
<i>Globalização, locais de trabalho e saúde</i> , por Gerd Albracht	1
<i>Interesses partilhados: os sindicatos e a inspecção do trabalho</i> , por Bjørn Erikson e Ian Graham	11
<i>Inspecção do trabalho e economia informal</i> , por José Luis Daza	18
<i>Tempos difíceis para a inspecção do trabalho</i> , por Isabelle Hoferlin	26
Inspecção do trabalho nas regiões	
<i>Inspecção do trabalho em África – promover os direitos dos trabalhadores</i> , por Sammy T. Nyambari	33
<i>Inspecção do trabalho – a experiência brasileira</i> , por Maria de Lourdes Moure	41
<i>Criar locais de trabalho seguros – a experiência de Singapura</i> , por Magdalene Chan e Ho Siong Hin	48
<i>Políticas, práticas e experiências de inspecção do trabalho na Austrália</i> , por Michele Patterson	56
<i>Inspecções de saúde e segurança no trabalho na Europa Ocidental: políticas, práticas e experiências</i> , por Adrian F. Ellis	65
<i>Inspecção do trabalho na Rússia e nos países da Comunidade de Estados Independentes (CEI)</i> , por Wiking Husberg	73
Sistemas integrados de inspecção do trabalho	
<i>Sistemas integrados de inspecção do trabalho: a estratégia da OIT</i> , por Gerd Albracht	83
<i>Os dez passos para reforçar as inspecções do trabalho</i> , por Bernd Treichel	91
<i>A Associação Internacional de Inspecções do Trabalho</i> , por Jan Weismüller e Joshua A. Seidman-Zager	98
	III

Editorial

“O sistema de inspecção do trabalho pode potencialmente desempenhar um papel ainda mais importante do que desempenhou até agora, garantindo a protecção dos trabalhadores e das trabalhadoras em todos os sectores e a todos os níveis; assegurando o cumprimento, a nível nacional, da legislação laboral nacional; e, em última análise, apoiando e fortalecendo o sistema de fiscalização internacional.” Esta é a conclusão de um estudo geral sobre inspecção do trabalho que será apresentado à Conferência Internacional do Trabalho em Junho de 2006. A inspecção do trabalho constitui, indubitavelmente, um elo vital na promoção de trabalho digno para todos. Numa época de globalização e concorrência crescentes, mudanças tecnológicas rápidas e novos métodos de produção, a protecção dos trabalhadores permanece uma tarefa essencial. É também uma tarefa difícil – e, por vezes, perigosa, para vergonha de todos nós.

Falando perante uma reunião internacional sobre inspecção do trabalho que se realizou no Luxemburgo no ano passado, um representante dos trabalhadores no Conselho de Administração do *Bureau* Internacional do Trabalho sintetizou os requisitos para a protecção dos trabalhadores e o respeito por um trabalho digno, como se segue: boa legislação laboral, que respeite as normas internacionais; sindicatos fortes, independentes e representativos usufruindo dos direitos básicos de organização e negociação; e inspecções do trabalho eficazes, dispondo dos meios necessários e conduzidas por inspectores do trabalho com formação e qualificações adequadas e imunes a quaisquer influências externas indevidas.

Nos dias que correm, infelizmente, e como o estudo geral vem demonstrar, a inspecção do trabalho é negligenciada por muitos governos e ignorada por empregadores sem escrúpulos, quando não é pura e simplesmente sacrificada no altar das privatizações. Por vezes, as coisas chegam a um ponto em que mesmo aqueles que a inspecção do trabalho é suposto proteger começam a duvidar da sua eficácia. Contudo, não devemos esquecer os enormes progressos alcançados pela inspecção do trabalho desde que pela primeira vez foi consagrada em legislação própria, em 1802, no Reino Unido. Nem devemos ignorar a existência de propostas para melhorar as inspecções. Tais propostas vêm sobretudo dos próprios inspectores, de sindicalistas e de peritos do *Bureau* Internacional do Trabalho. Neste número da *Labour Education*, damos-lhes a palavra. Todos partem de uma mesma preocupação – defender e proteger o direito dos trabalhadores a um trabalho digno.

Nesse contexto, um papel central cabe à Convenção sobre a Inspecção do Trabalho, 1947 (Nº 81) da OIT, que todos consideram o melhor instrumento para alcançar tais objectivos.

“Estamos protegidos pela Convenção Nº 81 da OIT, que garante a nossa independência”, referiu recentemente um inspector do trabalho

francês. “Temos a responsabilidade de alertar os governos para o modo como os trabalhadores assalariados são tratados. Durante as inspecções, actuamos de modo a penalizar os empregadores, sempre que tal for apropriado, de acordo com a gravidade das infracções cometidas.” Merece ser sublinhada esta referência explícita a uma norma internacional, vista como um baluarte contra a injustiça por aqueles que trabalham no domínio das inspecções do trabalho num país industrializado. E ela constitui, realmente, um baluarte.

Tal como a sua irmã gémea para o sector agrícola – a Convenção Nº 129 (adoptada em 1969) –, a Convenção Nº 81 é reconhecida como uma Convenção prioritária, tendo sido ratificada por 135 países, uma das taxas de ratificação mais elevadas entre todas as normas internacionais sobre o trabalho. Contudo, o Comité de Peritos que preparou o estudo geral para a conferência de 2006 insiste, e com razão, na necessidade de ser feita uma campanha para que haja mais ratificações destas duas Convenções – com a ênfase a ser dada à Convenção Nº 129, que diz respeito a um sector particularmente perigoso e que só recebeu, até à data, 43 ratificações.

Está bem à vista a dimensão da tarefa que os inspectores do trabalho têm pela frente. Todos os anos, mais de 2,2 milhões de trabalhadores (cerca de 6000 por dia) morrem em consequência de acidentes ou doenças relacionados com o trabalho. O trabalho mata mais pessoas do que as guerras. As mortes relacionadas com o trabalho incluem, por ano, 22 000 crianças que nem sequer deviam estar a trabalhar. Que deviam estar na escola.

A Convenção Nº 81 atribui três missões básicas aos inspectores do trabalho: garantir a aplicação da legislação laboral; aconselhar os empregadores e trabalhadores sobre os meios mais eficazes para alcançar tal objectivo; e chamar a atenção das autoridades para os abusos e deficiências não abrangidos pelas leis em vigor. “As condições de trabalho e a protecção dos trabalhadores no exercício das suas actividades” são os domínios que devem ser abrangidos pelos serviços de inspecção do trabalho, estabelece a Convenção. Assim sendo, embora a segurança e saúde e a luta contra o trabalho forçado ou trabalho infantil sejam aspectos fundamentais para os inspectores, eles devem preocupar-se igualmente com outras matérias que podem ir da duração do trabalho aos salários, protecção da maternidade, períodos de descanso semanal, férias, igualdade e diversidade nos locais de trabalho. E, como é evidente, os serviços de inspecção do trabalho devem conhecer bem domínios como a liberdade de associação, os direitos de negociação colectiva e os direitos em geral dos sindicatos, incluindo a protecção dos sindicalistas contra abusos e discriminação. Também isto não são matérias de somenos importância. O relatório anual da Confederação Internacional de Sindicatos Livres registou que 145 pessoas tinham sido assassinadas em todo o mundo em 2004 em consequência das suas actividades sindicais, enquanto que em muitos países, os sindicalistas continuam a ser detidos, despedidos e discriminados, e existe todo um conjunto de instrumentos legislativos destinados a privar milhões de trabalhadores dos direitos que lhes assistem de associação e de negociação colectiva.

Perante tais circunstâncias, conseguir que a legislação seja aplicada e devidamente fiscalizada não é uma tarefa fácil. No seu artigo, Isabelle Hoferlin, da Confederação Mundial do Trabalho, descreve os obstáculos com que os inspectores do trabalho se defrontam no exercício da sua actividade.

Como ela explica, “nem sempre lhes é fácil aceder às zonas francas industriais para a exportação (*export processing zones*), que são bem conhecidas pelas suas condições de trabalho deficientes. Em Janeiro de 2004, três inspectores e um motorista do ministério do trabalho foram assassinados no Brasil, a mando de um grande proprietário rural, enquanto inspecionavam uma empresa agrícola. Alguns meses mais tarde, em Setembro de 2004, um agricultor francês matou dois inspectores do trabalho a sangue-frio. O clima de violência e insegurança que rodeia a actividade das inspecções do trabalho num número crescente de países levou, por exemplo, à criação de um grupo de trabalho sobre incidentes no decurso das inspecções e sobre violência contra os inspectores do trabalho na Europa. Foi apresentada uma proposta no sentido de serem reforçados os princípios comuns de inspecção a nível europeu. A proposta inspira-se na Convenção Nº 81, que já prevê tais medidas. O artigo 18º da Convenção determina que “Serão previstas pela legislação nacional e efectivamente aplicadas sanções adequadas às violações das disposições legais cuja aplicação está submetida à fiscalização dos inspectores do trabalho, e bem assim às obstruções feitas aos inspectores do trabalho no exercício das suas funções.”

Os governos têm serviços de inspecção do trabalho que são o produto das condições que lhes proporcionam para o exercício das suas actividades. Quando uma boa governação está ausente ou é desprezada, não é razoável esperar que os serviços de inspecção do trabalho possam garantir a sua própria independência e integridade. Se um governo atribuir reduzido valor e estatuto à inspecção do trabalho, se os respectivos serviços tiverem falta de pessoal e este possuir uma formação deficiente, e se as próprias condições de trabalho dos inspectores forem impróprias, os inspectores e os respectivos serviços não estarão em condições de desempenhar as suas funções adequadamente. E facilmente serão vítimas da corrupção. O que, a acontecer, levará a que os trabalhadores e os seus sindicatos não confiem nos serviços inspectivos, como Bjørn Erikson assinala na sua entrevista. Ele é o Conselheiro Principal para a Segurança e Saúde no Trabalho da Confederação dos Sindicatos Noruegueses (LO): “Quando as inspecções do trabalho são fortes e possuem competências e recursos,” explica “e quando o mesmo sucede com os parceiros sociais, existe, de um modo geral, confiança nos serviços de inspecção do trabalho, no sentido em que estes não são vistos como estando a soldo dos empregadores.” O Comité de Peritos da OIT concorda com tal ponto de vista, recomendando aos governos e instituições internacionais que reconheçam “a contribuição vital para o desenvolvimento e coesão social que um serviço de inspecção do trabalho eficiente pode dar” e que a prioridade atribuída às inspecções do trabalho seja adequadamente reflectida nos recursos que lhes são destinados.

Contudo, as inspecções do trabalho podem também sair enfraquecidas se lhes forem destinadas tarefas que estão para além do seu mandato, tal como está definido nos instrumentos da OIT. Nalguns países, por exemplo, as instruções recebidas do governo significam que os serviços de inspecção passam mais tempo a recolher informações sobre os sindicatos do que a proteger os trabalhadores. Noutros países, é atribuída às inspecções do trabalho a tarefa de detectar trabalhadores migrantes em situação ilegal. Sobre este ponto, o Comité de Peritos emitiu um documento recordando que “a tarefa primordial dos inspectores do trabalho é proteger

os trabalhadores, não é aplicar e fiscalizar as leis sobre imigração”.

Os sindicalistas, inspectores do trabalho e peritos também têm lançado alertas contra a tendência que existe de as autoridades confiarem na autorregulação das condições de trabalho pelas empresas e de acreditarem que a responsabilidade social das empresas substitui as iniciativas tomadas pelo Estado e pelos serviços públicos de inspecção do trabalho. Fala-se agora em “desregulamentação” e “privatização”. Será que a definição das regras que tencionam seguir pode realmente ser deixada ao cuidado das empresas? E que, além disso, lhes pode ser conferida a responsabilidade de fiscalizarem o seu próprio cumprimento das regras que elas definiram? É óbvio onde uma tal situação nos levaria. Assim sendo, e embora possam surgir disfunções aqui e ali que exijam a busca de soluções, devemos estar atentos a quaisquer tentativas que levem a deitar fora o bebé com a água do banho.

A grande força das inspecções do trabalho reside nos milhares de funcionários públicos, nos inspectores que diariamente demonstram o seu compromisso com a criação de condições de trabalho dignas e a sua determinação em fazerem respeitar as normas sobre o trabalho. Para o fazerem, defrontam todo o tipo de desafios e são obrigados a ultrapassar inúmeros obstáculos, ao mesmo tempo que crescem os riscos para a sua segurança pessoal. Eles são os “capacetes azuis” da justiça social nos locais de trabalho. Para o movimento sindical, os inspectores do trabalho constituem aliados vitais.

Neste número de *Labour Education*, os inspectores do trabalho e peritos da OIT sugerem vias possíveis para se construírem serviços de inspecção do trabalho mais eficientes. Como é que podem ser tidas em conta as transformações no mundo do trabalho? Como é que os novos desafios devem ser enfrentados? Como devem ser canalizadas as energias para que o seu impacto seja maximizado?

Evitar a compartimentalização dos diversos serviços inspectivos, prevenir a dissipação de recursos, garantir uma melhor e mais rápida circulação da informação, melhorar a coordenação entre os diversos ministérios responsáveis pela inspecção do trabalho, utilizar de modo mais eficiente os mecanismos do diálogo social para melhorar a qualidade da legislação e a sua implementação – estas são apenas algumas das sugestões que estão associadas ao conceito de um “sistema integrado de inspecção do trabalho”, tal como é descrito pelo perito da OIT, Gerd Albracht.

A inspecção do trabalho não é apenas uma “ferramenta” técnica. Constitui um motor para a reforma e um meio poderoso para iniciar mudanças. Ao exigirem que lhe sejam atribuídos os recursos necessários e que se adaptem a um mundo em constante evolução, os sindicatos estarão a aumentar a sua própria capacidade para defenderem os interesses dos trabalhadores. Mas existe uma condição essencial para tal. As inspecções do trabalho devem permanecer fiéis aos seu mandato original – fiscalizar a aplicação das normas sobre o trabalho, proteger os trabalhadores e procurar permanentemente melhorar a legislação laboral.

Jim Baker
Director

Bureau das Actividades para os Trabalhadores (BIT)

Globalização, locais de trabalho e saúde

Uma abordagem preventiva com o objectivo de melhorar a saúde e reduzir os acidentes e doenças nos locais de trabalho tem de estar associada a serviços de inspecção do trabalho. Esses serviços desempenham um papel central no aconselhamento, informação e promoção do cumprimento das normas do trabalho nos locais de trabalho. À medida que a globalização se intensifica, o fortalecimento dos serviços de inspecção do trabalho e saúde torna-se mais importante do que nunca, para garantir níveis elevados de protecção do trabalho e promoção da saúde, contribuindo desse modo para a promoção de trabalho digno para todos e estabilidade económica generalizada.

Gerd Albracht*

Coordenador

Desenvolvimento de Sistemas de Inspecção
do Trabalho

Programa da OIT Trabalho Seguro – Em Foco sobre
Segurança e Saúde no Trabalho e Ambiente

Durante a última década, o comércio mundial tem crescido a um ritmo rápido, cerca de 8,6% ao ano (Woodward, 2001). Tal facto beneficiou muitas pessoas, mas também representou uma desvantagem para muitas outras, especialmente no que se refere à saúde e segurança nos locais de trabalho. Os países industrializados registaram crescimentos muito significativos, enquanto os países menos desenvolvidos se atrasavam ainda mais e a diferença no Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* entre os 20 países mais ricos e os 20 mais pobres crescia de 18 para 37 vezes entre 1960 e 1995.

Os desafios emergentes da globalização

A globalização teve um impacto profundo no que se refere à promoção dos direitos humanos, saúde e segurança por todo o mundo, tanto num sentido positivo como negativo. Uma das suas consequências foi a transferência de grande parte do sector da indústria transformadora para nações menos desenvolvidas, que usam com frequência tecnologias consideradas perigosas ou obsoletas nos seus processos de produção. A globalização originou um aumento do trabalho mal remunerado e pouco qualificado nas nações não-industrializadas. Contudo, quase um terço da força de trabalho potencial permanece actualmente desempregada ou subempregada. À medida que as empresas transcendem cada vez mais as fronteiras nacionais, instituições históricas como a negociação colectiva e as entidades reguladoras estatais que tradicionalmente garantiam condições de trabalho seguras e humanas têm vindo a deteriorar-se.

* Uma apresentação sobre o tema foi feita por Gerd Albracht na 6th Global Conference on Health Promotion, que se realizou em Banguecoque, Tailândia, entre 8-11 de Agosto de 2005. O autor agradece a Jan Weismüller, Consultor Internacional, e Joshua A. Seidman-Zager, Universidade de Cornell, o apoio e comentários recebidos durante a preparação deste artigo.

Em anos recentes, o sector industrial tem vindo a deslocar-se para os países em vias de desenvolvimento que têm, com frequência, normas comparativamente menos exigentes no que diz respeito à Segurança e Saúde no Trabalho (SST) e à Promoção da Saúde no Trabalho (PST). A globalização contribui para o nível assustadoramente elevado de doenças e lesões nos locais de trabalho que se verifica actualmente. Cada ano, são registadas cerca de 2,2 milhões de mortes relacionadas com o trabalho, e os custos associados aos acidentes de trabalho atingem 4% do PIB global. À luz destes desenvolvimentos, é essencial que as normas de saúde e segurança sejam codificadas e aplicadas o mais rapidamente possível a nível mundial.

O presente artigo inspira-se no *Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization* (Relatório da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização), que examinou o processo de globalização através dos olhos das pessoas comuns, consultando um amplo conjunto de actores em diferentes partes do mundo e recorrendo aos conhecimentos de alguns dos mais reputados especialistas nas matérias complexas sobre as quais se debruçou.

Efeitos da globalização sobre os locais de trabalho

A globalização afecta todos os aspectos do mundo do trabalho, originando novas formas de trabalho e expandindo modelos de trabalho existentes. Este fenómeno é, pelo menos em parte, responsável por uma certa ameaça que paira sobre a saúde dos trabalhadores. Nos Estados Unidos, por exemplo, o número médio de horas laboradas por ano tem vindo a crescer recentemente. Os trabalhadores norte-americanos são agora dos trabalhadores do mundo que mais horas trabalham (1945,3 horas por trabalhador em 1994). Diversos estudos realizados entre 1977 e 1996 revelam um aumento muito significativo no volume de

trabalho exigido aos trabalhadores para períodos de tempo cada vez mais curtos (Landsbergis, 2003). A pressão crescente e a correspondente exposição à tensão psicológica (*stress*) dão origem ao desenvolvimento e disseminação de doenças e problemas relacionados com o trabalho. O fenómeno está longe de ser novo, mas as doenças predominantemente físicas têm vindo a dar origem a problemas que são mais do foro psicológico. Tal representa uma situação obviamente séria, porque esses problemas tendem a ser mais graves do que é habitual. Segundo o *National Institute for Occupational Safety and Health* (Instituto Nacional para a Segurança e Saúde no Trabalho) dos Estados Unidos, trata-se de um problema significativo em todo o mundo. Um de muitos exemplos é dado precisamente pelos Estados Unidos, onde “os trabalhadores afectados registam uma muito maior perda de trabalho do que aqueles que sofrem lesões ou doenças não-fatais – 25 dias de ausência do posto de trabalho contra 6 em 2001”. Adicionalmente, o “emagrecimento” das empresas revelou ter efeitos sobre a saúde e segurança dos trabalhadores. Segundo o estudo referido, os acidentes mortais aumentaram nos sectores da construção civil e indústria transformadora depois das empresas terem reduzido o número de efectivos. Uma boa saúde mental é importante, tanto para os indivíduos como para a sociedade. A nível individual, uma boa saúde mental permite às pessoas realizarem o seu potencial intelectual e emocional e descobrirem e realizarem os seus papéis na vida social, escolar e profissional. A nível da sociedade, uma boa saúde mental é um recurso para garantir a coesão social, melhores condições sociais e económicas, além de facilitar a transição para uma sociedade do conhecimento. Uma saúde mental deficiente é um fenómeno comum: uma percentagem significativa dos cidadãos da União Europeia (UE) – os estudos sugerem que a percentagem pode chegar aos 27% – apresentam problemas de saúde mental. Estes problemas, que são uma causa importante de

deficiência, podem reduzir drasticamente a qualidade de vida das pessoas afectadas e das suas famílias. Os problemas mentais mais comuns na Europa são a ansiedade e a depressão. Na Europa, a depressão está presente todos os anos em 4,5% da população geral. Calcula-se que em 2020, a depressão será a segunda causa mais comum de incapacidade no mundo desenvolvido.

Os problemas de saúde mental constituem um desafio, não apenas para o sector da saúde mas também para a sociedade. Para além das implicações que têm para os cidadãos afectados e respectivas famílias, os problemas de saúde mental representam custos significativos para a sociedade e os seus sistemas económico, educativo, social e judicial. Os problemas mentais são uma das três principais causas de absentismo do trabalho, e um dos motivos principais das reformas antecipadas. Estima-se que os custos económicos dos problemas de saúde mental resultem em perdas que podem chegar a 3-4% do PIB da UE, sobretudo devidas a decréscimos de produtividade. É importante recordar que a saúde dos trabalhadores é tão fundamental no mundo empresarial exigente e competitivo dos nossos dias como foi no passado. Deve ser prestada uma atenção muito particular às exigências crescentes que são colocadas aos trabalhadores para evitar problemas de saúde relacionados com o trabalho.

A globalização provocou a transferência de empregos pouco qualificados na indústria transformadora e de processos para países menos desenvolvidos. Esse é um dos principais factores por detrás da criação de numerosas Zonas Francas Industriais para a Exportação (ZFIEs) (*Export Processing Zones, EPZs*), um fenómeno que se tem vindo a desenvolver em grande medida com a globalização. As restrições à liberdade sindical, ao direito à greve, a ausência de negociação colectiva – são ainda, com demasiada frequência, a regra e não a excepção nas ZFIEs. Um relatório elaborado para o Conselho de Administração da OIT em 2003 analisou a situação prevalecente nessas zonas.

Embora os empregadores salientassem que muitos dos problemas associados às ZFIEs também existem noutros locais, e que as condições nas empresas que se instalaram nessas zonas são frequentemente melhores do que aquelas que se verificam no seu exterior, o relatório sublinhou que as condições de trabalho e a saúde e a segurança dos trabalhadores continuavam a ser uma preocupação significativa nas ZFIEs de alguns países.

As ZFIEs representam um caso especial dos efeitos da globalização sobre os locais de trabalho e a saúde. Estas zonas têm sido associadas frequentemente a uma incidência de níveis elevados de tensão psicológica entre os trabalhadores e de exposição a condições de trabalho perigosas. Em resultado das condições atrozistas a que são sujeitos, os trabalhadores em tais zonas desenvolvem com frequência problemas de saúde, nomeadamente cardiovasculares, de saúde reprodutiva e psicossociais. Além disso, os trabalhadores nas ZFIEs são muitas vezes alojados em condições incrivelmente pouco higiénicas, onde as infecções sexualmente transmitidas como o VIH/SIDA são muito comuns. A OIT introduziu recentemente um manual para ajudar os inspectores do trabalho a lidar com a questão do VIH/SIDA no seu trabalho. O VIH/SIDA tem um impacto profundo sobre os locais de trabalho, uma vez que pode afectar a produção, aumentar os custos e causar muitos outros problemas. Sobre essa matéria, a OIT publicou um outro manual que procura estabelecer uma comunicação efectiva entre os trabalhadores e empregadores, na esperança de evitar a propagação da doença e lidar com as consequências da sua presença nos locais de trabalho. O repertório de recomendações práticas da OIT sobre VIH/SIDA estabelece um quadro para iniciativas baseadas nos três pilares da prevenção, cuidados de saúde e direitos (BIT, 2001).

Uma outra faceta da globalização é o crescimento rápido do número de trabalhadores migrantes. Por exemplo, o número de migrantes mexicanos nos Estados

Unidos tem vindo a crescer recentemente. Em 1970, 3% da mão-de-obra total do México residia nos Estados Unidos. Em 2000, esse valor atingira os 16%. As nações menos desenvolvidas registam esta presença de um grande número de trabalhadores migrantes há já algum tempo e a globalização apenas serviu para acentuar essa tendência. Os trabalhadores migrantes podem ser encontrados em diversos sectores da actividade económica, especialmente na construção civil, agricultura e indústria transformadora. São frequentemente expostos a condições de trabalho deficientes e podem ter desvantagens adicionais resultantes de um conhecimento limitado da língua e leis do país anfitrião. O relatório do BIT sobre trabalhadores migrantes descreve as questões de segurança e saúde como uma preocupação maior, uma vez que tais trabalhadores podem estar envolvidos em profissões perigosas e de risco elevado. As barreiras linguísticas, exposição a novas tecnologias, desagregação das estruturas familiares, acesso deficiente aos cuidados de saúde, a tensão psicológica e a violência são os problemas específicos com que se confrontam os trabalhadores migrantes, gerando uma maior vulnerabilidade aos riscos para a segurança e saúde nos locais de trabalho (BIT, 2004b). Na África do Sul, por exemplo, tem havido um grande número de casos não reportados de doenças respiratórias graves entre os mineiros que se desenvolveram, com grande probabilidade, no desempenho das suas funções profissionais.

À medida que a globalização continua a crescer, o tipo de políticas económicas e sociais praticadas tende a encorajar determinadas tendências. Enquanto a produção alastra a todo o mundo e as barreiras comerciais vão desaparecendo, os centros industriais começam a aparecer em muitos países menos desenvolvidos, frequentemente associados à adopção de padrões de saúde e segurança nos locais de trabalho menos exigentes. Este fenómeno deve-se, em parte, ao excesso de mão-de-obra que quase sempre existe nas nações menos de-

seenvolvidas e ao crescimento associado do mercado de trabalho não abrangido por qualquer tipo de protecção. Uma vez que muitos trabalhadores não conseguem encontrar emprego no mercado de trabalho tradicional, encontram-se na situação indesejável de serem forçados a aceitar trabalhos a que estão associados riscos pelo facto que existirem num mercado de trabalho onde não são aplicadas as leis laborais (Portes, 1994).

Segurança e saúde enquanto direito humano básico: enquadramento legal

Um dos princípios fundamentais da nova realidade económica é o desejo de reduzir ao máximo os custos de produção. Os custos de capital são geralmente mais baixos nos locais onde a saúde dos trabalhadores constitui uma questão secundária e as regras de SST são frequentemente ignoradas. Segundo alguns autores, o crescimento da globalização e a disseminação do capital nas nações não-industrializadas irá fazer com que as normas de trabalho vão "por água abaixo" (Singh/Zammit, 2004).

Existe um apoio generalizado na comunidade internacional para o estabelecimento de versões mundiais das entidades reguladoras nacionais que possam estabelecer normas mínimas de segurança e saúde nos locais de trabalho, e dos serviços de inspecção nacionais para que as fiscalizem e façam aplicar. Esse apoio tem como fulcro as normas fundamentais sobre o trabalho da OIT, um dos acordos internacionais de maior alcance que pretende assegurar para todos os trabalhadores condições de trabalho dignas, encaradas como um direito fundamental básico. Essas normas fundamentais incluem a liberdade de associação e negociação colectiva, a abolição do trabalho forçado, da discriminação, e do trabalho infantil. A declaração tripartida da OIT sobre os princípios relativos às empresas multinacionais e política social exige a adopção de normas comuns em todas as sucursais das empresas multinacio-

nais. O repertório de recomendações práticas sobre segurança, saúde e condições de trabalho na transferência de tecnologias para os países em vias de desenvolvimento exige que os estados exportadores de tecnologia informem os estados importadores acerca de tecnologias ou produtos químicos perigosos.

Existem diversas Convenções internacionais sobre migração e trabalhadores migrantes. Em 2004, por exemplo, a Conferência Internacional do Trabalho propôs a elaboração de um “Quadro Multilateral da OIT sobre Migração de Trabalhadores” (*ILO Multilateral Framework on Labour Migration*) contendo princípios e orientações não-vinculativos para uma abordagem à migração de trabalhadores baseada nos direitos. A igualdade de tratamento entre os trabalhadores migrantes e nacionais e o respeito pelos direitos humanos básicos de todos os trabalhadores migrantes, consagrados nas Convenções Nº 97 e 143 da OIT, são centrais nessa abordagem. No contexto da OIT, a utilização de serviços de inspecção do trabalho é encorajada para aplicar aos trabalhadores migrantes as normas nacionais em vigor. Se as autoridades governamentais são responsáveis pela adopção de normas, aos inspectores do trabalho cabe um papel essencial na promoção do seu cumprimento, inclusive em relação aos trabalhadores migrantes. Os inspectores fiscalizam as condições de trabalho e representam um fórum onde os trabalhadores podem procurar auxílio. Os inspectores também preenchem um hiato fundamental neste domínio, uma vez que a actividade dos trabalhadores migrantes está, frequentemente, pouco ou mal regulamentada pelas autoridades nacionais.

Abordagens globais à SST e PST

A globalização exige abordagens crescentemente integradas e globais que tenham em conta as alterações no mundo do trabalho e o advento de novos riscos e oportunidades, fundindo as áreas tradicionais,

técnica e médica com as áreas social, psicológica, económica e jurídica. Para proteger e promover a saúde das pessoas nos locais de trabalho na economia mundial, há necessidade de elaborar estratégias práticas que permitam tornar o trabalho digno uma realidade. Um aspecto essencial dos esforços mútuos é o entendimento de que é necessário desenvolver uma cultura preventiva de segurança e saúde nos locais de trabalho para promover um decréscimo sustentável dos acidentes de trabalho e doenças profissionais.

Para alcançar os objectivos das normas fundamentais sobre o trabalho, é necessário recorrer a uma estratégia com três pilares. Os três aspectos-chave desta estratégia são as organizações nacionais e internacionais como a OIT e OMS, as empresas e as parcerias entre os sectores público e privado. O processo tripartido de tomada de decisões nas organizações nacionais e internacionais tem três elementos constituintes – governo, empregadores e representantes dos trabalhadores – e serve para dar aconselhamento sobre políticas globais. As inspecções do trabalho desempenham um papel importante no âmbito destas organizações, actuando como fiscalizadores e garantes da aplicação das orientações por aqueles definidas. Uma parte considerável da responsabilidade pela promoção da saúde nos locais de trabalho cabe às próprias empresas. A promoção de locais de trabalho saudáveis deve ser feita também de dentro das próprias empresas.

Redes e instituições

Para implementar eficazmente a PST e SST, devemos promover a uma escala muito ampla as normas fundamentais sobre o trabalho. O primeiro aspecto da estratégia baseada em três pilares consiste na utilização de redes e instituições nacionais e internacionais. As organizações nacionais e internacionais têm a capacidade e o poder para elaborar e promoverem políticas por todo o mundo e, face à globali-

zação, transformarem os locais de trabalho em ambientes saudáveis. A OIT, enquanto organismo onde os processos decisórios são de natureza tripartida, constitui um exemplo perfeito dessa ideia. A OIT tem um historial excelente no desenvolvimento e promoção de políticas internacionais relativas às normas sobre o trabalho. A título de exemplo, 134 países ratificaram a Convenção sobre a Inspeção do Trabalho da OIT, 1947 (Nº 81), que estabelece que os inspectores do trabalho devem desempenhar um papel preventivo nos locais de trabalho em termos de saúde e segurança. Esse instrumento determina igualmente que deve existir uma colaboração entre trabalhadores e empregadores com vista a melhorar a saúde e segurança nos locais de trabalho. Esta Convenção foi aplicada com grande êxito no Luxemburgo em 2002. Nesse ano, foi realizada no país uma Auditoria Tripartida pela OIT, e o governo luxemburguês utilizou as recomendações feitas para reorganizar a sua inspecção do trabalho. Este facto ilustra o impacto profundo que a OIT e outras organizações que elaboram políticas podem ter sobre a saúde e segurança nos locais de trabalho. Além disso, sublinha também a necessidade que existe de uma implementação generalizada de sistemas integrados de inspecção do trabalho a nível nacional e internacional. Enquanto abordagem global, proporciona uma direcção e permite a coordenação dos esforços das diferentes partes para melhorar as condições nos locais de trabalho.

Um outro bom exemplo é a Carta de Ottawa, redigida em 1986. Este documento indica os principais desenvolvimentos que devem ter lugar para que seja possível promover a saúde e consagrar o bem-estar como uma preocupação central que deve ser tida em mente quando estiverem a ser consideradas iniciativas de desenvolvimento em qualquer domínio. A Carta, que serve também de base ao processo de alargamento da União Europeia, pretende promover a implementação de alterações e programas relativos às dife-

renças culturais e económicas, bem como o apoio total a iniciativas de cuidados de saúde a nível local, nacional e internacional. O documento apoia igualmente a ideia de que a saúde deve ser parte integrante de qualquer desenvolvimento importante, incluindo os locais de trabalho. A Carta afirma: "As mudanças nos padrões de vida, trabalho e lazer têm impactos significativos sobre a saúde. O modo como a sociedade organiza o trabalho deve contribuir para criar uma sociedade saudável". Isto implica claramente que a saúde e segurança dos trabalhadores não deve ficar para trás na busca de lucros mais elevados numa economia globalizada e em rápido crescimento. Embora este programa tenha contribuído significativamente para fazer avançar o desenvolvimento da Promoção da Saúde na Europa, um estudo realizado por Ziglio, Hagard e Griffiths (2000) concluiu que o programa podia ser levado ainda mais longe. O principal problema do sistema actualmente existente é o facto de não possuir músculo suficiente para lidar com quaisquer problemas significativos. Os autores apelam à implementação de programas que tenham raízes tanto no sector administrativo como comercial dos países, em vez de permanecerem isolados ou ignorados. Tudo isto está ligado à ideia mais geral de que, face a desenvolvimentos permanentes, a saúde não deve ser esquecida pelos decisores políticos, empresas e comunidade internacional.

Acordos-quadro internacionais

As empresas, enquanto espaços físicos onde se situam os locais de trabalho, têm uma influência extraordinária sobre a saúde e segurança dos trabalhadores. O conceito de Responsabilidade Social das Empresas (RSE) (*corporate social responsibility, CSR*) tem vindo a crescer de importância em anos recentes, recebendo uma atenção considerável por parte da comunidade académica (Zimmer/Rühl, 2005), mesmo se o conceito em si mesmo ainda precisa

de ser esclarecido. Ao planearem as suas actividades empresariais e nos processos de tomada de decisões, as empresas começaram a tomar iniciativas simultâneas nos domínios do crescimento económico, protecção ambiental e equidade social, com o objectivo de terem em conta as preocupações e necessidades de todas as partes interessadas (*stakeholders*).

Na década de 1970, diversas organizações internacionais, incluindo a OIT e as Nações Unidas, fizeram um esforço para introduzir códigos de conduta internacionais, mas não foram bem sucedidas. Felizmente, o interesse pela dimensão social das actividades empresariais voltou a crescer durante os anos noventa. Actualmente, as iniciativas no domínio da responsabilidade social são, essencialmente o resultado das acções de grupos de consumidores e outras organizações não-governamentais, bem como de Federações Sindicais Globais (FSGs), que abrangem sindicatos nos diversos sectores industriais e dos serviços. Com efeito, e de acordo com uma nota informativa sobre responsabilidade social das empresas discutida no seio do Conselho de Administração da OIT em 2003, as normas internacionais sobre o trabalho, incluindo aquelas que dizem respeito à segurança e saúde nos locais de trabalho, são citadas com maior frequência nos acordos-quadro internacionais (AQI) celebrados entre as multinacionais e FSGs do que em quaisquer outras iniciativas sobre responsabilidade social das empresas.

Embora, em termos estritos, os acordos-quadro não façam parte do conceito de responsabilidade social das empresas, eles são frequentemente citados nesse contexto. Um outro aspecto interessante dos acordos-quadro, sublinhado pela nota informativa atrás referida, são os procedimentos de acompanhamento (*follow-up*) para verificação, diálogo e, se necessário, apresentação de queixas. Entre 1999 e 2006, foram assinados cerca de 40 acordos-quadro. Para além das oito Convenções fundamentais da OIT, os acordos-quadro citam também com frequência a

Convenção Nº 135 relativa à protecção e facilidades a conceder aos representantes dos trabalhadores na empresa. Além disso, as empresas signatárias de um AQI devem frequentemente comprometer-se a oferecer condições de trabalho e salários dignos e a proporcionarem ambientes de trabalho seguros e saudáveis. Também existe um acordo generalizado de que os fornecedores das empresas devem ser persuadidos a cumprir as condições estipuladas no acordo-quadro e, por último, os sindicatos são envolvidos na implementação do AQI. Pelo contrário, os códigos de conduta adoptados pelas empresas multinacionais raramente se referem às normas fundamentais sobre o trabalho. Com efeito, a nota da OIT concluiu que “alguns desses acordos estão redigidos numa linguagem que pode ser interpretada como pondo em causa as normas internacionais sobre o trabalho”. As Directrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais e a Declaração da OIT sobre Empresas Multinacionais e Política Social continuam a ser também mecanismos importantes no contexto da responsabilidade social das empresas, incluindo nos domínios da segurança e saúde.

Parcerias público-privado

A promoção eficaz de normas de saúde e segurança a nível mundial face ao fenómeno da globalização exige a circulação de informações a uma escala internacional. Tal deve ser alcançado, a um nível intermédio, entre os interesses dos governos e das empresas. Para tal, há que olhar para as parcerias entre o sector público e o sector privado (PPP) que, no passado, têm desenvolvido muitas campanhas bem sucedidas com vista a eliminar os perigos presentes nos locais de trabalho. Existem muitos perigos inerentes ao trabalho que poderiam ser reduzidos ou eliminados com a promoção de uma cultura de prevenção através de iniciativas educativas.

A OIT e a OMS estão envolvidas em diversas PPPs. Estas coligações transcen-

dem as fronteiras nacionais e juntam pelo menos dois parceiros, uma empresa (ou associação representando um sector empresarial) e uma organização intergovernamental. Em anos recentes, tem havido uma grande proliferação de PPPs que estão a reconfigurar rapidamente a paisagem da segurança e saúde a nível internacional. Diversos factores estão na origem desta tendência. Existem factores de natureza genérica, como o falhanço do mercado no que se refere ao desenvolvimento de produtos de investigação especial e a ausência de normas eficazes de segurança. Estas parcerias sugerem novas e estimulantes oportunidades para lidar com problemas que antes pareciam insolúveis, incluindo a investigação e o desenvolvimento de medicamentos e vacinas para doenças que afectam, de modo desproporcional, os mais pobres. As PPPs permitiram promover práticas sustentáveis mostrando que tais objectivos podem ser alcançados em paralelo com ganhos financeiros. Estão também a surgir incentivos nos diversos sectores de actividade económica para o desenvolvimento de produtos mais seguros e saudáveis e, com a imagem melhorada que daí resultará, a actividade comercial poderá atrair novos investidores e estabelecer novos mercados.

Em 2004, a OIT iniciou uma PPP bem-sucedida em cooperação com a Volkswagen AG e a Agência para a Cooperação Técnica alemã (GTZ, *Gesellschaft für technische Zusammenarbeit*). O Ministério Federal para a Cooperação e Desenvolvimento Económico da Alemanha patrocinou o projecto a partir do seu programa destinado à redução da pobreza. Todos os passos relevantes da iniciativa foram debatidos e decididos numa comissão directiva de natureza tripartida. Os parceiros chegaram a acordo quanto a uma Declaração sobre Direitos Sociais e Relações Laborais, incluindo a afirmação dos princípios consagrados nas normas fundamentais sobre o trabalho na empresa e em toda a cadeia logística. O objectivo do projecto é conceber e implementar um programa de acção

nacional “Trabalho Seguro” (*SafeWork*) em três países que terá por base as normas da OIT e estará focalizado na saúde e segurança no trabalho e na implementação-piloto de uma cultura de prevenção a nível das empresas em cada um dos países parceiros do projecto.

Através da criação de uma cultura preventiva de saúde e segurança, os prejuízos económicos causados por acidentes, incidentes, reformas antecipadas ou subsídios de doença podem ser significativamente reduzidos. Os fundos que assim são economizados poderão depois ser investidos na melhoria do desempenho das empresas e na criação de novos empregos, permitindo aos pobres fugirem ao ciclo vicioso da pobreza de longa duração. Diversos estudos demonstraram que a promoção da saúde permite reduzir as despesas médicas a longo prazo (Kreis 2004). Os decisores políticos, inspectores do trabalho e também os especialistas em saúde e segurança desempenham todos um papel importante no processo de prevenção e na promoção de uma mudança de perspectiva, dos lucros a curto prazo para os investimentos de longo prazo na segurança e saúde.

A definição e implementação a nível nacional de uma cultura de saúde e segurança baseadas na prevenção exige a participação activa dos serviços de inspecção do trabalho. Os inspectores do trabalho são os únicos agentes fiscalizadores do Estado que têm acesso a todas as empresas para lhes transmitirem mensagens sobre saúde e segurança de forma eficaz. Por isso, é essencial aumentar as capacidades das inspecções do trabalho em termos de estruturas organizativas, frequência e qualidade das inspecções, conhecimentos sobre o seu papel no aconselhamento, competências, etc., o que deve ser feito de um modo sustentável. Tal poderá ser conseguido através de um conjunto de actividades propostas, tais como análise e reforma de políticas, desenvolvimento de módulos de formação, formação de formadores nacionais de inspectores do trabalho, criação de uma rede de competências e o desenvolvimento de

directrizes internacionais sobre a gestão da cadeia logística.

Conclusão

Aquilo que é necessário estabelecer e acordar são regras justas para o comércio, investimentos, operações financeiras e movimento de pessoas a nível internacional que tenham em conta as diferentes necessidades e capacidades. Tal exigirá um processo de diálogo mais intenso a todos os níveis, reunindo os actores principais para que, em conjunto, definam métodos para lidar com importantes questões de âmbito global e os ponham em prática. Uma globalização justa exige igualmente uma maior ênfase a nível nacional numa governação melhorada, uma agenda económica e social integrada, e coerência de políticas entre as instituições globais. A globalização é, afinal, uma questão importante para todos os trabalhadores. Nesta linha de actuação, os decisores políticos nacionais devem utilizar os recursos disponíveis nas empresas e nas redes e instituições nacionais e internacionais. E também combinar umas e outras sob a forma de PPPs destinadas a melhorar as capacidades de cada empresa, instituição e, sobretudo, o bem-estar de cada e de todos os trabalhadores. Estas medidas foram identificadas como instrumentos da maior utilidade para promover e garantir a saúde dos trabalhadores, a segurança dos locais de trabalho e os investimentos numa cultura de prevenção. Uma abordagem preventiva para uma saúde melhorada e a redução dos acidentes de trabalho e doenças profissionais deve estar associada aos serviços de inspecção do trabalho. Esses serviços desempenham um papel central no aconselhamento, disseminação de informação e promoção do cumprimento das normas fundamentais nos locais de trabalho. Os inspectores do trabalho são a autoridade de controlo para a SST e muitas actividades relacionadas com o trabalho. Os efeitos da globalização alteraram o papel dos inspectores do trabalho, que desempenham hoje

em dia papéis de facilitação, aconselhamento e estabelecimento de redes. O fortalecimento dos serviços de inspecção do trabalho e de saúde é essencial para garantir níveis elevados de protecção do trabalho e promoção da saúde, contribuindo desse modo para uma estabilidade económica generalizada.

Bibliografia

- ILO. 2004. *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization, International Labour Office, Genebra.
- ILO. 2004. *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, International Labour Conference, Report IV, Genebra.
- ILO. 2001. *An ILO code of practice on HIV/AIDS and the world of work*, Genebra, 2001.
- Kreis, J., Bödeker, W. 2004. Health-Related and Economic Benefits of Workplace Health Promotion and Prevention. Initiative Gesundheit & Arbeit, BKK Bundesverband, Dresden, 2004. Report 3e., 28.
- Landsbergis, Paul A. 2003. "The changing organization of work and safety and health of working people: A commentary", in *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, Nova Iorque, 45(1), p. 63.
- Portes, A. 1994. "By-passing the rules: The dialectics of labour standards and informalization in less developed countries", in: W. Sengenberger e D. Campbell, eds. *International Labour Standards and Economic Interdependence*. Genebra: International Institute for Labour Studies, pp. 163-168.
- Singh, A.; Zammit, A. 2004. "Labour standards and the race to the bottom: Rethinking globalization and workers' rights from developmental and solidaristic perspectives. ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge, Working Paper N° 279.

- Woodward, D., Drager, N., Beaglehole, R., Lipson, D. 2001. *Globalization and health: A framework for analysis and action*. World Health Organization, Geneva, 2001, p. 876. <http://www.who.int/docstore/bulletin/pdf/2001/issue9/bu1329.pdf>
- Ziglio, E., Hagard, S., Griffiths, J. 2000. "Health promotion development in Europe: Achievements and challenges", *Health Promotion International*, Oxford University Press, 2000. <http://heapro.oxfordjournals.org/cgi/reprint/15/2/143>
- Zimmer, S.; Rühl, R. 2005. "Autorisierte Branchenregelungen: Nutzung freiwilliger Selbstregulierungen für den Arbeitsschutz", comunicação apresentada ao World Congress on Safety and Health at Work, Orlando, 2005.
-

Interesses partilhados: os sindicatos e a inspecção do trabalho

Qual deverá ser a atitude dos trabalhadores e dos seus sindicatos relativamente às inspecções do trabalho? Colocámos a questão a alguém que viu a questão de todos os lados. Bjørn Erikson, Consultor Sénior para a Segurança e Saúde no Trabalho da Confederação dos Sindicatos Noruegueses (LO) é higienista industrial nos sindicatos há cerca de 25 anos. Mas trabalhou igualmente como inspector do trabalho, professor, investigador em química, marítimo, pescador e como Director para o Ambiente dos Caminhos-de-Ferro Noruegueses. E, nos intervalos entre estas ocupações, exerceu “outras profissões por períodos curtos”. Erikson contribui também com uma perspectiva internacional para esta questão na medida em que presidiu, durante alguns anos, ao Grupo de Trabalho sobre Saúde, Segurança e Ambiente no Trabalho dos Sindicatos Globais.¹

Bjørn Erikson

Consultor Sénior

para a Segurança e Saúde no Trabalho
da Confederação dos Sindicatos Noruegueses (LO)

Entrevistado por **Ian Graham**

Labour Education: A OIT defende um Sistema Integrado de Inspeção do Trabalho (SIIT). O que significa esta expressão para si e quais são as vantagens de um SIIT para os trabalhadores e os seus sindicatos?

Bjørn Erikson: O problema com a expressão SIIT é que ela é actualmente entendida de vários modos diferentes. Pode significar que a “integração” é entre diferentes níveis geográficos do sistema de inspecção do trabalho (central e regional) ou entre diferentes ramos especializados dos serviços de inspecção, de modo que as questões organizativas, psicossociais e de higiene industrial sejam todas tidas

em conta durante as inspecções e ao longo do processo. Ou então pode significar integração entre diferentes partes da administração do Estado – o Ministério do Trabalho, Ministério dos Assuntos Sociais, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, etc.

Eu entendo a expressão nesta última acepção. Nessa base, penso que a vantagem de um SIIT é que torna possível ver a conexão que existe entre diferentes aspectos do mundo do trabalho. Também torna mais fácil a intervenção das autoridades, uma vez que estabelece uma cooperação formal entre os diversos ministérios envolvidos.

¹ *Global Unions Occupational Health, Safety and Environment Working Party.* A expressão “Sindicatos Globais” (Global Unions) é usada cada vez mais para designar as principais instituições do movimento sindical internacional. Os Sindicatos Globais incluem: a Confederação Internacional dos Sindicatos Livres (CISL), que representa a maioria dos centros sindicais nacionais; as dez Federações Sindicais Globais (FSGs), os representantes internacionais dos sindicatos organizados em sectores específicos da actividade económica ou grupos profissionais; e o Comité Consultivo para os Sindicatos (TUAC, *Trade Union Advisory Committee*) da OCDE.

Assim, de um ponto de vista sindical, um SIIT significa menos burocracia quando é necessário encontrar uma solução para um problema – por exemplo, como incluir a segurança e saúde no trabalho (SST) no currículo dos cursos de formação profissional, ou como melhorar o sistema de prestação de cuidados de saúde de modo a identificar e tratar melhor e de modo mais eficiente as doenças profissionais.

A principal possível desvantagem consiste no facto de um SIIT poder causar uma diluição da responsabilidade e do enfoque. Entre outros efeitos, isto poderia transformar os locais de trabalho em arenas para toda e qualquer “boa causa”, como a necessidade de introduzir exercícios físicos, alimentação mais saudável, etc., fazendo com que se perdesse o enfoque na SST.

Infelizmente, os SIIT, enquanto conceito, parecem ter sido criados através de um processo de-cima-para-baixo.

Assim sendo, como é que o tripartismo pode contribuir para fortalecer os SIIT?

O tripartismo é certamente fundamental, também para promover os SIIT. Através do mecanismo tripartido, é possível alcançar três coisas. Em primeiro lugar, permite aos participantes apropriarem-se do processo, o que é uma condição prévia para a prossecução e a conversão das ideias em actividades e medidas concretas. Em segundo lugar, dá às três partes uma oportunidade de contribuírem para o processo, de modo a que este produza os melhores resultados possíveis. E, finalmente, o tripartismo cria uma melhor compreensão sobre a razão porque certas questões ou aspectos têm de ser deixados de fora, por não existir acordo sobre eles, embora exista um entendimento comum sobre aquilo que é o objectivo principal e o modo como deve ser alcançado.

Nos seus contactos internacionais, alguma vez registou diferenças nas atitudes dos sindicatos relativamente à inspecção do trabalho em diferentes partes do mundo? E, se foi esse o caso,

quais são as principais diferenças?

É difícil avaliar em que medida as atitudes dos sindicatos relativamente à inspecção do trabalho diferem em diferentes regiões do mundo. De um modo geral, tenho a impressão de que as expectativas e atitudes são diferentes em função, sobretudo, da existência ou não de um serviço de inspecção competente e eficiente. Quando as inspecções do trabalho têm carências de pessoal e uma intervenção débil, os sindicatos tendem a confiar menos nesses serviços. Em tais casos, o movimento sindical organizado procura por vezes estabelecer um sistema alternativo de inspecção ou vigilância de base sindical. Isto pode causar problemas – para as autoridades, como para as empresas e os sindicatos. Nos casos em que as inspecções do trabalho são fortes e dispõem das competências e recursos necessários, e onde o mesmo sucede com os parceiros sociais, existe uma confiança generalizada nos serviços de inspecção do trabalho, no sentido em que estes não são vistos como estando “no bolso” do patronato. Por outro lado, onde o sistema de inspecção do trabalho é forte, os sindicatos sentem muitas vezes que as inspecções não têm lugar com a frequência necessária. Em tais circunstâncias, farão pressão para que aumente o número de inspecções. De inspecções do trabalho fortes espera-se igualmente que sejam mais activas no aperfeiçoamento da legislação e das normas sobre os locais de trabalho.

Como deve ser a relação dos sindicatos com os inspectores do trabalho? Uma relação próxima? Uma relação distante?

A atitude deve ser de cooperação quando se trata de aperfeiçoar a legislação, elaborar estratégias, etc., mas é claro que poderão existir diferenças de opinião e prioridades diversas. Por outro lado, é importante que exista respeito mútuo pelos papéis e tarefas diferentes dos sindicatos e das inspecções do trabalho. Nós, enquanto sindicatos, temos o dever de defender os interesses dos trabalhadores, melhorar as condições nos

locais de trabalho, aperfeiçoar a legislação, melhorar as indemnizações por acidentes de trabalho e doenças profissionais e defender as nossas conquistas dos ataques do patronato. Por isso, em vez de mantermos as inspecções do trabalho à distância, devíamos tentar aproximar-nos!

Acha que as inspecções do trabalho devem ter um papel na promoção de legislação apropriada? E, nesse caso, como deve ser estruturado esse papel?

É evidente que as inspecções do trabalho têm um papel a desempenhar na promoção de legislação apropriada. O seu papel deve ser de análise da situação, assinalando as consequências da legislação e das práticas em vigor e respectivas debilidades e sugerindo os aperfeiçoamentos que lhes parecem necessários.

Será possível melhorar as inspecções do trabalho nos países industrializados? E, em caso afirmativo, como poderá isso ser feito?

Quase tudo pode ser melhorado e as inspecções do trabalho nos países industrializados não constituem excepção. A melhor forma de o fazer é levantar a questão junto dos parceiros sociais e proceder a um debate em profundidade baseado nos factos e pontos de vista das três partes, de modo a garantir a cooperação e obter sinergias entre todos.

Mas as sinergias baseiam-se em interesses partilhados. Os trabalhadores e os seus sindicatos têm um interesse óbvio na existência de serviços de inspecção eficazes. Mas em relação aos empregadores, como podem ser convencidos da necessidade de inspecções do trabalho mais fortes?

É verdade que a existência de interesses partilhados constitui uma excelente base para se alcançarem acordos. É certo que existem alguns filantropos entre a classe empresarial, mas não em número suficiente para constituírem uma base para acção!

Não acredito que seja possível alterar a natureza humana de modo a que todos abracemos a filantropia. Em vez disso, acredito na criação de condições que tornem vantajosa a adopção das medidas certas. Em caso de necessidade, devemos ter à mão um pau e saber usá-lo.

Os empresários estão preocupados – e com razão – com a concorrência desleal. Se essa concorrência desleal vier de empresas irresponsáveis que não levam a sério a SST e que não fazem os investimentos necessários em SST, tal facto afecta gravemente os empregadores que levam a sério tais matérias. Por conseguinte, temos aí uma boa base para a cooperação. São necessários serviços de inspecção do trabalho fortes e eficientes que fiscalizem a regulamentação sobre SST e garantam a sua aplicação. O pau de que eu falava atrás é a intervenção rápida e eficaz das inspecções do trabalho sempre que houver infracções às regras e normas de SST.

Gostaria de sublinhar que, a longo prazo, os investimentos na criação de um bom ambiente de trabalho e na aplicação da regulamentação sobre SST constituem uma exigência para qualquer empresa que pretenda ter futuro nos países industrializados. Em primeiro lugar, porque está demonstrado que, a longo prazo, um bom ambiente de trabalho é um investimento com retorno para muitas empresas, contribuindo também para criar confiança entre clientes e investidores e para aumentar a produtividade. Depois, porque um bom ambiente de trabalho pode também ser necessário para atrair trabalhadores qualificados. Por isso, se uma empresa não levar a sério a criação de um bom ambiente de trabalho nem cumprir a regulamentação sobre SST, terá certamente uma vida curta.

Os países com as piores condições nos locais de trabalho são, com frequência, aqueles que dispõem de menos recursos para os respectivos serviços de inspecção do trabalho. Tais países apresentam ainda problemas específicos como o trabalho infantil e um sector informal significativo. Como é que a comunidade inter-

Inspeções públicas-privadas?

Ian Graham

"O papel do Estado é garantir a aplicação das normas básicas, mas não necessariamente o de fiscalizar e fazer aplicar ele próprio essas normas." Esta ideia é, hoje em dia, comumente aceita no mundo desenvolvido, mas não necessariamente nos países em vias de desenvolvimento."

Este é, pelo menos, o ponto de vista do folheto distribuído para uma conferência realizada em Junho de 2005 e que se destinava a "explorar" alternativas aos serviços de inspecção de natureza estatal. Reunidos em Washington pela International Financial Corporation (IFC) do Banco Mundial, os "exploradores" não partiram para a iniciativa com um mapa completamente em branco. Mesmo os documentos de divulgação que precederam o evento assumiram posições vigorosas sobre a matéria: "Algumas inspeções não são necessárias, impõem um fardo regulamentar excessivo às empresas e deveriam ser abolidas. Outras são essenciais e se adequadamente realizadas, as inspeções do Estado para fiscalizar o cumprimento por parte das empresas das normas sobre o trabalho, incêndios, segurança dos trabalhadores, ambiente e outras matérias promovem a responsabilização e transparência das mesmas. No entanto, e com demasiada frequência, especialmente nos países em vias de desenvolvimento, elas impõem encargos excessivos às empresas."

O Serviço de Aconselhamento sobre Investimento Estrangeiro (Foreign Investment Advisory Service) da IFC sentiu-se qualificado para emitir uma opinião sobre o assunto, uma vez que já "aconselhara com êxito diversos governos sobre a reforma dos respectivos serviços de inspecção, concentrando-se na eliminação de inspeções desnecessárias e na simplificação e modernização dos sistemas de inspecção". Embora o Estado pretenda, nalguns casos, conduzir as suas próprias inspeções ("por ex. onde estiverem em causa questões de segurança nacional ou outras matérias envolvendo o bem público"), em muitas outras circunstâncias, "a colaboração entre os sectores público e privado representa uma oportunidade para conseguir uma fiscalização melhor e mais abrangente". Tal colaboração é "aparentemente uma solução mais eficaz do que as inspeções privatizadas, uma vez que (1) a transparência nestas colaborações público-privado gera uma maior credibilidade e constitui um sinal mais evidente para o mercado e (2) a existência de estruturas de

nacional pode ajudar a melhorar as inspeções do trabalho em tais países, e qual deverá ser o papel dos sindicatos?

De facto, os recursos são limitados, inclusive a nível global. Por isso, é importante utilizar tais recursos onde o seu impacto for mais significativo. Para tal, é necessário haver um compromisso e vontade por parte das autoridades para atribuírem carácter prioritário à criação e/ou ao reforço do sistema de inspecção e da sua infra-estrutura. Depois deve existir um processo que envolva igualmente os parceiros sociais, de modo que as respectivas capacidades e competências sejam igualmente refor-

çadas. O papel dos sindicatos deve ser de participação em tal processo, mas também de envolvimento activo nos processos políticos, fazendo pressão sobre os decisores políticos para que levem o processo a bom termo. Existem outras formas de ajudar tais países, e os sindicatos nos países industrializados podem, por exemplo, apoiar e dar assistência aos sindicatos nos países em vias de desenvolvimento, transmitindo-lhes informações sobre o modo como resolveram determinados problemas nos seus próprios países. Contudo, os recursos para este tipo de iniciativas não existem geralmente.

governança partilhadas dá origem a uma maior credibilidade e aceitação por parte do Estado”.

Em suma, a questão está em saber onde terminam as inspecções públicas e começa a Responsabilidade Social das Empresas (RSE). O ponto de vista de cada um de nós sobre esta matéria dependerá do modo como encaramos a RSE. Até hoje, a experiência dos sindicatos com este conceito actualmente tão em voga tem sido mista.¹ É evidente que, mesmo se o próprio Banco Mundial admite que a privatização pura e simples dos serviços de inspecção é uma má ideia, daí não decorre necessariamente que as inspecções públicas-privadas são uma boa ideia.

Disto isto, é possível argumentar a favor de uma tal solução, e a IFC reuniu um número suficientemente amplo de pontos de vista para garantir a existência de um verdadeiro debate sobre o tema. Os participantes na conferência incluíram sindicatos e a OIT, bem como empresas e ONGs. Algumas das contribuições estão disponíveis numa página especial da Internet.² Os documentos disponibilizados incluem o relatório principal que serviu de base à conferência - “A nossa actividade principal é a reforma regulamentar” (Regulatory reform is our core business) e que a IFC encomendara à consultora Jacobs & Associates, talvez uma entidade não completamente neutral. O apoio entusiástico expresso no documento a “abordagens inspectivas alternativas” causou algum franzir de sobrolhos, antes e depois da conferência. Mas a versão disponibilizada em linha, e que é o resultado de diversas versões preliminares, inclui uma cláusula de exoneração de responsabilidade do Banco Mundial: “Os factos apresentados e as conclusões do estudo são da exclusiva responsabilidade da Jacobs & Associates Inc.”

“Garantir” (a monitorização da implementação) foi um dos temas da conferência. Entre os exemplos apresentados sob esse tópico esteve uma iniciativa de colaboração entre a OIT e a indústria do vestuário cambojana.

Um outro tema quente foi o da “auto-avaliação” pelos empregadores, com oradores oriundos das autoridades das Filipinas e dos EUA a auto-avaliarem os seus próprios sistemas. Do lado dos EUA esteve Cathy Oliver, Directora do Departamento de Parcerias e Acreditação na Administração para a Segurança e Saúde no Trabalho (Occupational Safety and Health Administration, OSHA), que apresentou uma análise dos programas de cumprimento voluntário da OSHA. Entre estes contam-se os Programas de Protecção Voluntária (Voluntary Protection programs, VPP) que, na sua apresentação, ela declarou orgulhosamente abrangerem 1302 locais de trabalho (dados de 20 de

Nesse caso, donde poderão vir os recursos adicionais necessários? Dos sindicatos dos países industrializados? Através das agências oficiais de assistência ao desenvolvimento?

O dinheiro deve vir, sobretudo, da assistência oficial ao desenvolvimento. E deve ser distribuído principalmente através de organismos democráticos internacionais como a OIT. Infelizmente, existe uma tendência crescente para a celebração de acordos bilaterais com vista ao financiamento de tais projectos. Tal torna mais difícil dar apoio onde ele é mais necessário, e impossível fazer planos a longo prazo para soluções mais globais. Existe igualmente o

perigo desse dinheiro vir com condições, em termos da forma como pode ser gasto, ou de não ser usado de um modo justo, envolvendo tanto os parceiros sociais como as inspecções do trabalho ou os governos. Finalmente, existem muitos exemplos de países industrializados ricos que usaram essas contribuições para ganharem influência política sobre outros países. O imperialismo moderno recorre ao dinheiro – não às armas.

A responsabilidade dos sindicatos nos países industrializados deveria ser pressionarem os governos e os organismos internacionais relevantes para que disponibilizem os fundos necessários. Eles devem

Junho de 2005) e cobrirem mais de meio milhão de trabalhadores. Afirmou ainda que, em 2002, a taxa de acidentes entre os participantes nestes programas se situou 54% abaixo da média nos respectivos sectores de actividade económica, tendo sido evitados 5876 dias de trabalho perdidos. Daqui resultaram, segundo ela, custos mais baixos e uma maior rentabilidade das empresas envolvidas.

Este números parecem impressionantes. Contudo, um relatório de 2004 da entidade oficial norte-americana para as auditorias (GAO) foi muito cauteloso nas suas conclusões. O relatório reconheceu que os programas de cumprimento voluntário da OSHA tinham reduzido as taxas de lesões e doenças e gerado outros benefícios – “de acordo com os participantes, funcionários da OSHA e especialistas em segurança e saúde no trabalho” – mas indicou também que “muita da informação era circunstancial e que a avaliação pela própria OSHA das actividades e impacto do programa fora até agora limitada. A OSHA não recolhe actualmente dados completos, comparáveis, que permitam uma avaliação completa da eficácia dos seus programas de cumprimento voluntário”.³

Nada disto impediu que os VPP se transformassem num produto de exportação. Sob o tópico “Actividade Internacional da VPP”, Oliver indicou o Canadá, China, ambas as partes da Irlanda, México e ... os Países Baixos. Que os missionários dos VPP se tivessem deslocado a território holandês não surpreende, ao contrário do que teria talvez acontecido uns anos antes. Em Outubro de 2005, o ministro do emprego holandês anunciou que, sempre que possível, o país iria limitar a sua regulamentação sobre os locais de trabalho aos mínimos exigidos pela UE.⁴ O ministro indicou pretender igualmente uma “redistribuição das responsabilidades entre as autoridades, os empregadores e os trabalhadores”. E mostrou saber quem deveria ficar com quê: “os trabalhadores não devem encarar a segurança com ligeireza e cabe-lhes uma parcela significativa da responsabilidade, devendo os empregadores chamar-lhes a atenção para esse facto. Tenciono estruturar as disposições legais relevantes de tal modo que fiquem claras as responsabilidades dos empregadores, tais como fornecer instruções e fiscalizar o seu cumprimento, e dos trabalhadores, como seja a de obedecerem às instruções dos empregadores.”

Quer isto dizer que a segurança dos locais de trabalho cabe aos trabalhadores e que a eles se devem os acidentes de trabalho? Podemos muito bem chegar demasiadamente depressa a uma situação desse tipo se houver cortes na regulamentação e as inspecções forem parcial ou totalmente privatizadas. Os sindicatos e a OIT opõem-se firmemente a esse caminho.

¹ Para uma cobertura em profundidade desta questão, ver Labour Education 2003/1, N° 130 – Corporate social responsibility: Myth or reality? ² www.ifc.org/ifcext/economics.nsf/Content/CSR-ConferencePublicSectorInspections. ³ www.gao.gov/new.items/d04378.pdf ⁴ Carta de H.A.L. Van Hoof, Secretário de Estado dos Assuntos Sociais e Emprego para o Presidente da Segunda Câmara dos Estados-Gerais (parlamento holandês), 4 de Outubro de 2005. http://docs.szw.nl/pdf/34/2005/34_2005_3_8063.pdf

igualmente contribuir para tais projectos com tempo e recursos humanos, especialmente através da disponibilização de assistência e a partilha de experiências com os sindicatos dos países receptores.

As tarefas destinadas aos inspectores do trabalho e a importância relativa atribuída a essas tarefas variam de país para país. Qual é a sua opinião sobre a ordem de prioridades

adequada para as inspecções do trabalho? Por exemplo, deverão a saúde e segurança no trabalho constituir a sua principal preocupação?

Vejo a SST como a primeira prioridade para os inspectores do trabalho de todo o mundo. Isso significa que devem garantir a existência de legislação adequada sobre SST e a sua implementação eficaz, assim como de informações e orientações para os

parceiros sociais sobre questões de SST.

Uma preocupação central dos sindicatos nos dias que correm é a luta contra aquilo que vêem como um “nivelamento por baixo” a nível mundial em termos salariais e de condições de trabalho. Existe algum papel para as inspecções do trabalho em tudo isto?

O “nivelamento por baixo”, a nível mundial representa uma ameaça séria para a segurança e saúde dos trabalhadores tanto nos países industrializados como nos países em vias de desenvolvimento. E pode também prejudicar, e mesmo impedir, uma melhoria muito necessária das normas de SST nos países em vias de desenvolvimento. O objectivo dos sindicatos deve ser que a globalização não desvirtue as normas nos países industrializados ou impeça aperfeiçoamentos no domínio da SST, devendo pelo contrário permitir elevar as normas nos países em vias de desenvolvimento para níveis análogos aos dos países industrializados. O papel dos inspectores do trabalho deve ser, por um lado, continuarem a basear o seu trabalho nos níveis elevados e exigentes que prevaleciam antes da deterioração, e por outro, indicarem claramente quaisquer possíveis efeitos negativos sobre a SST que possam resultar dessa deterioração.

Mas nalguns países, os inspectores do trabalho estão cada vez mais sujeitos a actos de violência – que podem chegar ao seu assassinato. O que pode ser feito para contrariar essa tendência?

Pôr termo a essa violência deplorável contra os inspectores do trabalho é, antes de mais, uma responsabilidade dos governos. Enquanto sindicatos, devemos protestar contra tal violência e pressionar os nossos governos e políticos para que garantam a saúde e segurança dos inspectores do trabalho.

Além disso, devemos contribuir para uma melhor compreensão a todos os níveis, especialmente a nível das empresas, da necessidade de respeitar o trabalho e o papel dos inspectores do trabalho.

As normas da OIT sobre inspecção do trabalho são adequadas? De um ponto de vista sindical, o que poderia ser feito para fortalecer o seu conteúdo e aplicação?

É claro que as normas da OIT podem ser aperfeiçoadas, mas o principal problema com que o mundo se defronta não é tanto a insuficiência das normas da OIT como a ausência de recursos a nível nacional para os inspectores do trabalho executarem adequadamente as suas funções.

Têm sido feitas sugestões no sentido da privatização ou subcontratação dos serviços de inspecção do trabalho. O que pensa da ideia?

Não penso coisíssima nenhuma! Privatizar ou subcontratar a inspecção do trabalho seria um erro terrível, na verdade, um verdadeiro desastre. Os trabalhadores e os sindicatos precisam de sistemas de inspecção do trabalho fortes, independentes e competentes, operados por funcionários públicos com uma ética de serviço público, em quem possam confiar e que não tenham interesses particulares no resultado das inspecções. Não é possível realizar inspecções do trabalho eficazes sob um sistema que dependa do pagamento das inspecções. O trabalho dos inspectores deve ser realizado segundo termos e de acordo com prioridades que tenham sido objecto de acordo e que sejam públicos, e que tenham em conta os domínios em que a sua fiscalização é mais necessária para proteger a segurança e saúde dos trabalhadores – e em nada mais do que isso!

Inspeção do trabalho e economia informal

Este artigo aborda o papel das inspeções do trabalho na economia informal de uma perspectiva prática. O artigo começa por analisar o conceito de inspeção do trabalho e as normas cuja aplicação os inspectores do trabalho devem fiscalizar. Em seguida, é explicada a noção de economia informal, sendo descritas diversas situações em que se podem encontrar as empresas e trabalhadores do sector informal e em que medida elas têm que ver com normas laborais. Depois, são descritos os modos como os serviços de inspeção do trabalho desempenham o seu papel em diversos contextos de trabalho informal. Finalmente, é apresentada uma análise dos problemas que a economia informal coloca à inspeção do trabalho, sendo referidas diversas tendências observadas a nível mundial.

José Luiz Daza

Especialista em Administração do Trabalho
Departamento de Diálogo Social, Direito
e Administração do Trabalho (OIT)

Enquanto instituição, a inspeção do trabalho tem por missão fiscalizar o cumprimento das normas laborais. As inspeções do trabalho funcionam no âmbito das administrações do trabalho. E o seu papel é geralmente identificado com serviços específicos dos ministérios do trabalho, sendo personificadas pelos inspectores do trabalho. A actividade de inspeção do trabalho é exercida nos locais de trabalho, expressão que deve ser entendida como significando as unidades económicas onde existem relações de trabalho – por outras palavras, onde uma pessoa singular ou colectiva emprega outras.

Inspeção do trabalho e normas sobre o trabalho

O domínio das normas sobre o trabalho é vasto e complexo e está geralmente corporizado em diferentes textos jurídicos de conteúdo diverso. A fiscalização dessas

normas pode ser atribuída a uma única entidade administrativa, ou partilhada entre diversas secções de um ministério do trabalho, ou mesmo, nalguns casos, distribuída entre diversos ministérios e agências públicas especializadas. Este artigo aborda as normas sobre o trabalho enquanto conjunto muito amplo e analisa a inspeção do trabalho como função e sistema administrativo e não apenas como organismo administrativo.

A diversidade e domínios de aplicação das normas laborais tornam difícil apreender todo o seu alcance mas, em termos genéricos, elas versam as relações de trabalho, salários, condições de trabalho, segurança e saúde no trabalho, relações laborais, segurança social, emprego e formação profissional. Uma vez que cada país organiza a sua administração pública de maneira própria, é por vezes igualmente difícil ficar com uma imagem exacta daquilo que a inspeção do trabalho é, quais os organismos que dela fazem parte, as suas funções

precisas, qual a sua esfera de acção, o seu alcance e competências.

Empresas e trabalhadores da economia informal

A expressão “economia informal” é amplamente utilizada, mas nalguns países apenas foi adoptada muito recentemente e nem todos a utilizam na mesma acepção. As suas conotações e matizes de sentido também podem variar de uma língua para outra. Pergunte-se o que é o sector informal, e quem são os trabalhadores informais, e receberemos frequentemente respostas que descrevem, ou situações particulares, ou são amálgamas confusas de diversas situações que são frequentemente indefinidas e partilham poucas características comuns.

Em 2002, a Conferência Internacional do Trabalho concluiu que, embora não exista “uma descrição ou definição universalmente correcta ou aceite” da expressão “economia informal”, ela pode ser entendida como referindo-se a “todas as actividades económicas executadas por trabalhadores e unidades económicas que não estão – na lei ou na prática – abrangidas, ou estão insuficientemente abrangidas, por dispositivos e mecanismos formais. As suas actividades não estão previstas na legislação, o que significa que esses trabalhadores e unidades económicas operam fora da alçada formal da lei; ou não estão abrangidas na prática pela legislação, o que significa que, embora operem formalmente sob a alçada da lei, a legislação não é nelas fiscalizada ou aplicada ...” (Conclusões relativas ao trabalho digno e a economia informal, parágrafo 3).

Este conceito de economia informal cobre duas situações completamente diferentes:

- o No primeiro caso, a informalidade deve-se à inexistência de um quadro legal: não existe norma laboral aplicável e, por conseguinte, não existem

obrigações a cumprir, nem quaisquer direitos que devam ser respeitados ou possam ser exigidos.

- o No segundo caso, a informalidade deve-se a um incumprimento do quadro legal: existem normas sobre o trabalho aplicáveis, mas são total ou parcialmente ignoradas. As obrigações não são cumpridas e os direitos não são reconhecidos.

Embora as consequências para os trabalhadores em cada um destes casos possam parecer idênticas, as suas origens são diversas. No primeiro caso, quando não existe norma aplicável a determinada situação, a causa é a ausência de disposições legais que cubram essa situação ou uma exclusão jurídica específica. Em tais circunstâncias, é adequado falar de “informalidade”.

A causa da segunda situação – incumprimento – pode ser a ignorância, uma vez que o teor ou mesmo a existência das normas podem não ser conhecidos. Mas pode igualmente tratar-se de uma decisão deliberada de não cumprir as normas para evitar custos. A este respeito, a Conferência Internacional do Trabalho de 2002 reconhece que a própria lei “desencoraja o cumprimento porque é inadequada, de aplicação difícil, ou implica custos excessivos”. Nestas situações, muitos países utilizam a expressão “ilegalidade”.

Existem igualmente situações que não são suficientemente tidas em conta pelos sistemas formais. Por exemplo, há casos onde as condições de trabalho estão regulamentadas mas o mesmo não se passa com a segurança social. Esta situação deve-se, de um modo geral, ao desenvolvimento deficiente das instituições de segurança social, e está usualmente associada à presunção, ou à evidência, de que aqueles que estão submetidos ao sistema, ou que supostamente são protegidos por ele, são incapazes de pagar contribuições. Também aqui, a expressão “informalidade” pode ser aplicada com propriedade, o mesmo sucedendo na situação inversa em que

um grupo de empresas ou trabalhadores são incluídos num sistema de segurança social obrigatório mas excluídos da regulamentação das condições de trabalho.

Nem todas as formalidades que as empresas devem cumprir têm que ver com a legislação laboral, e nem todos os direitos exigidos pelos trabalhadores no sector informal da economia têm que ver com direitos laborais ou aspectos de protecção social. Se as exigências são impostas por lei, e o seu cumprimento é a essência da formalidade, então a informalidade pode parecer um fenómeno negativo – uma questão de não ser ou de não fazer. A elaboração de um conceito de “informalidade no trabalho” que possa ser usado como ponto de referência para as iniciativas das administrações do trabalho nacionais implica analisar como um todo as normas sobre o trabalho em vigor em cada país, identificando com precisão que tipo de empresas e trabalhadores estão ou não abrangidos pelo seu âmbito de aplicação. Embora a ilegalidade seja o contrário da legalidade e a formalidade possa ser sinónimo de legalidade, a ilegalidade não pode ser sempre equiparada à informalidade nem a informalidade pode ser sempre equiparada à ilegalidade.

Existem muitas variações nacionais desta distinção entre informalidade e ilegalidade. Os matizes linguísticos são importantes, uma vez que apontam muitas vezes para percepções diversas de fenómenos semelhantes por sociedades diferentes. Por exemplo, diz-se com frequência nos países em vias de desenvolvimento que a legislação laboral “não é aplicada” no sector informal, enquanto nos países desenvolvidos é mais comum dizer-se que ela “não é cumprida”. Em contextos onde a maioria da população vive em enquadramentos tradicionais e as regras sociais não correspondem às regras jurídicas, que aquela pode simplesmente desconhecer, as actividades ou unidades produtivas informais não são geralmente designadas “ilegais”. Mas em países mais desenvolvidos, as actividades que, em termos jurídicos, são encaradas como ilegais porque não

cumprem determinadas exigências legais ou violam certas normas, podem ser popularmente designadas como “informais”. Os termos aplicados à economia informal não são sempre os mesmos, mas na Europa, quando se trata de trabalho ou emprego, expressões como “economia subterrânea”, “emprego escondido”, “trabalho clandestino” e “trabalho não declarado” são frequentemente usadas. O termo mais utilizado para descrever o impacto destas situações em termos laborais, pelo menos oficialmente nos documentos da União Europeia, é “trabalho clandestino, trabalho não declarado, trabalho sem registo oficial” (*undeclared labour*).

Uma das principais características das actividades informais nos países desenvolvidos é o facto de terem lugar às escondidas ou clandestinamente. O efeito principal desta dissimulação é o facto de os trabalhadores não estarem inscritos na segurança social, não sendo pagas as respectivas contribuições. Estas situações passam por vezes despercebidas, quando aqueles que são por elas afectados permanecem invisíveis, como sucede no caso das empresas em que a maioria dos trabalhadores são declarados mas alguns não o são, ou são dissimulados de trabalhadores independentes, ou como trabalhadores ao serviço de outra empresa.

Inspecção do trabalho e informalidade no trabalho

Actividades em que a legislação não é aplicada ou cumprida na prática

Pondo de parte a questão do trabalho não declarado e tendo em conta os diferentes graus de cumprimento das normas nos diferentes países, as situações de não-cumprimento das normas laborais e dos princípios que regem a segurança social são encontradas, com frequência, no trabalho doméstico, no trabalho em casa, trabalho rural e em micro-empresas e empresas de pequena dimensão.

Trabalho doméstico (empregados domésticos nas casas de terceiros). O sector do trabalho doméstico (empregados domésticos nas casas de terceiros) é reconhecido mundialmente como um sector problemático, sendo também um sector onde as mulheres constituem, indubitavelmente, a maioria da força de trabalho. Apenas alguns países não possuem qualquer quadro regulamentar nesta área e, na verdade, muitos possuem regulamentação laboral e esquemas de segurança social especiais para os trabalhadores domésticos. Essa regulamentação laboral especial envolve diversas excepções à legislação de natureza genérica, no que se refere aos salários (a possibilidade de incluir o alojamento e a alimentação como parte do salário), horários de trabalho diários e períodos de repouso (períodos de presença obrigatória, tempo de disponibilidade, (*standby*), restrições à saída do local de trabalho, cálculos relativos ao trabalho nocturno, etc.) e rescisão do contrato de trabalho (definição ampla de “justa causa” e direito a uma indemnização inferior). As disposições aplicáveis no que se refere à segurança social baseiam-se geralmente em contribuições mais reduzidas e uma cobertura menos extensa.

Os serviços de inspecção do trabalho apenas realizam um número limitado de acções de fiscalização neste sector. Uma vez que o emprego dentro de uma família não é considerado uma actividade empresarial, não é necessário fazer um registo comercial para recrutar trabalhadores domésticos. A tributação destas actividades é difícil, uma vez que os serviços de inspecção não possuem geralmente a autoridade legal para entrar em residências particulares a fim de levar a cabo fiscalizações.

Trabalho no domicílio. Na maioria dos países, o trabalho no domicílio está abrangido por regulamentos análogos àqueles que existem para qualquer outra relação laboral, excepto no que se refere aos horários de trabalho e intervalos para descanso, uma vez que o empregador não tem maneira de os controlar. Quanto ao pagamen-

to do trabalho realizado, o trabalho à peça é muito comum, e nalguns casos o salário recebido pode situar-se abaixo do mínimo legal. Os esquemas gerais de segurança social são geralmente também aplicáveis aos trabalhadores no domicílio.

Os serviços de inspecção do trabalho têm dificuldade em fiscalizar o trabalho realizado no domicílio, que em muitos casos é realizado de forma encoberta e não é declarado pelos empregadores, por vezes com a cumplicidade dos trabalhadores, a fim de evitarem pagar contribuições e impostos, ou para esconderem contratos ou subcontratos fraudulentos. Em muitos casos, apenas um trabalhador é declarado mesmo quando a totalidade da sua família, incluindo os filhos, realiza trabalho no domicílio. Uma vez que os inspectores podem não dispôr de autoridade para entrar em locais de trabalho localizados em residências particulares, a tarefa de fiscalização torna-se muito difícil, salvo se for possível o acesso a folhas de pagamento ou aos registos das empresas que contraram os trabalhadores no domicílio.

Trabalho rural. As normas gerais ou especiais são difíceis de aplicar ao trabalho rural, existindo para tal três razões genéricas. Em primeiro lugar, em muitos países, as populações rurais desconhecem na generalidade a existência ou o teor das normas aplicáveis. Um dos motivos para tal é o facto de, em muitas partes do mundo, as taxas de iliteracia serem mais elevadas entre as comunidades rurais que, por outro lado, falam línguas diversas do idioma oficial, que é aquele em que as leis e regulamentos estão redigidos. Além disso, tais populações tendem a dar maior valor aos costumes ancestrais do que à legislação.

Em segundo lugar, uma vez que o trabalho agrícola é realizado sobretudo por trabalhadores sazonais e temporários, a natureza complexa e dispendiosa do procedimento documental envolvido no seu registo pode constituir um factor dissuasor do mesmo (cuja finalidade, há-que recordá-lo, é a dedução de impostos e de contribuições para a segurança social dos

seus salários). Além disso, os trabalhadores podem também não estar particularmente interessados em contribuir para a segurança social, se esta não for capaz de lhes proporcionar serviços de saúde locais e acessíveis.

Finalmente, o próprio Estado não dispõe geralmente de uma administração do trabalho capaz de informar, assistir e inspecionar as empresas agrícolas que, enquanto sector, são um utilizador frequente do trabalho infantil. Assim sendo, as normas sobre o trabalho não são aplicadas e fiscalizadas, os regulamentos relativos à segurança e saúde no trabalho não são conhecidos, e o facto de os trabalhadores não serem declarados não é detectado.

Micro- e pequenas empresas. Em todos os países, é entre as micro- e pequenas empresas que se registam as taxas mais elevadas de incumprimento da legislação laboral, segundo informações das próprias autoridades de inspecção do trabalho. O incumprimento começa com o não-registo de um novo negócio ou empresa, a ausência das autorizações e alvarás necessários, o não-fornecimento da documentação necessária relativa ao emprego de trabalhadores e a sua não-inscrição para fins de segurança social. Este incumprimento dos procedimentos iniciais de registo leva a uma situação de incumprimento substantiva: os direitos dos trabalhadores tais como o direito a um salário mínimo não são reconhecidos, os regulamentos de segurança não são respeitados e as contribuições para a segurança social não são pagas. O primeiro desafio que os inspectores do trabalho enfrentam é detectar a existência de tais empresas, identificar os seus responsáveis e localizá-los. A dificuldade seguinte reside em determinar e fazer prova da natureza dos contratos de trabalho ou vínculos laborais. É necessário realizar fiscalizações às condições de trabalho e ao cumprimento, por parte do empregador, de requisitos tais como o pagamento de um salário mínimo. Quando um único serviço de inspecção é encarregado de fiscalizar as normas sobre o trabalho na generalidade, e

dispõe dos meios necessários para o fazer, a tarefa fica simplificada. Representa, ainda assim, uma tarefa de dimensões significativas e que, em grande medida, depende da cooperação das autoridades locais e das pessoas que estejam dispostas a denunciar irregularidades. Quando estão envolvidos serviços de inspecção distintos, a tarefa torna-se mais difícil e complicada, uma vez que existe a necessidade de coordenar e mobilizar diferentes actores que aplicarão diferentes normas e procedimentos, de acordo com atribuições de serviço cujas prioridades nem sempre coincidem.

Actividades de pessoas ou empresas que não estão regulamentadas pela legislação laboral

Existem situações de trabalho que estão, de um modo geral, fora do âmbito da legislação laboral em praticamente todos os países do mundo, tais como os trabalhadores independentes e o trabalho dentro da família. Ainda assim, na maioria dos países, os trabalhadores independentes estão obrigados a declarar o seu estatuto às entidades apropriadas. Nos países desenvolvidos, eles estão também obrigatoriamente abrangidos pelos sistemas de segurança social. A obrigação de declarar o seu estatuto e de pagar contribuições recai sobre os próprios trabalhadores independentes, a quem pode ser exigido que respeitem regulamentação de segurança no exercício da sua própria actividade. As pessoas que trabalham para as suas próprias famílias são geralmente encaradas como trabalhadores independentes, e quando não existe regulamentação para estes trabalhadores, os trabalhadores nas famílias a eles associados não estão igualmente regulamentados.

Nalguns países em vias de desenvolvimento, o trabalho ocasional não está regulamentado, tal como sucede com as micro- e pequenas empresas que empreguem um número de trabalhadores inferior a um certo limiar. Esse limiar pode ir de cinco a dez trabalhadores, chegando

nalguns casos a 20. A situação dos trabalhadores ocasionais é complexa, uma vez que parte do seu trabalho pode ocupar um espaço “informal” no seio de uma relação de trabalho mais formal. Nalguns casos, o trabalho ocasional pode ter uma duração tal que se torna equivalente a um trabalho temporário ou sazonal. Em ambos os casos, os trabalhadores ocasionais podem trabalhar lado-a-lado com trabalhadores formais com contratos permanentes com a mesma empresa. Os trabalhadores terão todos os direitos e regalias, enquanto que os trabalhadores ocasionais terão apenas o seu salário e, na melhor das hipóteses, algum tipo de cobertura contra acidentes de trabalho.

No caso das micro- e pequenas empresas com um número máximo fixo de trabalhadores, é a própria legislação que isenta os empregadores das obrigações legais. Essa é uma situação que se encontra principalmente nos países asiáticos e da África Oriental. Existem três situações que são comumente encontradas: em primeiro lugar, as micro- e pequenas empresas que não estão abrangidas por qualquer legislação laboral aplicável; em segundo lugar, aquelas onde são aplicadas as normas sobre condições de trabalho, por vezes limitadas a disposições existentes sobre salários e horários de trabalho, sem que sejam tidos em conta os requisitos relativos à segurança no trabalho e segurança social; e, em terceiro lugar, aquelas em que apenas as normas relativas à segurança social são excluídas.

Quando não existem obrigações legais que possam ser exigidas a uma pessoa responsável ou empregador, o campo de acção dos serviços de inspecção do trabalho fica extremamente reduzido. Por exemplo, um inspector do trabalho não poderá inspecionar as micro- e pequenas empresas que estão excluídas da aplicação das normas laborais e não terá meios para exigir que sejam tomadas determinadas medidas de segurança num determinado processo produtivo, nem que seja entregue aos trabalhadores um recibo de vencimento.

Analogamente, um inspector não poderá exigir, em tais circunstâncias, que a empresa registe os seus trabalhadores nos serviços de segurança social. Quaisquer queixas ou reclamações apresentadas por trabalhadores trabalhando em empresas isentas ou no quadro de relações laborais isentas só poderão ser atendidas recorrendo aos procedimentos estabelecidos na legislação civil ou penal do país.

No caso de relações de trabalho puramente informais, as administrações do trabalho hesitarão, em geral, em tomar quaisquer iniciativas. Na melhor das hipóteses, poderão realizar campanhas informativas destinadas a prevenir os riscos nos locais de trabalho ou a promover esquemas voluntários de protecção social.

Problemas colocados pela economia informal às inspecções do trabalho e tendências observadas

O primeiro problema identificado diz respeito ao conhecimento que os inspectores do trabalho possuem sobre as normas e a sua aplicação em diferentes tipos de empresas e trabalhadores. Os inspectores necessitam de um conhecimento profundo e sólido das normas laborais cuja aplicação estão mandatados para fiscalizar, e que as relações e vínculos laborais são supostos observar. Actualmente, os inspectores do trabalho têm de lidar com muito tipos diferentes de empresas, no âmbito de sistemas de produção complexos que recorrem de forma extensiva a mecanismos de subcontratação e intermediários laborais e que abrangem uma grande diversidade de tipos de contratos. A solução deve ser encontrada, em primeiro lugar, numa selecção e formação rigorosas dos inspectores e, em segundo lugar, na criação de recursos administrativos dedicados ao processamento de informação sobre as empresas, o que significa, em última análise, a criação e manutenção de registos ou bases de dados e a sua partilha com outras unidades da administração pública.

O segundo problema diz respeito às decisões de intervir nos casos em que existe incumprimento das normas: em locais, sectores e empresas relativamente aos quais existem provas suficientes de situações de incumprimento, ou sobre os quais foram recebidas denúncias. Nalguns países, as decisões apropriadas não foram tomadas e o laxismo da administração contribuiu para o crescimento da informalidade na economia. A solução depende das decisões tomadas pelo governo ao mais alto nível, com o apoio dos parceiros sociais. Ela deve consistir em orientar o sistema de inspecção, fornecendo instruções claras aos inspectores. As instruções deverão estabelecer critérios para decidir onde devem ser concentradas as inspecções, em função dos recursos disponíveis, e deverão estabelecer prioridades, que incluirão uma atenção especial a relatos sobre o não-registo de empresas e a não-declaração de trabalhadores. Uma vez que a maior parte destas irregularidades ocorre em micro- e pequenas empresas, as actividades dos serviços de inspecção em muitos países tendem a concentrar-se essencialmente nessas empresas, em sectores com elevadas taxas de rotação de pessoal e de emprego temporário, como a construção, hotelaria, indústria têxtil e de vestuário, bem como todos os tipos de transportes e comércio. Em muitos casos, há necessidade de combinar visitas pré-programadas com visitas realizadas em resposta a queixas, de modo a cobrir o maior número de situações possível.

O terceiro problema tem que ver com as dificuldades encontradas durante as próprias visitas de inspecção. Tal pode incluir a localização de empresas clandestinas, a identificação dos responsáveis pela empresa, a identificação dos trabalhadores não-declarados, encontrar formas de verificar o número de horas efectivamente trabalhadas, o cálculo dos salários e contribuições para a segurança social devidos, e fazer prova de possível fraude no domínio da segurança social (o que acontece nalgumas instâncias, por vezes apenas através da cumplicidade entre empregadores e traba-

lhadores). Em muitos casos, apenas alguns dos trabalhadores da empresa foram declarados. Nalguns casos, quando os trabalhadores não-declarados trabalham para empreiteiros ou sub-empreiteiros, os inspectores do trabalho têm de estabelecer a cadeia de responsabilidades. Os inspectores do trabalho podem igualmente encontrar trabalhadores estrangeiros sem autorizações de trabalho e crianças cujas idades têm de ser verificadas. Se os inspectores se puderem basear em listas de trabalhadores para cada empresa, retiradas das bases de dados da segurança social, a difícil tarefa de fazer prova de irregularidades torna-se mais fácil.

Um quarto problema, bastante controverso, diz respeito ao modo de regularizar as situações de incumprimento identificadas e de indemnizar aqueles cujos interesses foram prejudicados. Deve ser feito um esforço no sentido de dissuadir as situações de incumprimento, mas sem colocar em risco os empregos dos trabalhadores e a sobrevivência das empresas. A não-declaração de trabalhadores por algumas empresas, e a concomitante redução dos respectivos custos, resulta numa concorrência desleal com outras empresas do mesmo ramo. Além disso, causa um prejuízo económico imediato aos trabalhadores que não foram declarados (por ex. salários abaixo do mínimo estabelecido na lei, etc.) e põe em risco as suas futuras pensões da segurança social (devido ao não-pagamento das contribuições).

Confrontados com o dilema de fazerem uma advertência ou aplicarem sanções, diversos países têm optado por submeter as empresas em falta a procedimentos que implicam o pagamento imediato dos salários e contribuições devidas, para além de outras medidas punitivas. As sanções aplicadas são, em muitos casos, proporcionais ao número de trabalhadores afectados e à dimensão da empresa.

Nalguns países, a consciência sobre a dimensão ou crescimento do trabalho ilegal na economia informal resultou na criação de estruturas administrativas, sis-

temas, programas ou iniciativas de coordenação inter-administrações destinados a combater as diversas formas de trabalho ilegal. Em França, por exemplo, foi criada em 1997 uma equipa inter-ministerial para combater o trabalho ilegal. Essa equipa junta diversos organismos num comité que possui uma comissão nacional, comissões ministeriais e grupos de trabalho. Analogamente, foi estabelecido um plano pelo Ministério do Trabalho italiano com vista a trazer à luz do dia o trabalho não-regulamentado. Na Argentina, onde têm existido diversos programas para regularizar os trabalhadores não registados, verificou-se existirem 29 por cento de trabalhadores não registados nas mais de 90 000 empresas inspeccionadas em 2005. Nos Estados Unidos, a administração federal do trabalho e os diferentes estados realizam há vários anos programas e campanhas contra as empresas exploradoras, com o objectivo de conseguirem que as normas relativas às condições de trabalho, nomeadamente aquelas que dizem respeito ao salário mínimo e ao emprego de menores, sejam respeitadas. Alguns sectores de actividade económica, tais como a indústria têxtil e do vestuário, levam a cabo campanhas de fiscalização especiais, tendo em conta o número elevado de trabalhadores imigrantes que se encontram em situação irregular, e a situação prevalecente de incumprimento das normas sobre condições de trabalho com que se defrontam. Uma vez que esses locais de trabalho fazem parte de cadeias complexas de sub-contratação, há necessidade de encontrar vias para resolver o problema, atribuindo a responsabilidade aos empregadores principais e à distribuição do produto. Em diversos paí-

ses europeus, onde uma parte significativa do trabalho não declarado é realizada por trabalhadores indocumentados, têm sido realizadas campanhas de regularização da situação destes, nas quais os empregadores são encorajados a declarar a existência de quaisquer vínculos laborais sem incorrerem em sanções. Em Espanha, por exemplo, mais de meio milhão de trabalhadores estrangeiros foram inscritos na segurança social em 2005, durante uma campanha dessa natureza.

Um problema diverso diz respeito aos meios a utilizar para promover condições de trabalho dignas para os trabalhadores em empresas que estão isentas da aplicação das normas sobre o trabalho, bem como para os trabalhadores cujas condições de emprego têm poucas possibilidades de virem a ser regularizadas, e para os trabalhadores independentes. Nestes casos, os serviços de inspecção do trabalho não dispõem de um mandato para actuar, uma vez que o seu campo de actuação está restringido aos locais de trabalho que, por lei, estão obrigados a cumprir as disposições das normas sobre o trabalho. Contudo, há a possibilidade de levar a cabo acções de natureza puramente promocional, que podem ser realizadas por outros serviços da administração do trabalho, de natureza consultiva, não tendo a inspecção do trabalho de estar necessariamente envolvida. Os inspectores devem concentrar-se nas empresas relativamente às quais dispõem de competências e nas normas cuja aplicação e fiscalização estão mandatados para assegurar, aumentando deste modo a eficácia e eficiência dos serviços de inspecção do trabalho.

Tempos difíceis para a inspecção do trabalho

Os serviços de inspecção do trabalho enfrentam pressões crescentes a nível mundial. O desafio não consiste tanto em conseguir que sejam ratificadas as Convenções relevantes da OIT como em garantir a sua implementação na prática.

Isabelle Hoferlin

Directora

Departamento de Direitos Humanos
e Normas Internacionais sobre o Trabalho
Confederação Mundial do Trabalho (CMT)

A 10 de Maio de 1944, em Filadélfia, a Conferência Internacional do Trabalho declarou que “o trabalho não é uma mercadoria” e que “a pobreza, onde quer que exista, constitui uma ameaça à prosperidade de todos”. Na sequência dessa declaração, a Convenção sobre Inspecção do Trabalho da OIT (Nº 81) foi adoptada três anos mais tarde, sendo seguida, no final da década de 1960, pela Convenção sobre Inspecção do Trabalho (Agricultura), 1969 (Nº 129).

Passou já mais de meio século desde a adopção da Convenção Nº 81. Na Convenção Internacional do Trabalho de 2006 está previsto um debate sobre um novo Estudo Geral relativo a esta matéria.¹ A CMT saúda tal iniciativa, tendo em conta que a inspecção do trabalho se defronta actualmente com desafios imensos.

Os governos raramente enviam relatórios anuais sobre as actividades dos seus serviços de inspecção do trabalho para a OIT. Por conseguinte, este artigo não se baseia em tais documentos. As suas fontes são essencialmente as contribuições recolhidas pela CMT das organizações nela

filiações, quer através de contactos directos ou no decurso de acções de formação, estudos, missões no terreno ou campanhas sobre normas de trabalho. Também foram incluídas neste artigo informações obtidas em diversas publicações.

As inspecções numa época de restrições

No seu estudo sobre a “reforma do mercado de trabalho”, a CMT sublinhou que os ministérios do trabalho são frequentemente os “parentes pobres” dos governos.² São instituições onde tendem a faltar os recursos materiais e humanos e as infraestruturas necessários. As restrições orçamentais, que são significativamente mais severas nas nações endividadadas por causa das políticas de ajustamento estrutural que lhes são impostas, têm um impacto óbvio sobre tais ministérios. E os cortes são mais comuns em ministérios que lidam com políticas sociais, incluindo o emprego.

Estes factos são confirmados pelo mais recente relatório dos peritos da OIT acerca da aplicação das Convenções e Reco-

1 ILO: *Labour Inspection*, General Survey of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1B), International Labour Conference, 95th Session, Genebra, Junho 2006.

2 World Conference of Labour: *Labour Market Reform*, Bruxelas, Novembro 2003.

mendações (2005).³ A maior parte dos comentários nele incluídos sublinham estes problemas. Aquilo que emerge do relato que é feito é que as medidas de austeridade foram um forte travão à necessidade de criar serviços de inspecção modernos, equipados com as infraestruturas e os recursos necessários para poderem realizar um trabalho de elevada qualidade. Alguns dos problemas referidos na maioria dos países incluem instalações degradadas, equipadas com tecnologias obsoletas – quando estão equipadas –, escassez de veículos para os inspectores, problemas com o reembolso de despesas realizadas no decurso de inspecções no terreno, salários reduzidos, ausência de uma recolha sistemática, informatizada, de dados relativos aos acidentes de trabalho e outros tópicos. Nenhuma das situações referidas contribui para a adopção de políticas de prevenção de riscos.

Alguns governos registam mesmo, nos respectivos relatórios ou nos seus contactos com as organizações de trabalhadores, que os problemas financeiros são de tal ordem que existem menos de dez veículos à disposição dos inspectores para a cobertura da totalidade do respectivo território. Muitos trabalhadores entrevistados em diversos sectores declararam nunca ter testemunhado uma inspecção no seu local de trabalho ou, nos casos em que tal aconteceu, raramente foram consultados.⁴

Além disso, por escassez de recursos, o número e frequência das inspecções estão a decrescer em todo o mundo, enquanto

que os acidentes de trabalho – incluindo os acidentes mortais e aqueles que provocam uma incapacidade permanente – e outros problemas de todo o tipo continuam a crescer.⁵ Em praticamente todos os países do mundo, o número de inspectores do trabalho é claramente inadequado e a sua idade média ronda os 60 anos. Uma vez atingida a idade de reforma, esses inspectores não são substituídos. Os novos recrutamentos prometidos pelos ministros raramente se materializam. Os serviços de inspecção estão a morrer aos poucos.

Os Documentos para uma Estratégia de Redução da Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSPs), concebidos para serem parte de uma política de desenvolvimento, devem reconhecer o papel central do trabalho digno e, consequentemente, a necessidade vital de existirem serviços de inspecção do trabalho. E, no entanto, quantos são os PRSPs que fazem qualquer referência a esta questão? Os países endividados, incluindo os Países Pobres Altamente Endividados (PPAEs), estão sujeitos a constrangimentos económicos que prejudicam seriamente a aplicação dos princípios e direitos consagrados nas Convenções Nº 81 e 129.

Formação – os inspectores também precisam

A Conferência OIT-UE sobre inspecção do trabalho (Luxemburgo, 9-11 Março 2005) concluiu que “a globalização constitui um factor de pressão para a realização de reformas económicas e sociais, mas as reformas só serão bem sucedidas se existirem inspecções do trabalho fortes, competentes e independentes, dotadas dos recursos adequados.”

3 ILO: Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference, 93th Session, 2005, Genebra, 2005.

4 “Staffing of the technical and medical inspectorates is decreasing year by year ... Moreover, a quarter of this reduced staff is over 60 years of age.” In: Confederação (Belga) dos Sindicatos Cristãos (CSC), *Inspection: la Belgique, pays en développement!* 2004. *L'infô*, Nº. 18, 7 Maio 2004 e Nº 45, 12 Novembro 2004.

5 Estima-se que, a nível mundial, um falecimento em cada 15 segundos que passam pode ser atribuído a um acidente de trabalho. A ausência de fiscalizações leva, inevitavelmente, à negligência dos empregadores.

Com efeito, a globalização coloca muitos desafios ao mundo do trabalho: a corrida para ser competitivo, as pressões do mercado, os ritmos de trabalho intensivo, os ajustamentos da oferta à procura, as novas tecnologias e substâncias, a subcontratação e o aparecimento de novos tipos de relações laborais. Todos estes factores apontam para novas realidades, mas são necessárias análises e conhecimentos especializados para ser capaz de as detectar.

No sector agrícola, por exemplo, os debates havidos em anos recentes têm sublinhado insistentemente os riscos para a saúde humana que representa o uso de pesticidas. Diversas missões de investigação verificaram que a fiscalização e controlo de tais riscos são, frequentemente, inexistentes. Quando tais fiscalizações têm lugar, os serviços de inspecção não dispõem de tempo para fazer uma investigação aprofundada. Existe um número insuficiente de inspectores, que não estão adequadamente treinados e equipados para medir tais riscos e estabelecer uma relação científica entre os problemas de saúde referidos pelos trabalhadores e os perigos associados à utilização desses produtos. E mesmo quando é demonstrada a existência de uma relação, os inspectores são, com frequência, fortemente pressionados para se manterem calados. As queixas dos trabalhadores são ainda, em grande medida, ignoradas, e a utilização dos produtos continua a fazer-se nas mesmas condições. As consequências, com demasiada frequência ainda hoje, são a morte ou doenças graves.

E, quando se trata de evitar e combater o VIH/SIDA, quantos inspectores do trabalho estão realmente treinados para fiscalizar os riscos para a segurança e saúde nos hospitais ou outros locais de trabalho?

As questões de género são outro exemplo. Embora um número imenso de mulheres tenha entrado no mercado de trabalho em anos recentes, os serviços de inspecção raramente se mostraram preparados para lidar com esse fenómeno. Com frequência, os serviços são ainda organizações exclusivamente masculinas e pou-

ca atenção é dada aos riscos que afectam especificamente as mulheres.

Nos dias que correm, é dado grande valor à formação, em particular a formação ao longo da vida, mas ela deve ser promovida num domínio tão importante como a inspecção do trabalho, e é necessário incluir uma perspectiva de género.

As tarefas que os inspectores do trabalho enfrentam estão a tornar-se cada vez mais complexas, tal como sucede com as condições de trabalho. Com efeito, apenas equipas multidisciplinares de peritos, treinados para identificarem estas realidades complexas, estarão verdadeiramente à altura do desafio. Mas ainda estamos muito longe desse estado de coisas. A maioria das equipas de inspecção dispõe de recursos humanos limitados, mesmo nos países industrializados, onde os sindicatos assinam com frequência a inexistência de um número suficiente de inspectores. O que torna ainda mais difícil responder à necessidade de equipas pluridisciplinares fortes, constituídas por peritos que recebam regularmente a formação que lhes permita avaliar as novas realidades emergentes no mundo do trabalho.

Os princípios éticos sob pressão

Ser inspector do trabalho não é uma tarefa fácil, particularmente numa época em que tantos clamam por instrumentos e práticas mais flexíveis e não-obrigatórios. Inspiradas pela noção de “legislação suave” (*“soft law”*), algumas pessoas gostariam de ver inspecções não-vinculativas que não implicassem quaisquer compromissos concretos por parte dos envolvidos, concentrando-se antes na negociação ou em simples notificações acerca de problemas detectados, em vez de uma fiscalização com vista a forçar o cumprimento de leis e regulamentos.

Esta tendência surge ao arrepio da ética profissional dos inspectores, que enfatiza a imparcialidade bem como o dever de inspecionar e concomitantemente aplicar sanções quando tal for necessário.

São esses, certamente, os critérios que as organizações de trabalhadores pretendem que orientem a actividade da inspecção do trabalho.

Na prática, é com demasiada frequência que recebemos queixas de que a competência e imparcialidade não constituem o principal critério para o recrutamento de pessoal para os serviços de inspecção.

Os inspectores também enfrentam obstáculos significativos no desempenho das suas funções. Nem sempre lhes é fácil aceder às zonas francas industriais para a exportação (*export processing zones*). Paradoxalmente, os peritos que fiscalizam a aplicação de códigos de conduta parecem encontrar, muitas vezes, menos obstáculos à sua actividade.

Uma aderência estrita aos princípios éticos da profissão também pode originar problemas. Os inspectores que desempenham as suas funções de forma mais zelosa neste domínio têm uma maior probabilidade de serem sujeitos a pressões, que podem inclusivamente incluir ameaças de despedimento ou mesmo o seu despedimento arbitrário efectivo. Tudo isto demonstra a necessidade de os inspectores se organizarem em sindicatos.

Um outro problema são as sanções previstas na lei quando um local de trabalho não cumpre determinadas normas. A natureza das sanções é por vezes tão derisória que acaba por pôr em causa o próprio trabalho dos inspectores. As sanções não foram, muitas vezes, ajustadas à inflação, e não tem um efeito dissuasor. Desse modo, os empregadores sem escrúpulos podem facilmente escapar de tais situações e continuar a ignorar os direitos dos trabalhadores. E nos locais onde reina a impunidade, tais empregadores podem facilmente esquivar-se a pagar as multas, incluindo as mais leves.

Ao mesmo tempo, é necessário referir que os inspectores também podem sofrer pressões vindas do lado oposto. Alguns países introduziram uma política de “tolerância zero” no que se refere à corrupção, de modo a proteger a ética profissional

dentro dos serviços de inspecção.

Mas uma vez que a profissão de inspector do trabalho é vital em qualquer Estado de Direito, os inspectores têm claramente direito a um determinado nível de protecção. Em 1992, no Brasil, por exemplo, e na sequência de representações do Centro Latino-Americano dos Trabalhadores (CLAT), os serviços de inspecção foram fortalecidos com a criação da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE). Estas iniciativas foram favoravelmente recebidas e originaram progressos na luta contra o trabalho forçado. Mas ainda há um longo caminho a percorrer. Em Janeiro de 2004, três inspectores e um motorista do ministério do trabalho foram assassinados no Brasil, quando inspecionavam uma exploração agrícola. Este incidente demonstra a importância do combate à impunidade e da protecção dos inspectores no exercício das suas funções.

O elo que falta – o trabalho não assalariado

Por todo o mundo, o trabalho não-assalariado representa uma proporção crescente da população trabalhadora. O grande desafio para as inspecções do trabalho consiste em investigar e denunciar os locais onde não existe trabalho digno, sejam quais forem as zonas sociais de penumbra onde o fenómeno se possa manifestar – quer nalgumas formas de trabalho assalariado ou em relações de trabalho mais atípicas.

Trata-se de uma tarefa arriscada e difícil. A economia informal envolve relações de trabalho complexas que muitas vezes se ajustam mal às Convenções da OIT. É por isso que os serviços de inspecção e, por conseguinte, aqueles que definem as políticas, devem tomar agora medidas para garantir a cobertura daquilo que tem sido, frequentemente, o elo que falta. O mesmo se aplica, provavelmente, às pequenas e

médias empresas e subempreiteiros.⁶ Esta tarefa é tanto mais difícil quanto as condições de trabalho, incluindo os horários de trabalho (trabalho nocturno, feriados, fins-de-semana) complicam a realização de fiscalizações.

Está também a tornar-se cada vez mais difícil acompanhar e fiscalizar as relações de trabalho no âmbito do trabalho subcontratado, que se integra cada vez mais no sector da economia informal. Por esse motivo, os empregadores que recorrem à subcontratação estão em condições de tornear os regulamentos e as sanções.

A actividade das inspecções do trabalho é essencial para se alcançarem os objectivos da Agenda para um Trabalho Digno (*Decent Work Agenda*), tanto no que se refere à supervisão da saúde e segurança no trabalho como no acompanhamento das condições de trabalho encaradas na sua totalidade, seja no sector formal ou no sector informal da economia, em particular nos locais de trabalho onde não existem mecanismos estruturados de consulta.

O avanço das inspecções privatizadas

Na década de 1990 assistiu-se ao aparecimento vigoroso de diversos tipos de fiscalizações privadas no domínio da inspecção do trabalho. Em Abril de 2004, a CMT sublinhou as questões essenciais subjacentes a estes novos procedimentos:⁷

- “A fiscalização resulta numa melhoria das condições de trabalho na empresa? Ajuda a fortalecer a posição interna dos sindicatos independentes? Contribui para o diálogo social? Contribui para

os acordos colectivos de trabalho? É renovada com uma frequência suficiente para garantir uma vigilância constante? Os auditores contactam os inspectores do trabalho no país em questão? As suas iniciativas estratégicas são sustentáveis? Muitas destas questões ficam frequentemente por responder.

- “Entretanto, quem tem legitimidade para fiscalizar, determinar os procedimentos de controlo e para emitir certificados e licenças às empresas?

“Actualmente, não existe qualquer regra no domínio da auditoria das empresas multinacionais que tenham ou não adoptado códigos de conduta a nível social. Nada foi ainda codificado neste domínio. Cada empresa, instituto ou ONG realiza o seu trabalho de acordo com os critérios que ela própria definiu. E o valor desses critérios varia grandemente.” Apenas algumas iniciativas envolvendo um conjunto diversificado de partes interessadas (*stakeholders*) permitiram o desenvolvimento de um quadro de referência incluindo diversos indicadores.

“Existem outras questões que se levantam relativamente a diversos aspectos do conteúdo de tais fiscalizações:

- A ausência de referências a normas sobre o trabalho nos códigos de conduta e nos indicadores básicos utilizados pelas empresas de auditoria põem seriamente em causa a credibilidade das suas avaliações. Além disso, não existe uniformidade de critérios que permitam que todas as convenções fundamentais da OIT sejam pelo menos tidas em conta enquanto princípios básicos. E a falta de transparência é também uma característica frequentemente presente.
- A metodologia usada é fiável? É transparente? Responde verdadeiramente aos interesses dos trabalhadores? Os pontos de vista destes bem como das suas organizações sindicais foram de-

6 Hilbert, Gilbert. *Meeting des experts en forrest-erie*. Carrefour Agri. *Bulletin de la Fédération de l'agriculture CFTC*, 2º trimestre 2005, N° 140, p.14-15.

7 World Confederation of Labour. *Corporate social responsibility and codes of conduct – New stakes or old debate?* Bruxelas, Abril 2004.

vidamente tidos em conta e traduzidos na abordagem adoptada e nos resultados obtidos?

“É do conhecimento público que as auditorias praticadas pelas grandes empresas tendem geralmente a favorecer as administrações e a dar uma imagem distorcida das empresas. São ignorados os problemas sérios e importantes da saúde e segurança, liberdade de associação, negociação colectiva e discriminação. Muitas vezes, tais auditorias não vêem – ou não pretendem ver – que as empresas violam os regulamentos sobre salários, que os cartões usados para picar o ponto foram falsificados, etc. Os auditores recolhem informações através das administrações das empresas e raramente dos trabalhadores. E se entrevistam estes, fazem-no frequentemente em circunstâncias impróprias: na presença dos respectivos superiores hierárquicos e no local de trabalho, o que influencia as respostas dadas. Com receio de perderem os seus empregos, os trabalhadores dizem aquilo que os seus chefes pretendem ouvir ou então, receando represálias, recusam-se mesmo a falar. Por vezes, têm-lhes mesmo sido ordenado que se mantenham calados sobre as condições de trabalho.”

Os relatórios deste tipo raramente reflectem aquilo que acontece, no dia-a-dia, nos locais de trabalho. E, por conseguinte, tais relatórios podem ter graves consequências para os trabalhadores.

Inspectores de trabalho locais confrontados com relações de trabalho globalizadas

As organizações sindicais e um número crescente de ONGs têm vindo a questionar estas práticas. Tal é possível, em primeiro lugar, e paradoxalmente, porque estamos a assistir a um avanço de tais formas de inspecção privada no preciso momento em que os serviços públicos estão a ser enfraquecidos. As formas de inspecção privadas acabam por substituir os serviços públicos.

Além disso, os balanços preparados pelas empresas privadas de auditoria não são convincentes. Actualmente, são cada vez mais as vozes que insistentemente exigem a criação de organismos de fiscalização independentes que possam fiscalizar a aplicação efectiva dos códigos de conduta ou, melhor ainda, que a fiscalização das condições de trabalho se torne verdadeiramente, e com carácter prioritário, uma responsabilidade dos sistemas nacionais de inspecção do trabalho.

No entanto, tal desejo deve ser visto no contexto dos factores que levaram ao aparecimento das práticas privadas de fiscalização. Um desses elementos é a ausência de qualquer tipo de globalização da inspecção do trabalho numa época em que os sistemas de produção se internacionalizaram. Actualmente, em particular na Europa, discute-se a integração dos serviços de inspecção a nível regional. Mas também noutras, e entre outras, regiões do mundo são necessários progressos nesta matéria.

Os inspectores promovem as Convenções da OIT

A Convenção Nº 81 foi declarada uma prioridade por causa do seu papel essencial para garantir o respeito pelas outras Convenções da OIT, em particular pelas normas fundamentais sobre o trabalho.

Embora esta Convenção tenha recolhido num grande número de ratificações (134) verificamos que, na prática, a sua aplicação continua a revelar-se problemática. E, todavia, a ligação que existe entre essa Convenção e a implementação das outras é fácil de ver.

Em particular, existe uma ligação clara às Convenções fundamentais, incluindo aquelas que dizem respeito à luta contra o trabalho forçado, trabalho infantil, discriminação, abuso dos direitos sindicais e obstáculos à negociação colectiva. Com efeito, os peritos da OIT têm sublinhado este aspecto em diversas ocasiões nos seus comentários às Convenções fundamen-

tais. E os resultados alcançados através do fortalecimento das inspecções em determinados domínios e em certos países são encorajadores e falam por si.

Conclusão

Em resumo, para problemas globais são necessárias respostas globais, embora estas devam estar ancoradas nas realidades locais, tanto da vida das pessoas como do seu trabalho. Mas isso, por si, não será suficiente. Teremos de esperar por mais desastres antes de actuarmos?

O tema da inspecção do trabalho exige uma reflexão profunda nos tempos que correm, e os debates que terão lugar no contexto do estudo geral do Comité sobre a Aplicação das Normas (Junho de 2006) deverá dar um impulso adicional à discussão necessária. Mais são necessárias outras iniciativas.

Embora constitua um dos pilares e garantes de um trabalho digno, a inspecção do trabalho é actualmente diminuída, marginalizada e a sua importância relativizada na maioria dos países. Embora seja da maior importância alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio até 2015, a actividade das inspecções do trabalho tem sido marginalizada. A redução da sub-nutrição até 2015 implica a existência de serviços de saúde eficientes mantidos por pessoal a trabalhar em condições dignas.

Para garantir que as crianças recebem uma educação é necessário que os professores também trabalhem em condições dignas. O mesmo argumento pode ser aplicado a todos os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, um por um. E o debate vai para lá de uma abordagem meramente em termos de necessidades básicas. As Convenções Nº 81 e 129 são essenciais para condições de vida e trabalho cada vez mais dignas, e também para assegurar que o progresso contribui para melhorar a nossa existência diária, onde quer que vivamos ou trabalhem.

A implementação das escolhas e prioridades dos trabalhadores é uma questão de vontade política. E os avanços neste domínio dependerão de consultas com as organizações de trabalhadores. Os factos são conhecidos, e as Convenções existem. Relativamente às questões relacionadas com as inspecções do trabalho, a principal tarefa não consiste em conseguir a ratificação formal das Convenções relevantes, embora ela seja certamente necessária. Nem sequer se trata, com algumas excepções, de um real problema de discordância entre a legislação em vigor nos diferentes países e o teor das Convenções sobre inspecção do trabalho. O grande hiato que existe entre as necessidades dos trabalhadores e os meios disponíveis revela que o grande desafio consiste em alcançar a implementação na prática dos princípios consagrados em tais instrumentos.

Inspeção do trabalho em África – promover os direitos dos trabalhadores

Os serviços de inspeção do trabalho nos países africanos, para além de terem falta de pessoal e recursos, estão também com frequência excessivamente compartimentalizados. É necessário criar, em cada país, um sistema integrado, global, sob uma autoridade central. E o diálogo social sobre a inspeção do trabalho constitui uma necessidade evidente.

Sammy T. Nyambari

Director Executivo

ARLAC - African Regional Labour
Administration Centre

A globalização da economia mundial está a alterar o modo como as pessoas trabalham, os perigos com que os trabalhadores se defrontam e as estratégias de intervenção necessárias para a protecção dos trabalhadores, assim como está a criar um défice na demanda de trabalho digno para todos. Embora a globalização seja encarada de forma diferente em função do país, cultura, local de trabalho e estatuto laboral de cada um, o facto de ela ser mais ou menos benéfica para os trabalhadores dependerá do equilíbrio entre interesses frequentemente concorrentes que os países, organizações e pessoas responsáveis pelas inspecções do trabalho e emprego, segurança e saúde nos locais de trabalho e pelas condições de trabalho em geral, conseguirem alcançar. Os direitos laborais, incluindo a prevenção dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais, podem ser promovidos de modo mais eficaz nesta arena global através de parcerias entre os governos, os diferentes sectores de actividade económica e os sindicatos, entre outros parceiros.

Todos os anos, milhões de trabalhadores morrem em consequência de lesões so-

fridas no trabalho e doenças profissionais. Outros sofrem de condições de trabalho deficientes, que não estão em conformidade com a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (*ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*) e as normas fundamentais sobre o trabalho. O sofrimento em termos de vidas humanas é enorme, e os custos económicos representam, de diversas formas, um fardo considerável para a competitividade das empresas e a produtividade geral do trabalho. Estima-se que as perdas anuais resultantes de dias de trabalho perdidos, interrupções da produção, formação inicial e contínua, despesas médicas, etc. representem mais de 4% do produto interno bruto de todos os países do mundo.

A OIT, com a sua composição tripartida, tem vindo a elaborar Convenções e Recomendações destinadas a implementar uma política global. No seu programa para um Trabalho Digno, a OIT atribui novos papéis e responsabilidades às inspecções do trabalho. O objectivo é garantir saúde e segurança adequadas para os trabalhadores através de uma melhoria das suas con-

dições de trabalho e emprego, assegurando relações laborais dignas através da criação de um Sistema Integrado de Inspeção do Trabalho. Tal implica a integração de diferentes domínios de inspecção, a integração das actividades de fiscalização e aplicação da lei e de aconselhamento, e a integração das actividades de inspecção com base no princípio de “um local de trabalho/um inspector”, garantindo desse modo uma relação estável entre o inspector, o local de trabalho e os trabalhadores. Por outras palavras, um “balcão único” que adopta uma abordagem global a todos os aspectos da inspecção do trabalho.

Em muitos países em vias de desenvolvimento, e especialmente em África, alguns empregadores não cumprem as normas nacionais sobre o trabalho (fixadas na legislação laboral e prática nacionais) relativas ao diálogo social/relações laborais, emprego e normas sobre segurança e saúde no trabalho. Tal situação é particularmente verdadeira nos sectores de actividade económica não-organizados. O incumprimento do salário mínimo obrigatório, contribuições para a segurança social (onde elas existem), pagamento de horas extraordinárias, acções em prol dos grupos vulneráveis, direitos de representação dos sindicatos, leis contra o assédio sexual e outras disposições, por exemplo, têm um efeito negativo sobre a produtividade do trabalho e das empresas. Tal tem um impacto negativo sobre o crescimento e desenvolvimento económico. A pandemia do VIH/SIDA e elevadas taxas de desemprego e pobreza exacerbam o problema e tornam mais complexas as estratégias de intervenção.

Os desafios da inspecção do trabalho em África

Os serviços de inspecção do trabalho em África, tal como noutras partes do mundo, defrontam-se com vários desafios de natureza política, económica, social, cultural, administrativa e tecnológica. Esses desa-

fios variam de país para país e dependem, em grande medida, das realidades socioeconómicas no terreno. Os problemas em questão assumem dimensões ainda mais complexas em resultado da globalização, transformações estruturais bem como da reestruturação do sector público, que provocou, não apenas uma redução no número de inspectores do trabalho, mas também orçamentos cada vez mais pequenos, sem que tenha havido um decréscimo correspondente nas responsabilidades dos inspectores.

Na maioria dos países africanos, os serviços de inspecção do trabalho têm um alcance e uma cobertura limitados (abrangendo menos de 10% da força de trabalho). Estão dispersos, compartimentalizados e frequentemente os seus serviços não são complementares. São frequentemente orientados por políticas e um enquadramento legislativo fragmentados. Com frequência, as inspecções realizadas sob tais circunstâncias têm uma natureza um tanto ou quanto aleatória e descoordenada, apresentando uma “componente de policiamento social” que produz resultados adversos. Por vezes, estas situações redundam em aconselhamento contraditório e numa concorrência desnecessária. Em tais casos, as partes interessadas podem acabar por perder a confiança nos serviços de inspecção do trabalho.

No Uganda, para além de ser um serviço de natureza dual,¹ a inspecção do trabalho foi descentralizada para o nível da administração local, enquanto que a inspecção das instalações fabris² está centralizada, criando desta forma uma falta de harmonia e prejudicando uma coordenação efectiva das actividades de uns e outros. Esta situação “infringe”, em certa

1 Existem serviços de inspecção distintos para as condições gerais de trabalho e para as questões de saúde e segurança no trabalho.

2 Nalguns países, os especialistas em saúde e segurança no trabalho são ainda referidos como “inspectores fabris” (*factory inspectors*) na legislação.

medida, a Convenção Nº 81 da OIT sobre Inspeção do Trabalho (1949), mas essa é uma questão que se situa fora do âmbito deste artigo.

Os sistemas de inspecção duais, que não apresentam complementaridade, não contribuem para promover os interesses dos trabalhadores nem dos empregadores. Em vez disso, estimulam a burocracia e são fonte de confusão. Contudo, no caso da Etiópia, Quênia, Lesoto, Nigéria, a República Unida da Tanzânia e do Uganda, bem como de outros países na região, estão em curso revisões da legislação laboral (actualmente em diferentes estádios, dependendo do país) que se espera venham a encontrar soluções para algumas das questões que dizem respeito à inspecção do trabalho, entre outras matérias.

No Sudão, o governo central devolveu todos os serviços de inspecção aos governos das regiões ou estados, não tendo o Ministério do Trabalho conservado qualquer responsabilidade central. Essa é também a situação que se vive, em certa medida, na Etiópia, embora as circunstâncias sejam aí diferentes. Quando o governo central devolve a responsabilidade pelos serviços de inspecção aos estados regionais ou federais, sem assumir ele próprio quaisquer responsabilidades de coordenação e harmonização, os serviços de inspecção tendem a ficar enfraquecidos. A manutenção de estruturas de inspecção do trabalho paralelas tende a redundar numa utilização ineficiente de recursos humanos escassos, num uso não-otimizado das instalações e equipamentos (edifícios, equipamento de escritório, meios de transporte) e numa atribuição ineficiente de recursos financeiros limitados e escassos. Estas deficiências afectam a capacidade das inspecções do trabalho para promoverem a Estratégia Global da OIT para a Segurança e Saúde no Trabalho e a Agenda para um Trabalho Digno (*ILO Global Occupational Safety and Health Strategy and the Decent Work Agenda*), assim como outras iniciativas nacionais, sub-regionais e regionais. Também acabam por confundir os traba-

lhadores, assim como os empregadores e as empresas, que não conseguem entender o sistema fragmentado de inspecção do trabalho.

Na maioria dos países africanos, as reformas da administração pública reduziram o número de inspectores do trabalho entre 20-40% na última década através de retracções, congelamentos da admissão de novos inspectores e não-substituição de vagas resultantes de morte ou reforma. Por exemplo, em resultado das reformas no sector público, o número de inspectores generalistas no Quênia diminuiu em 30%, de 175 para 124, enquanto entre os inspectores responsáveis pelas questões de segurança e saúde no trabalho se registou uma quebra de cerca de 15% nos efectivos.

Por outro lado, e em consequência da precarização do mercado de trabalho e da natureza crescentemente informal do mesmo (a economia informal emprega mais de 70% da força de trabalho na maioria dos países africanos), as responsabilidades dos inspectores do trabalho cresceram para responder a novos desafios e exigências num ambiente laboral em contínua mudança. Questões como o VIH/SIDA, trabalho infantil e a necessidade de dar resposta a novos grupos de trabalhadores vulneráveis e a novos riscos – que afectam especialmente aqueles que trabalham na economia urbana e rural informal, agricultura, construção, minas, Zonas Francas Industriais para a Exportação (ZFIEs) (*Export Processing Zones, EPZs*), os sectores dos serviços e da segurança e as respectivas cadeias de fornecedores, para referir apenas alguns – exigem uma abordagem global. No entanto, os problemas que os serviços de inspecção enfrentam devem ser encarados como desafios, e os desafios devem ser vistos como oportunidades para estabelecer objectivos com vista a melhorar a produtividade e o desempenho. O objectivo último deverá ser o de inspecções do trabalho orientadas para a criação de valor. Existe, por isso uma necessidade urgente de reorganizar as inspecções do trabalho, transformando-as num sistema integrado,

bem coordenado e sob uma autoridade central,³ de forma a garantir a aplicação uniforme de políticas e procedimentos de inspecção em cada país. A necessidade de encetar um diálogo com as organizações de trabalhadores e empregadores e outras entidades relevantes, por exemplo serviços de inspecção de minas, é indubitável.

Gerir a mudança e melhorar o desempenho das inspecções do trabalho

Tem sido afirmado por alguns que, na maioria dos casos, os problemas que os serviços de inspecção do trabalho enfrentam em África são essencialmente problemas de gestão, embora existam outros factores que também colocam alguns desafios. Certos observadores estimam que os problemas de gestão correspondem a 70-80% de todos os problemas que os serviços de inspecção enfrentam. Por conseguinte, é essencial abordar os sistemas de gestão das inspecções do trabalho através de um processo de mudança global.

Com frequência, os recursos (financeiros e humanos) que foram atribuídos aos serviços de inspecção, por mais escasos que sejam, não parecem ser usados de modo eficaz no desempenho das actividades essenciais das inspecções do trabalho. Nalguns casos, alguns dos recursos são gastos nos serviços administrativos em vez de o serem na componente operacional. Uma das opções imediatas para melhorar a produtividade e competitividade dos serviços de inspecção do trabalho consiste na mobilização e utilização dos recursos, bem como numa organização e gestão eficazes dos sistemas de inspecção do trabalho através de uma gestão criteriosa de competências, conhecimentos e atitudes, reforçadas por acções de formação e investimento em investigação e desenvolvimento.

Tais medidas poderão ser seguidas por

iniciativas de integração que podem decorrer a par de outros processos destinados a introduzir mudanças. Em consequência, os serviços de inspecção do trabalho terão de lidar com questões tais como a segurança técnica, higiene no trabalho, organização dos processos de trabalho e fiscalização do cumprimento de demais legislação laboral e relações laborais de uma forma mais integrada, que exigirá novas competências. Neste caso, haverá necessidade de desenvolver e implementar novas estratégias inspectivas funcionando numa espécie de interface. Os sistemas de inspecção integrados deverão ser capazes de promover políticas preventivas através de uma cultura de partilha de conhecimentos, aconselhamento especializado e concentração de esforços nas áreas em que são mais necessários. Para ser bem sucedida, uma cultura de prevenção exige um envolvimento total dos trabalhadores e das suas organizações e dos empregadores e das suas organizações.

Diversos países africanos, em especial a África do Sul e o Lesoto, têm feito progressos nesse sentido. Em tais casos, uma inspecção de trabalho de rotina a um local de trabalho incluiria a seguinte lista de verificação de cumprimento (*compliance checklist*), entre outros meios. Essa lista poderia ser verificada por um único inspector, desde que, evidentemente, o inspector em questão dispusesse das competências, conhecimentos e atitudes necessários, obtidos através de acções de formação, bem como de um imprescindível conjunto de instrumentos (*tool kit*).

Lista de verificação de cumprimento

- o Protecção dos rendimentos, por ex. salários mínimos (onde tal for aplicável)
- o Horários de trabalho e horas extraordinárias
- o Férias e períodos de descanso – férias

3 Ver a Convenção da OIT N° 81 sobre Inspeção do Trabalho (1949).

anuais, baixa por doença e outros motivos familiares; licenças de maternidade/paternidade

- o Indemnizações por lesões sofridas no decurso do trabalho, incluindo contribuições para a segurança social, questões relacionadas com seguros e registos de acidentes/doenças
- o Autorizações de trabalho e trabalho infantil
- o Comités de segurança/bem-estar/comissões de trabalhadores – existência de um responsável para as questões de segurança
- o Instalações sociais incluindo instalações sanitárias
- o Equipamentos e vestuário de protecção individual
- o Grau de prontidão em caso de emergência e meios de primeiros socorros
- o Intervenções relacionadas com o VIH/SIDA e práticas nos locais de trabalho
- o Registos de salários e outros pagamentos
- o Aspectos gerais de administração e gestão das instalações
- o Cumprimento das convenções colectivas de trabalho (onde tal for aplicável)
- o Relações profissionais e iniciativas de “discriminação positiva” em matéria de igualdade de género - (affirmative action) – por exemplo, implementação de requisitos relativos ao género numa perspectiva global.⁴

O cumprimento dos direitos e normas laborais é, como se indicou, a tarefa essencial das inspecções do trabalho, através de um sistema de fiscalização e aplicação das leis e regulamentos que seja eficiente e eficaz. Os sindicatos têm, por isso, uma responsabilidade em exigir e fazer pressão no sentido do desenvolvimento e promoção de sistemas que sejam capazes de responder e proteger os direitos dos trabalhadores, bem como de contribuir para a criação de uma cultura preventiva de segurança e saúde.

Aquilo que atrás foi referido, entre outros aspectos, poderia ser incluído numa lista de inspecção global e de “balcão único” (*“one-stop-shop”*), de modo a acrescentar valor e a otimizar recursos. Quando um inspector se revela incapaz de lidar com determinada questão, devido à sua complexidade (por exemplo, questões relacionadas com medicina do trabalho ou relações laborais extremamente sensíveis), a mesma deve ser transmitida aos especialistas (muitas vezes localizados na sede dos serviços de inspecção) para o aconselhamento e as acções necessárias.

O planeamento dos serviços de inspecção deve ter em conta as condições prevalentes em cada país. É um facto que, a maior parte das vezes, a diminuição constante dos recursos disponíveis, as reformas das administrações públicas que também têm um impacto sobre os serviços de inspecção, a ausência das instituições, quadros normativos e políticas necessários, etc, afectam o desempenho das inspecções do trabalho. Todavia, cada país deve decidir sobre o melhor caminho a seguir, em termos da promoção dos direitos laborais.

É por isso necessário que os serviços de inspecção do trabalho na região se reinventem, ou, na verdade, façam a sua própria reengenharia, face aos novos desafios que se apresentam. Tal exercício é necessário para que possam acrescentar valor e responder a novas exigências num mundo do trabalho em constante mutação. Na verdade, isso faz todo o sentido do ponto

4 Incluindo iniciativas relacionadas com o género que abranjam os trabalhadores em termos da sua vulnerabilidade no mercado de trabalho.

de vista económico e social.⁵ Os serviços de inspecção precisam de gerir os novos desafios de modo eficaz e eficiente, optimizando recursos através de uma gestão da mudança, com o objectivo de melhorarem o seu desempenho e competitividade e de responderem às necessidades dos seus clientes.

Na maioria dos casos, os sistemas de gestão baseados no desempenho ainda não foram introduzidos, de que resulta o recurso a estruturas burocráticas tradicionais e a estilos de gestão verticais e hierárquicos. Em tais circunstâncias, é do interesse dos países avaliarem as alternativas ao seu dispor para saírem desse impasse burocrático, mas cada caso deve ser visto à luz das suas características específicas. Todavia, os países poderão querer considerar as alternativas e sugestões que acrescentam valor em termos do cumprimento dos direitos laborais, bem como das obrigações recíprocas dos trabalhadores e empregadores a nível bipartido, levando em conta, no entanto, as variáveis e circunstâncias locais.

Em primeiro lugar, e enquanto opção de curto a médio prazo, deverá existir um movimento no sentido da integração de serviços, criando “balcões únicos” (*one-stop-shop* ou *one-service shop*), como foi o caso na África do Sul e na Eritreia⁶ e, em certa medida, noutros países africanos incluindo o Lesoto, que está também a caminhar nessa direcção. Em segundo lugar, e enquanto opção imediata, os serviços de inspecção deverão investir em estratégias eficazes e eficientes de melhoria do desempenho, a fim de serem bem-sucedidos. Em terceiro lugar, há necessidade de utilizar um conjunto de ferramentas (*toolkit*) para a gestão de mudanças contínuas, com um mapa (*roadmap*) global para monitori-

zação e avaliação e uma lista para registo de resultados (*score sheet*), que permitam manter o sistema informado na base das necessidades de cada momento (*need-to-know basis*). Tal como referido, isso exige investimentos em investigação e desenvolvimento. Contudo, tais intervenções devem ser acompanhadas da adopção de abordagens de natureza preventiva (uma cultura de prevenção na saúde e segurança, por exemplo), de modo a promover a apropriação (*ownership*) de tais processos pelos interessados e a garantir resultados que serão positivos para todos (*win-win outcomes*), além de globais, abertos e plurais. Tal deverá envolver diálogo, estruturas, quadros e processos sociais, incluindo instituições tripartidas, mas sobretudo bipartidas a nível dos locais de trabalho.

Boas práticas

Existem boas práticas com as quais todos podemos aprender. Aqui, recolhemos ensinamentos da prática de duas inspecções do trabalho – uma na África do Sul (com integração plena dos serviços), a outra no Quénia (onde não existe integração, mas onde um dos braços dos serviços de inspecção foi sujeito a um processo de reengenharia em 1992-94 através de um processo de gestão da mudança). As respectivas experiências constituem a base desta secção do artigo.

Na África do Sul, funciona um serviço de “balcão único” (*one-stop service*) e as decisões de gestão são tomadas a nível provincial e local, onde os inspectores prestam serviços de forma integrada, sem que se espere que sejam especialistas mas tendo conhecimentos genéricos sobre condições de trabalho e sobre segurança e saúde no trabalho. Após a integração dos serviços, e especialmente nos anos de 2002-04, o trabalho produzido pelos serviços de inspecção aumentou em 100%, usando os mesmos recursos (financeiros e humanos), devido a uma gestão bem sucedida da mudança. Tal foi conseguido através da consolida-

5 Uma análise de custos-benefícios no que se refere aos investimentos em serviços de inspecção indica que é um bom negócio investir em inspecções do trabalho eficazes e eficientes.

6 A Eritreia decidiu optar pela integração de sua própria iniciativa e contando com os seus próprios recursos.

ção de uma cultura de prevenção, através da promoção de princípios de prevenção (*advocacy*) e cooperação com os parceiros sociais e partes interessadas (*stakeholders*) que são responsáveis pela fiscalização do cumprimento das normas nacionais e internacionais sobre o trabalho.

O Projecto Tripartido de Inspecção do Trabalho do Quénia (*Kenya Tripartite Labour Inspection Project*, KTLIP), que se baseia na Convenção da OIT sobre Inspecção do Trabalho, 1947 (Nº 81), abordou condições de trabalho, relações de trabalho e resolução de conflitos em termos gerais,⁷ serviços de emprego e questões básicas de segurança, saúde, higiene e bem-estar no trabalho. O projecto permitiu aumentar o desempenho dos serviços de inspecção em mais de 500% durante a vigência do projecto (1991-93) e após o seu término (1994-2002). Contudo, a abordagem do projecto foi limitada uma vez que apenas lidou com alguns aspectos básicos de SST, por ex. condições sanitárias, equipamento de protecção individual e instalações e serviços de primeiros socorros. As questões mais substantivas de segurança e saúde no trabalho eram fiscalizadas pelos então inspectores de fábrica no âmbito de um serviço de inspecção distinto. Esse departamento, que é actualmente designado como Direcção dos Serviços de Saúde e Segurança no Trabalho (*Directorate of Occupational Health and Safety Services*, DOHSS) deveria constituir a segunda fase do projecto, que não se materializou por limitações financeiras.

As estratégias que foram usadas no caso queniano incluíram as seguintes. Primeiro, o facto de haver uma apropriação tripartida do projecto através do envolvimento e participação dos parceiros sociais (governo, trabalhadores e empregadores) desde a concepção do projecto até à sua conclusão criou um ambiente de cooperação e proporcionou sinergias. Em segundo

lugar, a aceitação e participação dos níveis de topo da administração a nível nacional no processo de mudança criou outro nível de apropriação e sinergia. Em terceiro lugar, a participação de responsáveis provinciais-regionais e distritais produziu um efeito em espiral que promoveu as acções de disseminação e divulgação a nível local. Finalmente, a participação dos próprios inspectores enquanto motores do processo de mudança – identificando os desafios e sugerindo soluções nos debates, reuniões para consultas, seminários, conferências, trocas de ideias e informações realizados e, sobretudo, através da elaboração de indicadores de inspecção do trabalho – constituiu o catalisador de todo o processo.

O processo de mudança baseou-se, por isso, numa abordagem “de cima para baixo e de baixo para cima” (*top-down and bottom-up approach*) a todos os níveis de administração e outros. Em termos de efectiva implementação, o planeamento e coordenação dos serviços de inspecção foram reforçados relativamente a outras actividades da inspecção do trabalho, tendo igualmente havido uma integração dos transportes (carros, motociclos), finanças e recursos humanos no processo de planeamento. Foi integrado no sistema de inspecção um conjunto de ferramentas (*toolkit*) relacionadas com iniciativas de desenvolvimento da gestão, formação do pessoal, informatização da informação (sobre inspecções e outra), estabelecimento de metas e indicadores previamente acordados, controlo e garantia de qualidade e quantidade, reuniões do pessoal, treino (*coaching*) e mentorização (*mentoring*), avaliações contínuas, relatórios e sistemas de reporte (um formato de reporte e inspecção global) e normas de monitorização e avaliação.

7 As greves sofreram uma redução de cerca de 30 por cento durante um período em que as visitas de inspecção foram intensificadas.

Conclusão

É uma evidência que os serviços de inspecção em todo o mundo, e especialmente em África, estão confrontados com uma multiplicidade de desafios que são tanto de natureza interna como externa. Embora a integração de serviços não seja necessariamente a única solução ou uma panaceia para lidar com tais desafios, o modo como o processo de mudança é gerido e apropriado pelos seus actores determina até que ponto as iniciativas empreendidas são eficazes. A organização e gestão de serviços de inspecção requerem eficácia e eficiência e tal só pode ser alcançado mediante uma análise custos-benefícios do processo de gestão da mudança. Podemos aprender algumas lições com os países que foram bem-sucedidos nos seus processos de mudança. Neste artigo, os exemplos da África do Sul e Quênia ilustram o modo como as boas práticas na integração e gestão podem ser usadas para transformar “serviços moribundos” em sistemas de elevado desempenho, através de processos de reengenharia. No entanto, cada país deve usar as opções e intervenções que forem mais adequadas numa perspectiva de custos-benefícios, e que dependerão naturalmente das suas circunstâncias específicas.

As alterações no mundo do trabalho exigem abordagens integradas, capazes de fundirem as abordagens técnicas e médicas tradicionais com aspectos ligados às esferas social, psicológica, económica e jurídica. A globalização aumenta a necessidade de abordagens criativas e globais que tenham em conta as alterações no mundo do trabalho e os novos riscos. As relações tradicionais entre os governos e os parceiros sociais nos sectores industriais e de serviços devem adaptar-se a este novo ambiente. Do mesmo modo, o papel e as actividades das inspecções do trabalho terão de ser reformulados. É importante abordar, de um modo global, todos os aspectos das condições de trabalho, bem como as questões de segurança e saúde e de bem-estar nos locais de trabalho.

O enfoque deve ser dado à criação de sinergias entre todas as partes envolvidas, bem como no intercâmbio de informações e experiências sobre boas práticas.

Finalmente, existe uma necessidade de proporcionar uma plataforma para o intercâmbio de experiências entre os responsáveis por serviços de segurança e saúde no trabalho, organizações ligadas ao mundo do trabalho e parceiros sociais sobre o papel dos serviços de inspecção. Tais *fora* devem ter como objectivo a criação de um quadro para a elaboração de políticas eficazes, relevantes e esclarecidas capazes de promover um plano de acção destinado à constituição de um Sistema Integrado de Inspeção do Trabalho, bem como constituir um meio para debates em torno da inspecção do trabalho e seu desenvolvimento.

No decurso dos intercâmbios em tais *fora*, deverão ser realçados exemplos de boas práticas no desenvolvimento de sistemas integrados de inspecção do trabalho a nível nacional e das empresas. O objectivo deverá ser a consciencialização dos países africanos e do mundo em geral para a dimensão social do mundo contemporâneo, que deverá ser colocada a par das preocupações económicas, financeiras e ambientais no contexto de uma abordagem global.

Uma questão que exige ser considerada desde já é saber como será possível gerir serviços de inspecção com eficácia e eficiência, optimizando de uma forma que seja mais eficaz em termos de custos-benefícios e que optimize os recursos existentes no terreno.

É tempo de pensar globalmente e agir localmente.

Inspeção do trabalho – a experiência brasileira

O Brasil colocou a si mesmo o desafio de estabelecer uma inspeção do trabalho integrada, com o objectivo de criar uma cultura de prevenção no país. Este artigo analisa o papel e actividades da inspeção do trabalho no Brasil, apresentando uma breve resenha da sua evolução histórica e do quadro legal em que funciona, incluindo referências a instrumentos da OIT propostos, questões de segurança e saúde no trabalho, trabalho forçado, diálogo social, protecção do trabalho e algumas mais específicas como o trabalho infantil.

Maria de Lourdes Moure

Coordenadora Geral (Normas)
Ministério do Trabalho e Emprego
Brasil

A inspeção do trabalho no Brasil surgiu no final do século XIX nas fábricas do Rio de Janeiro. Foi no início do século XX, em 1919, que foi criado o Departamento Nacional do Trabalho, sob o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. As inspecções apenas se realizavam no Rio de Janeiro, que era então a capital federal. O Sistema Nacional de Inspeção do Trabalho surgiu em 1931, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. No ano seguinte, em 1932, foram estabelecidas inspectorias/delegacias regionais e em 1934 tiveram início as inspecções de segurança e saúde no trabalho (SST). Em 1944 foi criada uma carreira específica para os agentes de inspeção do trabalho (Mannrich, 1991).

O Brasil ratificou a Convenção da OIT sobre Inspeção do Trabalho, 1947 (Nº 81) em 1989. Actualmente, são cerca de 90 as Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil. Os seus regulamentos sobre inspeção do trabalho (RIT) foram criados em 1965. Em 1978, o regulamento 3214/78 definiu normas de segurança e saúde no trabalho. Em 2002, as carreiras dos inspectores do

trabalho foram integradas na administração pública, tendo-lhes sido atribuída uma nova designação – “auditor-fiscal do trabalho” (AFT). No Quadro 1 apresenta-se o actual quadro legal.

Em 2005, o país tinha cerca de 3000 inspectores do trabalho (AFTs) recrutados através de concursos públicos, sendo as qualificações universitárias um dos requisitos. Os AFTs estão sujeitos aos regulamentos federais sobre o emprego e fazem parte de uma hierarquia dupla: de um ponto de vista técnico, reportam à sua administração central, enquanto que em matérias administrativas reportam às delegações locais nas quais foram colocados e onde exercem as suas funções. Os AFTs fiscalizam o cumprimento da legislação federal sobre o trabalho e da legislação complementar sobre recrutamento, horários de trabalho, períodos de descanso, etc. Também lhes cabe verificar o respeito pelas convenções colectivas de trabalho. É responsabilidade dos AFTs implementarem políticas contra o desemprego, discriminação, assédio moral, trabalho infantil, etc. Na execução das suas tarefas, os

inspectores do trabalho têm de observar certos procedimentos: visitar os locais de trabalho, emitir notificações (apresentação de documentos), realizar uma visita de revisão, emitir novas notificações para correcção de aspectos de SST, aplicar sanções quando tal se revelar necessário (multas e coimas), ordenar interrupções do trabalho em caso de perigo grave e iminente para a vida e saúde dos trabalhadores, e preparar relatórios.

Quadro legal

As relações de trabalho no Brasil estão a evoluir no âmbito de um sistema complexo, e cada uma das muitas instituições envolvidas possui atribuições próprias que estão definidas na lei. O principal denominador comum é a intervenção do Estado na resolução dos conflitos entre o capital e o trabalho.

Quadro 1. Actual quadro legal

Constituição Federal – artº 21, XXIV – 05/10/1988

Convenção da OIT sobre Inspeção do Trabalho, 1947 (Nº 81) – Decreto Nº 95461, 11 Dezembro 1987

Lei Nº 5452, 1 Maio 1943 – “Consolidação das Leis do Trabalho” (CLT)

Regulamento 3214-78 e actualizações – “Regulamentos SST” – NRs (31 actualmente)

Convenção da OIT, 1976 (Nº 144) – “Tripartismo” – Decreto Nº 2518, 13 Março 1998

Lei Nº 10593, 6 Dezembro 2002 – Estrutura da carreira do auditor-fiscal do trabalho (AFT)

Decreto Nº 4552, 27 Dezembro 2002 – Regulamento sobre a Inspeção do Trabalho

Lei Nº 10910, 15 Julho 2004 – Reestruturação da carreira do auditor-fiscal do trabalho

Regulamento inter-ministerial Nº 800, 3 Maio 2005 – “Política Nacional de SST – Minuta”

No domínio das relações individuais, a característica mais importante é a existência de uma lei muito pormenorizada e rigorosa, de natureza paternalista. O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) é o organismo federal responsável pela fiscalização dos direitos do trabalho, garantindo o respeito pelos mesmos.

No que diz respeito às relações de trabalho colectivas, os principais pilares são a organização dos sindicatos e as negociações colectivas, encaradas como o mecanismo através do qual são fixadas as condições gerais de trabalho, incluindo as questões salariais.

o Por conseguinte, e no que diz respeito à segurança e saúde no trabalho, a política do MTE pode ser vista no contexto de quatro momentos na história da legislação laboral do Brasil:

- o Promulgação da legislação federal sobre o trabalho (CLT) em 1943.
- o Formulação das regras que instituíram as normas de regulamentação da segurança e saúde no trabalho.
- o Definição, em Abril de 1996, de uma metodologia para elaborar ou rever regulamentos no domínio da SST com a participação social, e que implicou a criação de uma Comissão Tripartida Permanente (CTPP) sob a égide do Ministério do Trabalho e Emprego, com representantes do governo, trabalhadores e empregadores, inspirada no modelo tripartido apoiado pela OIT.
- o O início, em 2004, de discussões sobre o desenvolvimento interministerial de uma Política Nacional de SST envol-

vendo as diferentes esferas dos ministérios do trabalho e da saúde e segurança social.

A segurança e saúde no trabalho são consideradas um direito colectivo e estão consagradas numa regulamentação dinâmica: as Normas Regulamentadoras (NRs), que devem ser regularmente actualizadas pelo Ministério do Trabalho em função das transformações no mundo do trabalho.

O modo como o Ministério do Trabalho lançou as inspecções de segurança e saúde no trabalho na década de 1980 reforçou o mecanismo de negociações e acordos colectivos através do processo tripartido. A Comissão Nacional Permanente sobre Condições e Ambiente de Trabalho na Construção Civil (CPN) e a Comissão Tripartida permanente (CTPP) foram criadas no final da década de 1990 com vista a facilitarem o processo de consultas, diagnósticos, apresentação de propostas, validação e revisão de normas. São também seus objectivos uma melhoria contínua das condições de trabalho.

Um cenário inicial de inspecções pontuais, atenção não-sistemática a casos individuais e relatórios elaborados de modo aleatório resultou em níveis muito baixos de resolução de problemas. No entanto, novos métodos de actuação têm sido introduzidos desde então.

Estas alterações nos métodos de actuação resultaram de iniciativas voluntárias por parte de colegas que procuraram envolver os movimentos sociais e os sindicatos na resolução de conflitos laborais e ambientais que afectavam os trabalhadores enquanto grupo e/ou as comunidades (Bonciani et al., 1996).

Tais iniciativas tiveram uma importância fundamental, indicando aos inspectores do trabalho que existiam formas alternativas e mais eficientes de trabalhar.

Diálogo com o mundo do trabalho

No entanto, este processo de mudança exigiu outras transformações, de modo a que todos pudessem ser nele envolvidos. O que significou que os métodos de inspecção tiveram de ser orientados no sentido, não apenas de garantirem o respeito pela legislação, mas também de produzirem transformações sociais.

Essas transformações nas relações e condições de trabalho criaram uma necessidade de diálogo com aqueles que eram mais directamente afectados – os trabalhadores.

Todas estas mudanças se traduziram num trabalho conjunto com os sindicatos, não apenas enquanto entidades que fazem o seguimento ou solicitam inspecções pontuais, mas principalmente enquanto parceiros na definição das políticas a implementar e na sua priorização. Por outras palavras, qualquer inspecção realizada num grupo não constitui um fim em si mesma, sendo antes uma acção no contexto do sector de produção, incluindo a cadeia de produção de que faz parte. E tem objectivos genéricos que podem ser, por exemplo, uma convenção colectiva de trabalho ou a criação de uma nova parceria com outras instituições (universidades, ONGs, etc.).

Contudo, as mudanças institucionais não ocorrem rapidamente nem a uma escala universal, o mesmo acontecendo com as mudanças de atitudes ou identidades. As inspecções no domínio da saúde e segurança dos trabalhadores sofreram transformações. Inicialmente estavam centradas em indivíduos, mais tarde passaram a concentrar-se em grupos de trabalho, e actualmente existem programas organizados que se caracterizam por um planeamento baseado na realidade local e na participação activa de todas as partes envolvidas, bem como num diálogo com a sociedade.

A primeira norma e regulamento técnico (repertório de recomendações práticas) relativos a medidas de protecção no uso de maquinaria agrícola, as normas

relativas à melhoria das condições de trabalho no sector das indústrias mecânicas em geral e, mais recentemente, o grupo de trabalho sobre protecção e segurança de maquinaria agrícola representam marcos fundamentais no mundo do trabalho e são uma demonstração das potencialidades de uma abordagem democrática às questões de SST.

Tais normas e regulamentos demonstram igualmente a necessidade de uma intervenção mais activa por parte do Estado, não apenas no sentido de salvaguardar os direitos básicos dos trabalhadores, mas também para fortalecer as organizações de trabalhadores, criando desse modo oportunidades para negociações com os trabalhadores.

O Plano Plurianual (PPA) do Brasil para 2004-07 estabelece quatro objectivos fundamentais:

- o Garantir a aplicação das normas, regulamentos e Convenções relacionados com a protecção do trabalho.
- o Eliminar o trabalho forçado no país (o Governo brasileiro adoptou a expressão “trabalho escravo” para se referir ao trabalho forçado).
- o Eliminar o trabalho infantil.
- o Promover a SST.

Resultados

Apresentam-se de seguida alguns dos resultados das acções da inspecção do trabalho nos domínios atrás referidos:

Fiscalização e aplicação da regulamentação relativa às relações formais de trabalho. Em 2004, foram integrados na economia formal como trabalhadores assalariados 708 957 trabalhadores (24% na agricultura e criação de gado e 21% na indústria).

Combate ao trabalho forçado. O êxito do Grupo Especial de Inspeção Móvel

em 2004 está reflectido no facto de terem sido libertados 2776 trabalhadores em regime de trabalho forçado. Esses trabalhadores receberam indemnizações no valor de R\$ 4 600 000 (cerca de US\$ 1 700 000) bem como seguro de desemprego e outros benefícios. O desafio consiste em conceber e aplicar estratégias eficazes para a prevenção do fenómeno e a reabilitação daqueles que foram por ele afectados. Um primeiro passo já foi dado, com a aprovação de legislação que garante o pagamento, por parte das autoridades, do seguro de desemprego aos trabalhadores resgatados de situações de trabalhos forçados.

O projecto da OIT no Brasil tem como objectivo combater práticas abusivas de recrutamento que geram situações de trabalho forçado (“trabalho escravo”), em particular no sector agrícola e de criação de gado em zonas remotas, onde ocorre a maior parte dessas situações. O projecto está igualmente a dar assistência à Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) e a outros parceiros sociais através de:

- o criação de uma base de dados sobre trabalho escravo para o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE);
- o lançamento de campanhas a nível nacional e regional contra o trabalho forçado;
- o implementação de um Programa Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (medidas para agir judicialmente contra os infractores, prevenir o fenómeno e reabilitar as vítimas);
- o estabelecimento de parcerias (entre os serviços federal e do trabalho da Procuradoria, o Ministério do Trabalho e Emprego, a Polícia Federal, os sindicatos e as ONGs, entre outros parceiros);
- o fortalecimento do Grupo Especial de Inspeção Móvel;

- o realização de programas-piloto de reabilitação, através de actividades que gerem rendimento para as vítimas, iniciativas de capacitação e assistência jurídica (ILO, 2005).

Foi assinado um acordo entre as maiores empresas siderúrgicas e os respectivos sindicatos, ao abrigo do qual as empresas se comprometeram a não adquirirem carvão de qualquer empresa que tenha submetido os seus trabalhadores a condições de trabalho escravo.

Eliminação do trabalho infantil. Em 2004, os serviços de inspecção do trabalho detectaram 4040 crianças ou jovens com menos de 16 anos que estavam a trabalhar. Em resultado dessas inspecções, foi feita uma recomendação imediata ao Ministério do Desenvolvimento Social para que incluísse as famílias dessas crianças em diversos programas de rendimento social, de modo a que pudessem manter as crianças afastadas do mundo do trabalho e enviá-las para a escola. Durante o mesmo período, a inspecção do trabalho também promoveu o recrutamento de 25 215 aprendizes com idades compreendidas entre os 14-18 anos. Segundo Lima (2001), a inspecção do trabalho tem um papel fundamental na eliminação do trabalho infantil e na promoção da protecção do trabalho adolescente, ao mesmo tempo que procura dar a todos iguais oportunidades para se educarem e desenvolverem. Os inspectores do trabalho têm sido, tradicionalmente, parceiros fundamentais na eliminação do trabalho infantil (ILO, 2005).

Iniciativas dos serviços de inspecção no domínio da SST. A inspecção do trabalho analisou 1666 acidentes de trabalho mortais ou graves, solucionou 750 703 situações ilegais em 136 881 estabelecimentos e ordenou a suspensão dos trabalhos em 1107 casos.

Os comités tripartidos de SST a nível nacional e regional especificamente criados para o sector da construção civil conseguiram alcançar resultados positivos ao longo dos últimos 10 anos, promovendo,

na prática, melhorias nos locais de trabalho. Outras iniciativas bem-sucedidas dos comités tripartidos a nível nacional e regional disseram respeito à utilização de benzeno, questões ergonómicas e aos sectores das minas, marítimo, agrícola, etc. Recentemente, foi elaborada e aprovada uma norma (NR32) para o sector dos cuidados de saúde com base na abordagem tripartida da OIT.

As iniciativas no domínio da segurança e saúde realizam-se em conformidade com as prioridades definidas pelos diversos parceiros sociais. E pretendem promover a integração das actividades de inspecção com o quadro legal. Tal significa romper com mais um paradigma, envolvendo a sociedade no planeamento e procurando alcançar transformações não apenas nas condições de trabalho como nas atitudes.

Face a este objectivo, a formulação e implementação de políticas e iniciativas tem de ser governada por abordagens transversais e intersectoriais. Nesta perspectiva, as acções no domínio da saúde e segurança exigem abordagens multiprofissionais e interdisciplinares que tenham em conta a complexidade das relações de produção, consumo e ambientais.

As estratégias e directrizes vão no sentido de um alargamento do campo de acção, de harmonização de normas e articulação das iniciativas de prevenção, protecção e indemnização (dando prioridade a uma abordagem preventiva), ao mesmo tempo que se constrói um “Sistema Integrado de Informação sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores”.

Todos têm a ganhar com uma cultura de trabalho digno

Espera-se que, deste modo, a inspecção do trabalho no Brasil possa contribuir gradualmente para a criação de uma cultura de geração de empregos em que as condições de trabalho sejam dignas e em que todos têm a ganhar: os empregadores, integrando as questões de saúde e segurança na produ-

ção e encarando-as como um investimento que acrescenta valor aos seus produtos, tornando as suas indústrias mais competitivas; e os trabalhadores, que desse modo retiram uma maior satisfação do seu trabalho e apresentam uma saúde melhorada.

Os actuais desafios para a inspecção do trabalho consistem em redefinir o papel do Estado, alterar a abordagem conflitual à resolução de conflitos laborais, integrar diferentes sectores económicos e trabalhar com representantes do governo e dos sindicatos. Para responder a tais desafios são necessários debates sobre o modo de melhorar as condições de trabalho (medidas correctivas e preventivas) e sobre mecanismos de controlo alternativos. As inconsistências entre planeamento e acção, e entre políticas económicas e de desenvolvimento, por um lado, e as políticas sociais, por outro, podem ser resolvidas através de orientações institucionais e atribuição clara de responsabilidades, financiamento, gestão e seguimento, bem como através de controlos sociais, com os responsáveis e directores directamente envolvidos. As pequenas e médias empresas (PMEs) devem adoptar uma abordagem especial. Como foi referido por Richthofen (2002), é importante ter consciência das necessidades das PMEs, rever os regulamentos e desenvolver abordagens regulamentares complementares, construindo parcerias estratégicas e concentrando a formação nas práticas a nível sectorial ou local de modo a encontrar soluções viáveis e de baixo custo. Segundo o mesmo autor, existe uma tendência de proliferação das pequenas empresas e uma necessidade correspondente de ultrapassar as consequências da subcontratação, que dão origem a condições de trabalho que são, genericamente, inadequadas. Tudo isto exige a criação de um sistema integrado de gestão da SST. As políticas de gestão das empresas devem encarar a SST como um valor acrescentado e algo que pode estimular a criação de emprego, ao mesmo tempo que contribui para a manutenção de uma cultura de empresa, promovendo a responsabilidade e a paz sociais.

Um outro desafio que os serviços de inspecção do trabalho enfrentam é a definição, em termos práticos, da sua própria identidade: serviço especializado ou não-especializado? Generalistas ou especialistas? No âmbito de equipas multidisciplinares, são desejáveis tanto elementos generalistas como especialistas. Uns e outros possuem competências que se complementam e contribuem com perspectivas diferentes sobre as situações de trabalho, permitindo desse modo intervir no sentido da mudança.

Albracht (2004) propôs dez passos para fortalecer os serviços de inspecção do trabalho:

1. estrutura e organização
2. atribuição de recursos
3. formação
4. definição de prioridades
5. integração dos serviços de inspecção
6. publicitação das melhores práticas
7. providenciar ferramentas para sistemas de gestão e inspectores do trabalho
8. trabalho em parceria
9. estabelecimento de redes
10. outros passos para criar uma cultura de prevenção

Em resumo: os serviços de inspecção do trabalho no Brasil estão num processo de transformação contínua baseado no planeamento, diálogo social e realidades locais, no contexto de um processo democrático que envolve os actores sociais.

Agradecimentos

Gerd Albracht, Juarez C. Barros Jr., Mario Bonciani, Nilton Freitas, Mario Gawryszewski, Zuher Handar, Rinaldo C. Lima, Edelniza Mendes, Sergio Paixão, Maria Silveira, Leonardo Soares, Jukka Takala, Purificación Vásquez e Ruth Vilela.

Bibliografia

Albracht, G. "Ten steps for strengthening labour inspection", Labour Inspectors' Workshop. Brasília, 23 Julho 2004.

Bonciani, M. et al. Saúde, ambiente e contrato colectivo de trabalho: experiências em negociação colectiva. LTr, São Paulo, 1996.

ILO. Prevention: A global strategy promoting safety and health at work. Th ILO Report for World Day for Safety and Health at Work. Genebra, 2005.

ILO. Guidelines on occupational safety and health management systems, ILO-OHS, Genebra, 2001.

Lima C.G.C. Trabalho precoce, saúde e desenvolvimento. MTE/SEGUR/DRT/SP, SDT Ribeirão Preto, 2001.

Mannrich, N. Inspeção do Trabalho, São Paulo, LTr, 1991.

Von Richthofen, W. Labour inspection: A guide to the profession, ILO, Genebra, 2002.

Criar locais de trabalho seguros – a experiência de Singapura

A cultura de tripartismo e parcerias de Singapura ajudou a criar um sistema robusto de segurança e saúde no trabalho. Actualmente, o país prepara-se para introduzir novas melhorias no sistema.

Magdalene Chan

Directora, Departamento Especializado de SST
Divisão de Segurança e Saúde no Trabalho
Ministério dos Recursos Humanos, Singapura

Ho Siong Hin

Director de Divisão
Divisão de Segurança e Saúde no Trabalho
Ministério dos Recursos Humanos, Singapura

Todos os trabalhadores merecem exercer a sua actividade profissional em locais de trabalho seguros e têm o direito a regressar a casa seguros e saudáveis. “Trabalho digno” deve significar “trabalho seguro”. A existência de normas aceitáveis de segurança e saúde no trabalho (SST) deve ser vista como parte integrante do desenvolvimento de um país. Com efeito, a protecção adequada dos trabalhadores é essencial para que os indivíduos possam viver vidas dignas e produtivas, e para que a sociedade alcance um crescimento económico sustentável. Os princípios de prevenção e protecção consagrados nas normas internacionais sobre o trabalho constituem uma base sólida para as políticas e programas nacionais. Graças aos esforços do programa SafeWork da OIT, existe actualmente um volume substancial de orientações a nível nacional e internacional para fortalecer os serviços de inspecção do trabalho. Este importante trabalho actualmente em curso no seio da OIT será particularmente útil para os países, que se defrontam com os múltiplos desafios de um mundo crescentemente globalizado.

Lidar com os desafios comuns

Em 2004, a economia de Singapura cresceu à taxa robusta de 8,4%, impulsionada por uma economia global igualmente forte, particularmente na Ásia. Esse crescimento permitiu reduzir a taxa de desemprego de um máximo de 4% em 2003 para 3,4% em 2004 e 3,3% em Setembro de 2005. Contudo, a concorrência intensa que resulta de uma globalização crescente significa que, para sobreviverem, as nossas empresas estão a ser forçadas a subir na cadeia de valor. Para os trabalhadores com salários baixos, ameaçados pelo desemprego estrutural, este aspecto é particularmente relevante. A resposta de Singapura tem sido uma qualificação das competências dos seus trabalhadores para os ajudar a manterem-se empregáveis face às alterações nas necessidades das nossas indústrias. Tal também permitirá que os nossos trabalhadores aufram rendimentos maiores, através de uma produtividade melhorada e que contribuam para empregos de maior valor acrescentado.

Como muitos outros países, Singapura enfrenta os desafios de uma população

envelhecida. Por isso, o Governo está activamente empenhado em estudar formas de prolongar a idade efectiva de reforma dos trabalhadores mais velhos. Uma estratégia fundamental consiste em redesenhar os empregos de modo a aumentar o valor dos mesmos e o seu estatuto, de modo a permitir aos trabalhadores com menos competências e mais velhos serem mais produtivos e receberem salários mais elevados. Os nossos sindicatos, agrupados no Congresso Nacional dos Sindicatos, estão a liderar tal esforço. Para aumentar a empregabilidade dos trabalhadores mais velhos, estamos igualmente a considerar esquemas remuneratórios apropriados directamente relacionados com o resultado efectivo do trabalho realizado e não com o número de anos de serviço do trabalhador.

No outro extremo do espectro, as nossas crianças e jovens, de um modo geral, permanecem nas escolas ou instituições de formação profissional pelos menos até aos 16 anos de idade. E não existe trabalho infantil em Singapura. Ao ratificar a Convenção Nº 138 sobre a Idade Mínima de admissão ao Emprego em 2005, Singapura mais uma vez demonstrou o seu compromisso com os valores e princípios da OIT.

Criar locais de trabalho seguros

Os muitos desafios que enfrentamos num mundo do trabalho em constante transformação exigem uma determinação crescente para estabelecer normas de segurança e saúde cada vez mais exigentes. Singapura tem feito bons progressos neste sentido ao longo dos anos. Tal foi possível devido à combinação de dois factores – uma liderança política forte e parcerias efectivas com os sindicatos e empregadores no quadro de um mecanismo tripartido bem definido – que permitiram lidar tanto com questões económicas como laborais, incluindo a segurança e saúde nos locais de trabalho. A taxa de frequência de acidentes tem vindo a cair ao longo dos anos,

de 6,6 por milhão de horas-trabalho em 1981 para 2,2 em 2004. Analogamente, a incidência de doenças profissionais situa-se em 2004 em 2,0 por 10 000 pessoas empregadas contra 4,7 em 1981,

Da perspectiva da SST, tem sido positivo que Singapura esteja gradualmente a transitar para uma economia do conhecimento, com indústrias relativamente seguras e menos poluentes. O emprego na indústria transformadora tem descido relativamente a outros sectores da actividade económica, tais como os serviços financeiros e às empresas, e uma percentagem crescente da nossa população trabalhadora está agora envolvida em actividade de gestão e em empregos técnicos e especializados.

Necessidade de vigilância

Ao mesmo tempo, assistimos à utilização de novas tecnologias e de processos complexos nas actividades industriais, bem como ao recurso a métodos de construção cada vez mais sofisticados, tanto no que se refere à construção de túneis como de estruturas de grande porte. Perante ambientes de trabalho crescentemente complexos e dinâmicos, existe pois necessidade de uma vigilância acrescida. No que se refere ao sector industrial de Singapura, três acidentes graves em 2004 serviram de alerta e lembraram a todos o risco potencial de perda de vidas, negócios e custos de oportunidade associados a acidentes de trabalho graves.

Nos sectores em franco crescimento, como as indústrias química e farmacêutica, a biotecnologia e a logística, os processos estão a tornar-se cada vez mais complexos, e existem aspectos de saúde e segurança que podem não ser ainda bem conhecidos, como os riscos biológicos e os que derivam da utilização de nano materiais. Tal significa que os sistemas procedimentos e competências de segurança a todos os níveis devem ser mantidos actualizados, de modo que os riscos associados com os desenvolvimentos tecnológicos sejam identi-

ficados e geridos pró-activamente.

A tomada de consciência e apropriação (*ownership*) destas questões de segurança e saúde nos locais de trabalho por parte dos diferentes sectores de actividade económica tem, por isso, uma importância fundamental. Os empregadores possuem conhecimentos específicos sobre os sectores de actividade em que trabalham e sobre os riscos associados, estando por isso em melhor posição para determinar as soluções mais adequadas para o controlo de tais riscos. A criação de locais de trabalho seguros implicará, cada vez mais, abordagens sistémicas centradas nas pessoas e que coloquem a ênfase para lá das máquinas e dos processos.

Quadro para a auto-regulação

A legislação é necessária para assegurar níveis mínimos de protecção, bem como para garantir transparência e condições de equidade entre as empresas. O quadro regulamentar em vigor em Singapura estimula a auto-regulação pelas empresas. Esse regime de auto-regulamentação inclui aspectos essenciais que vão dos sistemas de gestão de SST a auditorias de segurança. Cabe aos empregadores garantirem a criação e manutenção de sistemas que lhes permitam lidar com as questões de segurança e saúde nos locais de trabalho.

Relações de trabalho próximas

A administração da SST constitui um papel importante do Ministério dos Recursos Humanos.¹ Este organismo também tem funções de fiscalização em áreas relacionadas como as indemnizações por acidentes de trabalho, relações de trabalho e segurança social, promoção do emprego e gestão dos trabalhadores estrangeiros.

1 Ver o sítio na Internet da divisão de segurança e saúde no trabalho do Ministério em www.mom.gov.sg/oshd.

As relações de trabalho próximas estabelecidas ao longo dos anos entre o Ministério e as organizações de empregadores e trabalhadores e associações profissionais, bem como com outros organismos governamentais, contribuíram para o êxito das estratégias e programas de SST a nível nacional.² Essa colaboração estende-se da investigação, desenvolvimento, fiscalização e aplicação de normas até à vigilância e controlo de riscos; e da formação de pessoal-chave e desenvolvimento dos sectores de actividade económica aos esquemas de reconhecimento e incentivos.

Para encorajar uma maior tomada de consciência e apropriação destas questões por parte dos sectores de actividade económica, o Ministério dos Recursos Humanos estabeleceu, ao longo dos anos, Comitês Consultivos para três sectores específicos – construção e reparação naval, construção civil e metalomecânica. Os esforços de auto-ajuda resultaram em melhorias sensíveis nas práticas de segurança e saúde nestes três sectores. No início de 2005 foi criado um quarto Comité Consultivo para o sector de prestação de cuidados de saúde.

Esquemas de formação e reconhecimento em SST

Existe uma estratégia de base subjacente ao quadro de auto-regulamentação que coloca uma grande ênfase na formação em SST e na sua promoção e reconhecimento dos esforços realizados. Os requisitos para formação estão definidos na lei e abrangem pessoal-chave a todos os níveis – especialistas em SST, trabalhadores com funções de gestão, supervisores e trabalhadores, incluindo trabalhadores convidados. Através de diversas actividades promocionais, es-

2 Para informações adicionais, consultar a *Asian-Pacific Newsletter on Occupational Health and Safety*, vol. 12, nº 2, Julho 2005, <http://www.ttl.fi/NR/rdonlyres/DA-6FB191-18C2-4ADE-BF25-62C63E593758/0/aasian.pdf>.

quem as empresas reconhecem e incentivam fiscais, os empregadores são convidados a atingir níveis de segurança e saúde superiores àqueles que são exigidos por lei.

A perspectiva empresarial: uma boa solução

As empresas compreendem, cada vez mais, que a existência de bons sistemas, práticas e historial de segurança e saúde constitui uma vantagem competitiva. Na verdade, a criação de locais de trabalho seguros tornou-se um imperativo para as empresas que pretendem competir globalmente. A indústria marítima de Singapura é um excelente exemplo disso mesmo. Considerada em tempos como um sector industrial condenado, o sector da construção e reparação naval de Singapura gerou um volume de negócios superior a \$5 bilhões de dólares de Singapura em 2004, dando emprego a cerca de 37 000 trabalhadores. Possui o maior centro de reparação naval do mundo e os seus estaleiros para construção de plataformas petrolíferas contam-se entre os melhores no seu género. Esta transformação bem-sucedida de um sector de actividade económica foi o resultado de esforços intensos de I&D que se concentraram na automação, bem como na melhoria da segurança e produtividade da força de trabalho.

Aprender com o mundo

A participação em projectos de investigação, serviços de aconselhamento e formação forneceram a Singapura muitas oportunidades para aprender e partilhar com outros as suas experiências, tanto a nível nacional como internacional. Essas oportunidades irão aumentar.

Os programas de formação conduzidos para os nossos homólogos inspectores do trabalho de outros estados-membros da ASEAN (*Association of South-East Asian Nations*), bem como o Projecto ASEAN-

OSHNET ajudaram a facilitar os intercâmbios de informação e as trocas de experiência. Ao contribuir para as actividades, tanto da rede de ILO/CIS *National Centres* como dos WHO *Collaborating Centres*, Singapura participa com agrado no esforço global destinado a alcançar segurança e saúde para todos.

Também temos recorrido à Internet como veículo útil para a promoção de SST e o intercâmbio de informações. O sítio na internet do Ministério disponibiliza recursos informativos sobre programas e materiais de formação, legislação e políticas. Um aspecto particularmente popular é o sistema de alerta de SST – um serviço gratuito que ajuda as empresas e os especialistas em SST a manterem-se actualizados sobre eventos neste domínio bem como a partilharem ensinamentos extraídos de estudos de caso. Além disso, a base de dados em linha do Ministério sobre estudos de caso de SST e que é acessível através do WHO Global Web Portal fornece bons modelos práticos de experiências bem-sucedidas de controlo de riscos nos locais de trabalho.

O êxito através de parcerias

Embora a pequena dimensão de Singapura coloque desafios em termos de limitações de recursos humanos, a natureza compacta do território cria oportunidades para colaborações eficazes. Ao longo dos anos, estabelecemos uma cultura de tripartismo e parcerias que tem dado bons resultados, tanto no domínio das relações laborais como no que se refere à segurança e saúde no trabalho.

Um bom exemplo é o Programa de Promoção da Saúde nos Locais de Trabalho (*Workplace Health Promotion Programme*, WHP). Este esforço significativo de colaboração representa uma abordagem integrada à promoção da saúde nos locais de trabalho, e tem uma grande participação de sindicatos, empregadores e governo. O objectivo consiste em melhorar o estado de saúde dos trabalhadores adultos,

encorajando as organizações a implementarem programas eficazes de promoção da saúde nos locais de trabalho que tenham em conta aspectos essenciais tais como SST, práticas de saúde e o equilíbrio entre o trabalho e a vida pessoal.

As estratégias usadas neste programa incluem apoio financeiro por parte das autoridades, reconhecimento dos progressos alcançados através de diversos galardões nacionais, - o Prémio Anual de Desempenho em Segurança, o Prémio de Melhores Práticas em Saúde no Trabalho, o Prémio do Empregador Amigo das Famílias e o *Singapore HEALTH Award*, bem como a ligação da saúde no trabalho à excelência organizativa. Uma manifestação concreta da integração deste último princípio é a inclusão da “saúde e satisfação do trabalhador” entre os critérios usados na selecção dos candidatos ao prestigiado prémio de excelência, o *Singapore Quality Award*. Alguns destes prémios foram entregues pelo Presidente e pelo Primeiro-ministro, transmitindo assim aos empregadores e a toda a nação quão importante é a promoção da saúde nos locais de trabalho e tornando os nossos locais de trabalho não apenas seguros mas saudáveis também.

O Programa WHP é coordenado pela Comissão de Promoção da Saúde do Ministério da Saúde e conseguiu, até agora, atingir a sua meta inicial de fazer com que pelo menos 50 por cento dos trabalhadores no sector privado beneficiassem de programas de promoção da saúde até 2005. Actualmente, praticamente todas as organizações do sector público já implementaram tal programa. Houve também alguns efeitos positivos sobre a saúde dos habitantes de Singapura, com tendências positivas entre 1998 e 2004 no que se refere à proporção de trabalhadores adultos que fazem exercício regularmente, bem como diminuições na prevalência do tabagismo, diabetes, colesterol e tensão arterial elevados.³

Novo quadro legal para melhorias sustentáveis

A transformação de Singapura ao longo dos últimos 40 anos, de uma economia que dependia fortemente do papel do território enquanto entreposto comercial para uma economia com uma base industrial significativa e um sector de serviços pujante, foi acompanhada de melhorias credíveis na segurança e saúde nos locais de trabalho. Todavia, para elevar os padrões de SST para o nível seguinte e garantir melhorias adicionais sustentáveis, são necessárias mais transformações essenciais. Existe necessidade de ultrapassar controlos de engenharia e implementações de sistemas de gestão de segurança meramente prescritivos, e lidar com questões a um nível mais sistémico, o que deverá ser suportado por uma maior apropriação destas questões pelos próprios industriais e por uma sólida cultura de segurança.

Por isso, decidimos iniciar uma revisão de fundo do quadro regulamentar de SST. Estabelecemos para nós próprios um objectivo, que consiste em reduzir a metade no espaço de 10 anos os óbitos resultantes de acidentes de trabalho, actualmente nos 4,9 por 100 000 trabalhadores. Desse modo, tencionamos tornar Singapura um dos locais mais seguros para trabalhar. Estas novas iniciativas de SST estão alinhadas com o Quadro de Promoção da Saúde e Segurança no Trabalho da OIT (ILO's *Promotional Framework for Occupational Health and Safety*), apresentado na 93ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em Junho de 2005.⁴ Os aspectos mais importantes do novo quadro para SST em Singapura são:

- o Em primeiro lugar, o enfoque será colocado na prevenção e gestão dos riscos, bem como na procura de soluções para questões sistémicas. As partes in-

3 *Singapore National Health Survey 2004*, www.singstat.gov.sg/ssn/feat/sep2005/pg19-20.pdf.

4 www.ilo.org/public/english/protection/safework/promo_ppt_e.pdf

interessadas que provocarem riscos serão responsabilizadas pela gestão e redução de tais riscos. Os ocupantes, empregadores, fornecedores, fabricantes, projectistas e as pessoas que estiverem a trabalhar terão a responsabilidade de identificar riscos potenciais e de tomar as medidas que foram adequadas para eliminar tais riscos na origem.

- o Em segundo lugar, todas as partes interessadas serão chamadas a colaborar para haver uma maior apropriação por parte de todos das normas de segurança e dos seus resultados. A natureza prescritiva da actual *Factories Act* (Lei das Indústrias) cria uma atitude mental de “seguir a letra da lei”, tanto por parte das administrações como dos trabalhadores das empresas, e não uma vontade de lidar com os aspectos de segurança fora do quadro da legislação de cumprimento obrigatório. Tendo em conta a velocidade a que ocorrem as transformações tecnológicas e as variações nos processos de trabalho nos diferentes sectores industriais, a legislação terá inevitavelmente algum atraso em relação à evolução dos riscos profissionais. Sob o novo quadro para SST será adoptada uma abordagem baseada no desempenho que promova uma maior apropriação por parte dos diferentes sectores da indústria, a que serão acrescentadas orientações de natureza prescritiva para os sectores e actividades considerados perigosos. A fim de complementar esta nova abordagem, a nossa atitude em termos de fiscalização e aplicação da lei enfatizará cada vez mais as parcerias com as indústrias e a assistência ao cumprimento da legislação por parte daquelas.

- o Em terceiro lugar, os locais de trabalho com uma gestão deficiente das condições de segurança serão estimulados a melhorá-las através de auditorias rigorosas e de sanções mais duras. Actualmente, as falhas de segurança que re-

sultam em incidentes são severamente punidas, mas as penas por infracções na ausência de incidentes são comparativamente mais baixas. Tal facto encoraja os diferentes sectores industriais a tolerarem práticas de segurança abaixo dos níveis considerados óptimos até à ocorrência de acidentes. O Ministério irá impor maiores desincentivos e penalizações financeiras aos locais de trabalho com sistemas inseguros antes que ocorram quaisquer acidentes. Tal medida irá criar o ambiente adequado em que todas as empresas concluirão que é mais proveitoso, em termos de uma análise custos-benefícios, melhorarem os respectivos sistemas de gestão da segurança.

Estes princípios serão institucionalizados através da adopção de nova legislação no início de 2006. A nova *Workplace Safety and Health Act* (Lei sobre Segurança e Saúde nos Locais de Trabalho), uma vez aprovada, constituirá a espinha dorsal do quadro legal da SST, atribuindo responsabilidades às diferentes partes interessadas e definindo medidas de reparação (através de ordens de reparação (*remedial orders*) e de interrupção da laboração (*stop-work orders*), bem como de penalizações por incumprimento. Para dar eficácia à nova lei, serão aprovados diversos Regulamentos. Em 2006, serão introduzidos juntamente com a *Workplace Safety and Health Act* dois importantes instrumentos jurídicos subsidiários que terão um papel central no novo enquadramento jurídico e um impacto significativo sobre todas as partes interessadas – os *Workplace Safety and Health (Risk Management) Regulations* (Regulamentos sobre Segurança e Saúde nos Locais de Trabalho (Gestão dos Riscos)) e os *Workplace Safety and Health (Incident Reporting) Regulations* (Regulamentos sobre Segurança e Saúde nos Locais de Trabalho (Reporte de Incidentes)).

Foi nomeado um Comité Consultivo para a Segurança e Saúde nos Locais de Trabalho (*Workplace Safety and Health*

Advisory Committee, WSHAC) que irá facilitar e promover a auto-regulação dos diversos sectores industriais, permitindo às empresas desenvolver formas mais seguras de alcançarem os seus objectivos empresariais. O comité será liderado por figuras de proa da indústria e aconselhará o Ministério dos Recursos Humanos em áreas como:

- o A definição de normas e aprovação de regulamentos de SST.
- o A sensibilização para as questões de SST e o envolvimento dos sectores industriais, a fim de aumentar o nível de SST em Singapura.
- o A formação de elementos-chave para aumentar as competências e capacidades em SST.
- o As actividades do Comité desenvolver-se-ão em torno de quatro objectivos estratégicos:
- o Promoção da vantagem da adopção de elevados padrões de SST numa perspectiva empresarial e revisão do sistema actual de forma a identificar e reconhecer melhor as melhores práticas em segurança e saúde nos locais de trabalho.
- o Envolvimento das empresas de modo a garantir a sua participação e adesão ao novo quadro de SST.
- o Elevação do nível de competências em SST nos diversos sectores industriais através do desenvolvimento de um quadro de competências em SST bem como de novos programas de formação para todos os sectores industriais e a todos os níveis.
- o Trabalho em parceria com o Ministério dos Recursos Humanos com vista a estabelecer padrões mais elevados e normas mais exigentes de SST.

Com o objectivo de definir medidas de elevação dos padrões de SST específicas para os diversos sectores industriais, o WSHAC criou quatro subcomités sectoriais que irão liderar os objectivos estratégicos atrás referidos nos sectores-chave dos cuidados de saúde, construção, metalo-mecânica e construção e reparação naval, sendo que os três últimos sectores referidos são aqueles em que se registam as taxas mais elevadas de acidentes de trabalho.

Inspecção do trabalho melhorada

Para implementar o novo quadro de SST, precisamos de construir e expandir capacidades, tanto no Ministério como nos diversos sectores industriais. Para começar, a Divisão de SST do Ministério foi reestruturada, tendo a sua nova estrutura entrado em vigor a 1 de Agosto de 2005.

A Divisão reestruturada irá implementar o novo quadro de SST, incluindo nova legislação, políticas e programas, adoptando uma abordagem pró-activa e sistémica no que se refere à prevenção de acidentes e envolvendo todas as partes interessadas na prevenção dos riscos e sua eliminação. A Divisão irá também trabalhar estreitamente com os sectores industriais para melhorar as capacidades de prevenção de acidentes e gestão da segurança, bem como para desenvolver uma cultura da segurança mais robusta. A Divisão irá concentrar-se na prevenção dos riscos na origem, estabelecer resultados e objectivos para os empregadores e ajudar as empresas a melhorar os seus sistemas de gestão da segurança.

A Divisão possui seis novos departamentos cujas funções são:

Serviços de Inspecção de SST. O departamento concentra-se na redução dos riscos associados a perigos para a segurança e saúde nos locais de trabalho através de inspecções programadas e com objectivos específicos, investigação de acidentes, acções de fiscalização e aplicação da legisla-

ção em vigor, aconselhamento e orientação aos diversos sectores industriais.

Departamento Especializado em SST.

O departamento fornece apoio e orientação especializados em SST – desde a higiene, segurança e medicina no trabalho à gestão dos riscos e sistemas de gestão da segurança – trabalhando em colaboração com parceiros através de programas e actividades nas áreas das normas, investigação e melhores práticas de SST.

Capacitação da Indústria em SST. O departamento pretende criar uma força de trabalho dinâmica e segura através da promoção de melhores práticas em SST e do estabelecimento de padrões de competência para o pessoal ligado à SST.

Centro de Informação sobre SST. O departamento fornece informações que suportam o planeamento estratégico e as políticas, servindo igualmente para disseminar informações entre as empresas e para facilitar a partilha de informações e a colaboração internacional na área da SST.

Departamento de Políticas e Legislação sobre SST. O departamento lida com o

desenvolvimento e revisão das políticas e legislação sobre questões fundamentais e estratégicas de SST.

Departamento de Serviços de SST às Empresas.

O departamento assiste os trabalhadores acidentados e os dependentes de trabalhadores falecidos, ajudando-os a receber de forma expedita e justa as indemnizações devidas por lesões ou óbitos relacionados com a sua actividade profissional. O departamento também processa o registo de instalações industriais e de equipamentos pressurizados e outros, bem como o licenciamento do pessoal competente. O departamento fornece serviços de apoio aos restantes departamentos da divisão.

A criação de locais de trabalho seguros é uma jornada de perseverança e vigilância. No caso de Singapura, iniciámos uma nova etapa dessa jornada, em que pretendemos alcançar níveis ainda mais elevados de segurança e saúde nos locais de trabalho. Trata-se de uma jornada que não podemos deixar de empreender, pois as pessoas são o nosso recurso mais precioso e único.

Políticas, práticas e experiências de inspecção do trabalho na Austrália

Uma inspecção do trabalho eficaz foi sempre um factor fundamental numa gestão bem-sucedida de alterações significativas em padrões e na organização do trabalho. O nosso principal desafio é, presentemente, o de garantir que o desenvolvimento de legislação de protecção do trabalho e práticas inspectivas modernas se mantêm a par das transformações nas características do trabalho por todo o mundo no século XXI.

Michele Patterson

Associação Internacional de Inspecções
do Trabalho (IALI)
Director Executivo
SafeWork SA
Austrália do Sul

Por que razão é que os inspectores do trabalho precisam de ser inovadores? Há vários anos que os inspectores do trabalho de todo o mundo, através da sua associação internacional (IALI) discutem os desafios que as inspecções do trabalho enfrentam, com especial enfoque no papel dos inspectores do trabalho na saúde e segurança no trabalho. Presentemente, com o desenvolvimento de uma economia global, os inspectores do trabalho têm uma oportunidade para reflectirem sobre a sua contribuição para a força de trabalho actual num sentido mais lato.

A história ensina-nos que o mundo do trabalho está em permanente mutação e que as mudanças dão origem a impactos tanto positivos como negativos sobre o mundo do trabalho. Actualmente, podemos identificar claramente as características do trabalho no tempo presente e conseguimos identificar algumas tendências comuns globais nas práticas e condições de trabalho.

Para que permaneça relevante neste ambiente global, é essencial que o papel das inspecções do trabalho seja reformulado de dois modos essenciais:

- o em primeiro lugar, passando de uma concepção limitada de entidade “fiscalizadora e aplicadora da legislação” (*enforcer*) para uma concepção de um papel mais importante de entidade “influenciadora” (*influencer*) – abrangendo a totalidade dos serviços prestados às empresas; e
- o em segundo lugar, ultrapassando uma concepção limitada de entidade que apenas é relevante para a “força de trabalho” quando, na verdade, as inspecções do trabalho reflectem as normas, padrões de expectativas de toda a comunidade num dado momento.

Em suma, uma inspecção do trabalho eficaz é essencial para melhorar os padrões de vida em qualquer país. Independentemente da circunstância das economias serem classificadas como desenvolvidas ou emergentes, o valor de uma inspecção do trabalho eficaz reside no facto de ela obrigar ao reconhecimento da relação que existe entre trabalho e padrões de vida, podendo, por isso, contribuir significativa-

mente para a prossecução dos objectivos de qualquer nação.

Os inspectores do trabalho devem ser capazes de demonstrar que a sua contribuição fundamental em qualquer país é contribuir para melhorar esses padrões de vida – um ambiente de trabalho saudável, seguro, justo e harmonioso resultará não apenas numa redução da incidência de lesões e óbitos, mas também numa redução de custos, trabalhadores mais produtivos e ambientes propícios ao florescimento das empresas e dos negócios.

A abordagem australiana da inspecção do trabalho

A Austrália é uma federação. Tal significa que, de acordo com a Constituição australiana, algumas leis são administradas pelo governo federal (ou nacional), sendo outras administradas pelos governos estaduais ou dos territórios. A Austrália é constituída por seis estados e dois territórios. A legislação sobre saúde e segurança no trabalho é administrada pelos governos estaduais e territoriais e pelo governo federal no que diz respeito aos funcionários do governo federal. Isso significa que cada estado ou território possui um serviço de inspecção de SST e o governo federal tem uma inspecção de SST para os seus funcionários. A nível federal existe também um Conselho Australiano para a Segurança e Indemnizações (*Australian Safety and Compensation Council*, ASCC) de natureza tripartida – que veio substituir a anterior *National OHS Commission* (NOHSC). O ASCC é responsável pela coordenação das iniciativas nacionais na área da SST e das questões relacionadas com a indemnização de trabalhadores. O conselho inclui representantes de grupos de topo de sindicatos e empregadores e um representante de cada estado, território e do governo federal.

A estratégia nacional australiana de SST

Desde 2002 que a actividade das inspecções do trabalho e SST na Austrália vem sendo organizada no âmbito de um quadro estratégico a 10 anos designado Estratégia Nacional de SST (*National OSH Strategy*, ou “Estratégia”). A Estratégia foi elaborada e acordada por todos os membros do antigo NOSH (actualmente o ASCC). Para além dos grupos de topo de sindicatos e empregadores, o Ministro responsável pela autoridade de SST em cada estado, território e no governo federal deu o seu apoio à Estratégia e comprometeu os organismos sobre os quais tem jurisdição a prosseguirem as metas e objectivos daquela.

Visão nacional e metas para 2002-2012

A Estratégia começa por formular a visão nacional, como se segue:

Os óbitos, lesões e doenças relacionados com o trabalho não são inevitáveis e podem ser evitados. A visão nacional reflecte esta ideia e constitui o objectivo último da Estratégia Nacional de SST.⁵

Todas as inspecções do trabalho e SST da Austrália organizam as suas actividades com vista a atingirem tal visão.

A Estratégia inclui metas nacionais de redução dos óbitos e lesões nos locais de trabalho. Tais metas são:

- o Alcançar uma redução significativa e contínua da incidência de óbitos relacionados com o trabalho, com uma redução de pelo menos 20% até 30 de Junho de 2012 (sendo de esperar uma redução de 10% até 30 de Junho de 2007); e
- o Reduzir a incidência das lesões nos locais de trabalho pelo menos em 40% até 30 de Junho de 2012 (uma redução

5 *National OHS Strategy 2002-2012*, National OHS Commission, Commonwealth of Australia 12002, p. 3.

de 20% é a esperada até 30 de Junho de 2012).

- o Na Austrália, os progressos alcançados na prossecução de tais metas são medidos pelo número de pedidos de indemnização de trabalhadores recebidos pelas autoridades (*WorkCovers*) em cada estado e território.

Áreas que exigem acções a nível nacional

Particularmente importante do ponto de vista das inspecções do trabalho e SST é o facto da estratégia identificar as áreas que exigem acções a nível nacional. Essas áreas são as dos dados sobre SST, investigação em SST, normas nacionais, fiscalização e aplicação estratégicas da legislação, incentivos, apoio ao cumprimento da legislação, orientações práticas, sensibilização para as questões de SST e competências em SST.

Em conjunto, estas áreas que requerem acções a nível nacional proporcionam um quadro para uma abordagem integrada à inspecção do trabalho. Cada uma das actividades realizadas pelas inspecções do trabalho e SST baseia-se em uma ou mais dessas áreas. Na Austrália, os responsáveis pelas autoridades de SST (serviços de inspecção do trabalho) reúnem-se regularmente para fazer avançar tais iniciativas nacionais.

Princípios nacionais de prevenção

A Estratégia inclui a adopção de abordagens sistemáticas de prevenção por parte das autoridades governamentais e os diversos sectores de actividade económica e baseia-se nos seguintes princípios:

- o Uma abordagem abrangente e sistemática da gestão dos riscos para a SST no contexto do funcionamento diário das organizações e empresas.

- o A responsabilidade pela eliminação ou controlo dos riscos reside na origem, seja ela o projectista, fabricante ou fornecedor, ou no local de trabalho.

- o A prevenção exige a cooperação e o empenhamento de todas as partes presentes no local de trabalho, o seu envolvimento em consultas sobre a saúde e segurança no local de trabalho, a aceitação de responsabilidades na identificação das questões de SST e a sua iniciativa em acções de prevenção.

- o A prevenção também exige que as partes presentes no local de trabalho possuam as competências adequadas em matéria de SST, de modo a poderem participar eficazmente em consultas e na identificação e implementação de melhorias nas condições de trabalho.

- o Os governos, na sua qualidade de importantes empregadores, definidores de políticas, reguladores e entidades contratantes, podem influenciar significativamente a obtenção de melhores resultados em SST na Austrália.

- o As acções eficazes a nível nacional exigem o empenho das principais partes interessadas nacionais, incluindo todos os governos, em abordagens coordenadas, consistentes e colaborativas à introdução de melhorias na SST.

- o A avaliação das iniciativas de prevenção e a partilha entre as partes interessadas das soluções e dos dados que revelem aquilo que funciona em termos de SST.

O acordo sobre estes princípios nacionais de prevenção entre todos os governos da Austrália e os principais grupos de sindicatos e empregadores significa que as inspecções do trabalho e SST têm condições para desenvolver as suas acções estratégicas em torno de tais princípios.

Sectores prioritários

Reconhecendo que seria impossível alcançar todos estes objectivos simultaneamente em todos os sectores de actividade económica, o trabalho será concentrado, nos primeiros anos de implementação da Estratégia, em diversos sectores prioritários que foram identificados a nível nacional. Para o período 2002-2005, esses sectores foram:

- o Construção civil
- o Transportes
- o Indústria transformadora
- o Serviços de saúde e comunitários

As principais acções integradas de prevenção de cada uma das inspecções do trabalho e SST estão concentradas nestes sectores. Durante o ano de 2006, a agricultura juntar-se-á a estes sectores prioritários.

Prioridades nacionais

A Estratégia define 5 prioridades nacionais. Para as inspecções do trabalho e SST, tais prioridades constituem a base dos objectivos que os serviços se propõem alcançar em todas as suas actividades de prevenção. As prioridades são indicadas a seguir:

Prioridade 1 – Redução dos riscos de elevada incidência/gravidade. Esta prioridade nacional envolve uma melhor utilização dos dados, trabalhos de investigação e aprendizagem em SST para melhorar as abordagens aos sectores considerados de elevado risco. Actualmente, o enfoque das actividades das inspecções do trabalho e SST é em sectores de actividade económica de alto risco que foram acordados a nível nacional (ou seja, os quatro sectores prioritários atrás identificados).

As campanhas nacionais destinadas a garantir o cumprimento das normas e le-

gislação são um importante instrumento utilizado pelos inspectores do trabalho e SST, em colaboração com os sectores envolvidos, para alcançar melhorias nestes. Tais campanhas envolvem elementos de educação, assistência, acções de fiscalização do cumprimento (ou seja, a adopção de notificações para exigir a introdução de melhorias) e de aplicação da legislação (ou seja, emissão de proibições/interdições e acções judiciais contra empresas ou particulares). Tais elementos formam uma gama contínua de actividades designada “Gama de Cumprimento” (*Compliance Spectrum*).

As campanhas iniciam-se, habitualmente, com reuniões com as associações de empregadores e sindicatos no sector de actividade económica em questão, a fim de informar umas e outros acerca da campanha proposta e assegurar o seu apoio na promoção das mesmas junto dos respectivos membros. Podem ser organizados seminários de informação e educação para informar o sector em questão sobre a campanha de forma mais generalizada. Para cada campanha é desenvolvido um instrumento específico de auditoria, a fim de garantir que todos os inspectores se concentram nas mesmas questões e tomam iniciativas consistentes em todo o país para lidar com os problemas identificados.

Os inspectores realizam auditorias nos locais de trabalho para identificar problemas e para distribuir directamente às pessoas materiais acerca das exigências legislativas. Os inspectores prestam assistência, ajudando a resolver quaisquer problemas e explicando os requisitos da legislação sobre SST. Poderão ser emitidos avisos exigindo a introdução de melhorias mas dando algum tempo aos responsáveis para fazê-lo. Vários meses mais tarde, os inspectores visitam de novo os locais de trabalho e, no casos de encontrarem situações graves de incumprimento, poderão iniciar acções judiciais contra os responsáveis. Em todo este processo, podem ser emitidas proibições/interdições no caso de serem identificados riscos imediatos. Tais

proibições/interdições implicam uma cessação imediata das actividades e a resolução pronta do problema identificado.

Cada uma das campanhas é avaliada exaustivamente, sendo elaborado um relatório público sobre a dimensão do incumprimento no sector de actividade económica em questão e a eficácia da campanha em lidar com os problemas identificados. Estas informações são passadas às partes interessadas no sector em questão, sendo identificadas também as áreas onde é necessário introduzir melhorias.

Outras actividades desenvolvidas no âmbito desta prioridade nacional incluem diversas iniciativas legislativas destinadas a reduzir os riscos de elevada incidência/gravidade, incluindo a elaboração de normas nacionais e de códigos relevantes para o sector da construção civil.

Prioridade 2 – Desenvolvimento da capacidade dos operadores económicos e trabalhadores para assegurar eficazmente a SST. Na Austrália, os inspectores do trabalho e SST enfrentam um desafio considerável para ajudar as pessoas nos locais de trabalho a compreender que a gestão sistemática da segurança não constitui uma tarefa demasiado complexa, difícil ou dispendiosa para a compreensão ou capacidade de uma empresa típica. Este é um desafio particularmente significativo no caso das pequenas empresas.

Actualmente, as leis relativas à saúde e segurança não são sobre o cumprimento de uma lista de requisitos legais complexos num dia específico. Pelo contrário, elas exigem uma reflexão sistemática sobre os problemas – discussões com os funcionários da empresa, consultas aos mesmos sobre os perigos e riscos que enfrentam nas suas actividades diárias e gestão sistemática desses riscos numa base contínua. Na Austrália, têm-se conseguido resultados muito significativos sempre que esta abordagem é entendida e implementada por todas as partes envolvidas.

É fundamental que todos os locais de trabalho disponham dos conhecimentos, competência e atitudes necessárias para

poderem contribuir para a SST das respectivas organizações. Por esse motivo, foi elaborado um Plano de acção Nacional para as Competências no âmbito da Estratégia, que se destina a garantir que os princípios de SST são ensinados às crianças nas escolas e incluídos, como componente importante, em todos os cursos de ensino pós-secundário/técnico, bem como nos cursos profissionais para gestores, engenheiros, arquitectos e outros. Os inspectores do trabalho e de SST participam na elaboração de materiais didácticos, publicações, informação em suporte informático e ferramentas de avaliação no quadro desta área prioritária.

Prioridade 3 – Prevenção mais eficaz das doenças profissionais. Um exemplo do modo como a Estratégia nacional pode ser implementada de forma a impedir uma doença profissional a nível nacional é a proibição do amianto crisótilo em toda a Austrália. Esta proibição, que foi objecto de um acordo a nível nacional, entrou em vigor em 31 de Dezembro de 2003. Foi desenvolvida uma campanha de informação que incluiu orientações para sectores específicos de actividade económica destinadas a ajudá-los a respeitar a proibição. A iniciativa deu também origem ao desenvolvimento de uma estratégia nacional de cumprimento que suportou as acções dos inspectores do trabalho e SST nas suas actividades de implementação por todo o território australiano.

Prioridade 4 – Eliminação dos riscos na fase de projecto. Esta prioridade nacional destina-se a sensibilizar todas as partes envolvidas para a responsabilidade dos projectistas das instalações e das práticas de trabalho na eliminação dos perigos ou controlo dos riscos na origem (isto é, antes que sejam usadas ou aplicadas nos locais de trabalho).

A única forma de assegurar, tanto a curto como a longo prazo, que as melhorias em termos de saúde e segurança são sustentáveis é lidando com cada perigo emergente antes que as pessoas adoçam ou se lesionem em consequência do mes-

mo e, ainda, garantindo que as actividades que são tradicionalmente de alto risco, como as do sector da construção civil, são adequadamente encaradas numa perspectiva de controlo de riscos durante a fase de projecto/definição. No quadro da Estratégia, existe um Plano de Acção nacional para os Projectos/Concepção que envolve os serviços de inspecção numa série de actividades destinadas a sensibilizar e educar as pessoas para a importância dos projectos/concepção na saúde e segurança de todos os locais de trabalho.

Prioridade 5 – Fortalecimento da capacidade do governo para influenciar os resultados em termos de SST. Esta prioridade envolve todos os governos da Austrália em dois compromissos essenciais – em primeiro lugar, melhorar o seu próprio desempenho em termos de SST; e, em segundo lugar, garantir que o governo – em todas as suas funções de prestação e aquisição de serviços e de administração da legislação – utiliza estas suas capacidades e responsabilidades para garantir bons resultados em termos de SST.

Um mundo do trabalho seguro, justo e produtivo

Na Austrália do Sul, por exemplo, a nossa abordagem à inspecção do trabalho baseia-se na premissa de que, para que um local de trabalho seja saudável e seguro, deve igualmente ser um local de justiça e relações de trabalho harmoniosas. Nalgumas áreas, a inspecção das condições de saúde e segurança pode ser alinhada com a inspecção das condições de trabalho em geral, de modo a que o resultado final do esforço inspectivo seja uma vida de trabalho melhor para todos os presentes no local de trabalho.

Existe uma margem de manobra significativa para melhorar as diferentes funções de inspecção do trabalho através da adopção de uma abordagem integrada e global. A combinação e coordenação das estratégias de inspecção do trabalho de

modo a que elas se transformem em instrumentos úteis para alcançar condições de trabalho dignas e com direitos para todos obriga-nos a ser inovadores.

Na Austrália do Sul, os inspectores do trabalho lidam com a saúde e segurança no trabalho, as relações laborais e a segurança do público. Em conjunto, os inspectores possuem competências em SST (incluindo em áreas especializadas tais como higiene do trabalho, engenharia química, mecânica e eléctrica), relações laborais e condições de trabalho, e em áreas de segurança do público (tais como dispositivos de diversão, elevadores, pirotecnia, explosivos e artigos perigosos).

Os inspectores são agrupados em equipas de acordo com os sectores de actividade económica e numa equipa nacional. Cada equipa dispõe de um grupo de inspectores cobrindo uma gama de competências relevantes. Os inspectores são apoiados por especialistas em relações laborais, SST e em cada uma das principais áreas de risco.

Os inspectores trabalham partindo do pressuposto fundamental de que “saudável” e “seguro”, mais “justo” e “harmonioso” é igual a uma “vida de trabalho produtiva”. A nossa estratégia de inspecção foi construída em torno deste pressuposto e envolve 5 conceitos.

Conceito 1 – Mundo do trabalho seguro, justo e produtivo. Ao abrigo do primeiro conceito, os inspectores concentram-se hoje em dia no mundo do trabalho – e não nos locais de trabalho. Isto significa que se reconhece que é às pessoas nos locais de trabalho que os serviços prestam assistência – e embora, por vezes, essa assistência seja prestada através da melhoria das condições físicas do seu local de trabalho, a intervenção realizada só será eficaz se as pessoas no local de trabalho compreenderem como e por que razão essas condições precisaram de ser melhoradas.

Quaisquer melhorias precisam de ser contínuas e fazer parte de uma abordagem sistematizada. Do ponto de vista da saúde e segurança, tal significa a gestão sistemática dos perigos através de consultas regu-

lares com a força de trabalho. Do ponto de vista das condições de trabalho, significa garantir o cumprimento de todos os requisitos e direitos básicos, tais como níveis salariais mínimos, condições de emprego ou de licença adequadas.

Conceito 2 – Inspeção do trabalho global. O segundo conceito é o de que uma inspeção do trabalho global envolve saúde e segurança, condições de trabalho e relações laborais e outras áreas especializadas. Quando ocorre um problema no local de trabalho, o sintoma do problema pode ser insatisfação, absentismo ou a ocorrência de acidentes e lesões. Uma análise daquilo que está subjacente ao problema pode, contudo, indicar que cada um desses sintomas pode ser causado por condições impróprias de saúde e segurança, más condições de trabalho ou não-recebimento pelas pessoas daquilo a que têm direito. Por conseguinte, os inspectores do trabalho têm de ser capazes de lidar com todas estas áreas para encontrarem a solução adequada para os problemas.

Conceito 3 – Inspeção do trabalho integrada. Segundo este conceito, uma inspeção do trabalho integrada implica a utilização da totalidade da “gama de cumprimento”: informação, assistência, cumprimento, fiscalização e aplicação das leis.

Os inspectores do trabalho devem ser capazes de adequar as suas intervenções ao tipo de problemas com que se defrontam – por vezes, a informação e assistência são a intervenção adequada e, de outras vezes, são necessários métodos de fiscalização e aplicação para obrigar ao cumprimento da legislação e regulamentos.

A outro nível, todas as nossas intervenções no domínio da inspeção do trabalho são construídas em torno da necessidade de sermos pró-activos – tentando garantir que os sistemas existem e funcionam para evitar a ocorrência de problemas. Neste contexto, o aconselhamento e a assistência são sempre usados primeiro em qualquer campanha de intervenção, sendo as acções de fiscalização e aplicação para forçar o cumprimento da legislação e regulamen-

tos usadas numa segunda fase se as pessoas não tomarem as iniciativas necessárias para corrigir deficiências detectadas.

Conceito 4 – Estratégias inovadoras para as intervenções das inspecções do trabalho.

O quarto conceito é de que podem ser obtidos benefícios da utilização de um tipo de inspeção do trabalho para estabelecer as bases para a cooperação da força de trabalho com outro tipo de inspeção. Por exemplo, os processos de consultas no âmbito da legislação sobre SST são, com frequência, muito eficazes; e um bom processo de consultas pode criar condições harmoniosas com os trabalhadores que serão a base para negociações produtivas mais gerais acerca das condições de trabalho.

Conceito 5 – O inspector do trabalho como influenciador. O quinto conceito reconhece que para fazer a diferença, os inspectores do trabalho devem ser capazes de influenciar o mundo do trabalho a três níveis:

- o o local de trabalho;
- o as partes interessadas – ou seja, consultas tripartidas com grupos constituídos por organizações de empregadores e trabalhadores e o governo; e
- o *fora* estatais, nacionais e internacionais.

SST e relações laborais

Como é que funciona uma inspeção do trabalho global? Até há bem pouco tempo, a gestão sistemática da saúde e segurança era encarada pelos serviços de inspeção do trabalho como constituindo uma prioridade em si mesma. Mas, cada vez mais, a linha divisória entre saúde e segurança e as condições gerais de trabalho ou emprego está a esbater-se. Em muitos casos, podemos atribuir directamente uma lesão a condições de trabalho deficientes. Esta evolução está reflectida nas prioridades em termos de SST que estão a emergir nos

nossos serviços. Alguns exemplos de tais questões “transversais” incluem:

- o número excessivo de horas de trabalho que podem resultar em situações de fadiga;
- o padrões de trabalho (por ex. trabalho por turnos, definição das pausas no trabalho) que podem resultar em lesões músculo-esqueléticas;
- o conflitos laborais que podem originar situações de pressão psicológica (*bullying*), assédio ou discriminação; e
- o condições de trabalho injustas que podem provocar tensão psicológica (*stress*).

Além disso, muitos dos mecanismos e soluções adotados nos locais de trabalho e que determinam o modo como este é organizado e executado têm um impacto directo sobre a saúde e segurança. Por exemplo:

- o incentivos laborais que podem premiar trabalhos perigosos;
- o requisitos de qualificações profissionais que podem não incluir formação em SST;
- o soluções contratuais que podem excluir os aspectos de SST; e
- o cadeias de subcontratação que podem permitir às partes eximir-se das suas responsabilidades em matéria de SST e relações laborais.

Desafios para uma inspecção do trabalho integrada

Para a inspecção do trabalho, os desafios mais importantes na Austrália do Sul são idênticos para as questões de SST e de relações laborais:

- o garantir os direitos básicos através de legislação;
- o adicionar valor e facilitar as iniciativas dos sectores de actividade económica e nos locais de trabalho; e
- o profissionalizar os serviços de inspecção modernos, medindo a qualidade e o impacto das actividades dos inspec-tores.

Conclusão

A Austrália, através da sua Estratégia Nacional de SST, criou um quadro no qual o trabalho dos inspec-tores do trabalho e SST pode ser organizado de modo a maximizar o seu impacto sobre os objectivos e metas nacionais comuns. Na Austrália do Sul, tal abordagem constitui a base de um sistema de inspecção do trabalho global e integrado que se destina a garantir um mundo do trabalho seguro, justo e produtivo.

Em muitos países, os inspec-tores do trabalho ajudaram os sectores de actividade económica a introduzirem melhorias significativas com o objectivo de reduzir o fardo das mortes e lesões nos locais de trabalho. Tal foi conseguido através de uma gestão sistemática da sua abordagem às questões de segurança e saúde nos locais de trabalho. Com frequência, essas melhorias foram acompanhadas por uma melhoria correspondente nas condições de trabalho e emprego. Assim, se olharmos para as estratégias que utilizámos no domínio da SST, poderemos talvez encontrar a chave para melhorar as condições de trabalho em geral.

Existem três estratégias fundamentais no domínio da SST que, se forem aplicadas de modo adequado e inovador às questões mais genéricas das condições de trabalho e emprego, podem ajudar a fazer a diferença. Essas estratégias são:

- o gestão das questões relevantes através de estruturas tripartidas;

- o consultas à força de trabalho como chave para intervenções bem sucedidas; e
- o gestão sistemática dos riscos.

As lições extraídas das estratégias eficazes de inspecção do trabalho, tal como aquelas que foram aplicadas no domínio da SST, ajudarão os modernos serviços de inspecção do trabalho a enfrentarem os desafios do século XXI. Em particular, num mundo do trabalho globalizado, é vital reconhecer a importância do reposicionamento do papel das inspecções do trabalho por todo o lado. Os inspectores do trabalho, através de estratégias inovadoras e esclarecidas de prestação de serviços, devem ser reconhecidos como “influenciadores” de normas e condições de trabalho aceitáveis, e não apenas como “fiscais e aplicadores da le-

gislação”. E, uma vez que as condições de trabalho constituem a base dos padrões de vida de cada nação, o papel dos inspectores do trabalho reflecte, na sua essência, as normas e padrões de toda a comunidade e as expectativas que esta alimenta em cada momento.

Em suma, através de estratégias e intervenções inovadoras, as inspecções do trabalho podem maximizar o seu impacto, não apenas na Austrália mas também junto da força de trabalho global. Uma saúde e segurança no trabalho melhoradas e condições de trabalho mais justas permitirão, em conjunto, reduzir as mortes, lesões, doenças, conflitos e custos para as empresas – bem como manter a dignidade humana, gerar trabalhadores mais produtivos e criar o ambiente adequado para as empresas e os negócios prosperarem.

Inspeções de saúde e segurança no trabalho na Europa Ocidental: políticas, práticas e experiências

É necessário estabelecer alianças entre os serviços de inspecção e outras organizações de modo a contribuir para um plano nacional de melhoramentos, que cada vez mais tem de incluir metas quantificadas. Dos serviços de inspecção espera-se, hoje em dia, que sejam capazes de demonstrar os resultados que estão a alcançar e que avaliem e comparem o seu desempenho e eficácia usando como termo de comparação as orientações e os serviços congêneres noutros países.

Adrian F. Ellis

Presidente

Associação Internacional
de Inspeções do Trabalho (AIIT / IALI)
2002-2005

A história da inspecção da segurança e saúde no trabalho (SST) na Europa Ocidental tem já mais de 200 anos. Iniciou-se no Reino Unido em 1802, quando o respectivo parlamento aprovou uma lei destinada a preservar “a saúde e moralidade dos aprendizes” nas fábricas. Esta lei foi fiscalizada por comités de natureza voluntária e revelou-se, por isso, em grande medida ineficaz – mas foi um início e, quase 30 anos mais tarde, o processo foi formalizado com a nomeação dos primeiros inspectores, considerados “pessoas de elevado prestígio”. Outros países europeus seguiram o exemplo britânico – a França, por exemplo, que aprovou a sua primeira lei de protecção do trabalho em 1841 e criou o seu primeiro serviço de inspecção cerca de 30 anos mais tarde. Começaram a ser recrutados inspectores especializados e a ambição de criar locais de trabalho mais seguros generalizou-se.

Foi possível introduzir melhorias e as reduções anuais nas taxas de acidentes mortais, em particular durante a parte final do século XX, foram significativas. No Reino Unido, por exemplo, a taxa de acidentes mortais por cada 100 000 trabalhadores caiu de 3,6 (1971) para 0,8 (1994).

Noutros países da Europa Ocidental registaram-se resultados semelhantes, para os quais contribuiu, de modo não despidendo, a redução importante no número de trabalhadores envolvidos na indústria pesada (e mais perigosa). As melhorias que desde então se verificaram em muitos países desenvolvidos têm sido menos encorajadoras, com uma estagnação nas estatísticas de acidentes mortais e alterações pouco significativas nos resultados de ano para ano. Este artigo descreve algumas das iniciativas em curso para lidar com essa situação, e com as alterações muito significativas que estão a ocorrer no mundo do trabalho em que os inspectores procuram fiscalizar e aplicar a legislação sobre saúde e segurança.

As mutações no mundo do trabalho

Desde a década de 1970 que a estrutura industrial de uma grande parte da Europa Ocidental se transformou de modo irreconhecível. A redução do número de empregos na indústria transformadora e pesada foi acompanhada por um aumento do número de empregos no sector dos ser-

viços. Simultaneamente, o número de pequenas empresas cresceu de forma muito significativa. Nalguns países o seu efectivo duplicou, de modo que existem situações em que cerca de 90 por cento ou mais das empresas têm menos de cinco trabalhadores. Na União Europeia, as pequenas e médias empresas (PMEs) empregam cerca de 75 milhões de pessoas e registam 82% de todas as lesões profissionais e 90% de todos os acidentes fatais em locais de trabalho. No Reino Unido, mais de 70% das empresas não têm trabalhadores. Um desafio genérico para os responsáveis pelas políticas de SST e respectivos gestores tem sido conceber soluções que permitam aos inspectores terem um impacto sobre este número muito elevado de pequenas empresas. Algumas das repostas encontradas são descritas adiante. Um dos efeitos relacionados com estas transformações na estrutura industrial foi a complexificação das responsabilidades pela gestão dos riscos. Enquanto no passado os inspectores visitavam locais de trabalho de grandes dimensões onde todos os presentes estavam sob a responsabilidade dos gestores do local, agora é cada vez mais provável de-frentarem-se com situações em que existe uma multiplicidade de empreiteiros e subempreiteiros, assim como trabalhadores trabalhando autonomamente em actividades consideradas não-fundamentais para o processo industrial em questão, e em que as contribuições em termos técnicos e de projecto são enviadas electronicamente por entidades especializadas que podem estar situadas noutro país. Tais situações representam, realmente, grandes desafios do ponto de vista legislativo e regulamentar.

Dimensão política

Ao mesmo tempo que tinham lugar as transformações estruturais na indústria atrás referidas, o público em geral tornou-se cada vez mais activo e menos disposto a tolerar os acidentes como “inevitáveis”, procurando indemnizações nos tribunais cíveis

e alimentando expectativas mais elevadas no que se refere ao papel das autoridades governamentais. Os serviços de inspecção em diversos países, inevitavelmente confrontados com orçamentos limitados, têm sido desafiados pelos seus responsáveis políticos a justificar a sua existência e os custos financeiros a ela associados, e também a demonstrar as contribuições que os inspectores podem fazer para reduzir os acidentes de trabalho e doenças profissionais.

Globalização

Uma componente significativa das mutações no mundo do trabalho que estão a afectar os serviços de inspecção na Europa ocidental tem que ver com a globalização crescente da indústria transformadora e da prestação de serviços (ILO, 2002a). Blocos muito importantes de trabalho são deslocados de uma parte do mundo para outra em busca de soluções optimizadas do ponto de vista da relação custo-benefícios. Existem empresas que, aparentemente, estão florescentes num dia e que encerram as portas no dia seguinte. Confrontados com uma aceleração no aparecimento de novas tecnologias, os serviços de inspecção de SST aprenderam a partilhar experiências, e a procurar “criar condições homogéneas” para evitar que as empresas globais desloquem o trabalho de um país para outro com o fito principal de pouparem dinheiro nas medidas e mecanismos necessários para garantir a saúde e segurança.

O trabalho da OIT no sentido de garantir condições dignas de trabalho com direitos numa economia global está a conseguir lidar com algumas das questões referidas de forma bem sucedida. Por outro lado, a Associação Internacional de Inspeções do Trabalho (*International Association of Labour Inspection*, AIIT / IALI), com quase 100 países como membros em todo o mundo, incluindo a totalidade dos países da Europa Ocidental, existe para apoiar as inspeções do trabalho, que se defrontam com os desafios colocados pelas

novas tecnologias no seu trabalho destinado a alcançar níveis de saúde e segurança e condições de trabalho aceitáveis por todo o mundo. No âmbito da União Europeia, o Comité dos Altos Responsáveis das Inspeções do Trabalho, CARIT (*Senior Labour Inspectors Committee*, SLIC), onde estão representados ao mais alto nível as inspeções do trabalho/saúde e segurança de todos os Estados membros, existe para melhorar a cooperação entre os Estados membros e a Comissão Europeia e para encorajar uma aplicação eficaz e consistente da legislação europeia naqueles. A Islândia, Lichtenstein e Noruega participam nos trabalhos do comité com estatuto de observadores.

Uma das suas principais actividades tem sido a definição de princípios comuns para a inspecção do trabalho no domínio da saúde e segurança no trabalho. Esta tarefa foi concluída em 2004 e tomou em linha de conta a Convenção sobre Inspeção do Trabalho, 1947 (Nº 81). Esses princípios fundamentais reflectem o ponto de vista do Conselho e da comissão de que “a fiscalização e aplicação eficazes da legislação comunitária constituem uma condição prévia para melhorar a qualidade dos ambientes de trabalho”. Os princípios acordados incluem capítulos sobre a necessidade de um planeamento eficaz das actividades e uma monitorização dos planos anuais, sobre as competências e independência dos inspectores, os seus poderes, orientações e comunicação interna.

Paralelamente, foi elaborado um questionário para permitir aos Estados membros serem avaliados por equipas do SLIC (CARIT), à luz dos princípios comuns referidos.

Antes do alargamento de 2004 da União Europeia, todos os dez países da adesão, que já eram observadores no SLIC (CARIT), tinham sido avaliados com esses critérios por equipas de avaliação do SLIC (CARIT) para os ajudar a prepararem-se para a adesão plena à União e para apoiar as suas iniciativas no domínio da inspecção do trabalho.

A OIT foi também convidada a realizar uma auditoria ao sistema de inspecção do trabalho do Grande Ducado do Luxemburgo (OIT, 2002b). A equipa de auditores, liderada por Michel Gisler, vice-presidente da AIIT / IALI, recomendou uma revisão completa da respectiva organização de modo a reflectir o mundo do trabalho em transformação e as exigências crescentes colocadas aos inspectores nos domínios da saúde e segurança e noutras áreas da inspecção do trabalho.

A resposta por parte das autoridades luxemburguesas foi muito positiva, dando origem a um plano de acção para a criação de um Sistema Integrado de Inspeção do Trabalho. Foi estabelecido um comité consultivo tripartido para definir as futuras prioridades nacionais.

Programas nacionais de SST

Como vimos, os progressos obtidos na redução dos acidentes de trabalho e mortes nos locais de trabalho abrandaram em muitos países desenvolvidos, incluindo a Europa. Os principais ganhos em segurança são agora obtidos pelas novas tecnologias, automação e controlos informatizados. Para diversos responsáveis políticos na Europa Ocidental, tornou-se claro que se pretendessem ter uma hipótese de alcançar progressos adicionais significativos, teriam de adoptar uma abordagem mais ampla, global, identificando áreas prioritárias e encorajando todas as organizações que pudessem contribuir para essas prioridades a avançarem em conjunto com uma agenda comum durante os próximos anos.

Em 2004, a *Health and Safety Commission* britânica publicou uma estratégia para a saúde e segurança nos locais de trabalho até 2010 e para lá dessa data (HSE, 2004). O documento reconhecia as transformações no mundo do trabalho e que os recursos do *Health and Safety Executive* (HSE), incluindo os seus inspectores, estavam demasiado dispersos por áreas muito vastas do mundo do trabalho, havendo necessi-

dade de definir áreas prioritárias onde o seu impacto pudesse ser mais significativo. O documento reconhecia ainda que as intervenções tradicionais dos inspectores tendiam a ser menos eficazes quando lidavam com questões de saúde do que quando lidavam com questões de segurança. Um elemento-chave na estratégia foi o reconhecimento de que as melhorias a longo prazo apenas podiam ser obtidas ganhando a confiança e o apoio daqueles que estão envolvidos nos locais de trabalho, e não apenas a sua anuência sem entusiasmo.

A estratégia foi publicada após consultas aos empregadores, sindicatos e outras partes interessadas, num exercício que envolveu mais de 2500 pessoas. Tendo analisado quais eram os sectores que mais contribuíam para as estatísticas sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais, a estratégia confirmou que o HSE, nomeadamente os seus inspectores, iriam concentrar-se num conjunto de programas orientados para alvos específicos, incluindo a agricultura; o sector da construção e os serviços de saúde; as quedas de altura; o transporte nos locais de trabalho; as lesões músculo-esqueléticas e a tensão psicológica (*stress*) relacionada com o trabalho. Foram incluídas metas concretas na estratégia – até 2010, reduzir em 10% o número de mortes e lesões graves; reduzir a taxa de doenças profissionais relacionadas com o trabalho em 20%; e reduzir o número de dias de trabalho perdidos por problemas de saúde e segurança em 30%.

A um nível inferior, os sectores da economia e as empresas individuais foram encorajados a estabelecer as suas próprias metas em debates organizados com os inspectores. Foram alcançados alguns progressos significativos. No sector das pedreiras, por exemplo, houve uma redução de 46% no número de acidentes desde 2000, em linha com as metas definidas.

Noutras regiões do mundo estão cada vez mais a ser definidas também metas que ajudem a focar a atenção e intervenções de todas as entidades nacionais envolvidas, incluindo as intervenções para

assegurar locais de trabalho mais seguros e saudáveis. Na Dinamarca, por exemplo, existem actualmente metas de redução dos acidentes em 15%, dos riscos associados à elevação de cargas em 15%, dos riscos associados ao trabalho monótono em 10% e da exposição a certos riscos psicossociais em 5%. Na Finlândia, o objectivo consiste em reduzir a frequência de acidentes e doenças profissionais em 40% até 2010.

Eficiência e eficácia

Vimos que na Europa Ocidental ocorreram transformações muito significativas em anos recentes no que se refere às organizações responsáveis pela fiscalização da saúde e segurança. Recursos limitados, expectativas crescentes por parte do público, volumes de trabalho acrescidos e o questionar de alguns princípios e formas de actuar fundamentais adoptados durante muitas décadas pelas inspecções do trabalho deram origem a diversas iniciativas nos serviços de inspecção sob o lema geral do aumento da eficiência e maximização do impacto do trabalho realizado no aumento dos padrões de saúde e segurança e redução das estatísticas de acidentes de trabalho e doenças profissionais.

Quadro de avaliação (*scoreboard*) nórdico

Em todos os países, a promoção, inspecção e investigação da saúde e segurança evoluíram de acordo com as tradições, cultura e prioridades nacionais. Os países da Europa Ocidental não foram excepção e, em certa medida, essa realidade permanece mesmo no quadro da adesão à União Europeia e partilha da sua legislação e estratégias. As mudanças têm geralmente lugar de um modo parcelar, ao longo dos anos, e embora o trabalho de organizações como o SLIC (CARIT) e a Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho, sediada em Bilbau, permitam entender

melhor os métodos de trabalho, prioridades e resultados alcançados pelos outros serviços nacionais de inspecção da saúde e segurança no trabalho, reconhece-se actualmente que uma avaliação comparativa (*benchmarking*) e sistemática com outros países pode produzir benefícios consideráveis em termos de eficiência e eficácia.

Este pensamento estava provavelmente presente nos espíritos dos directores-gerais das autoridades nacionais de inspecção do trabalho dos países nórdicos quando, em 2002, acordaram iniciar os trabalhos com vista à definição de um quadro de avaliação (*scoreboard*) internacional para as políticas nacionais no domínio da saúde e segurança no trabalho (EASHW, 2004). O quadro não pretendia cobrir todas as actividades de saúde e segurança, mas pretendia-se que estivesse associado à iniciativa da Comissão Europeia de 2002 “Adaptação à mudança no trabalho e sociedade: uma nova estratégia comunitária para a saúde e segurança no trabalho 2002-2006”. O quadro de avaliação podia, assim, ser revisito para reflectir alterações nas prioridades nacionais consistentes com a estratégia.

O grupo inicial de países, constituído pela Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia foi alargado em 2004, quando a Irlanda, Países Baixos e Reino Unido aceitaram um convite para se juntarem ao projecto-piloto – que passou assim a abranger oito países.

O quadro de avaliação mais recente, produzido em 2005, e que é o primeiro que resulta do trabalho do grupo alargado, revela as semelhanças e diferenças entre os países participantes no que diz respeito ao seu esforço para implementarem a estratégia europeia. O quadro de avaliação concentra-se em oito objectivos estratégicos.

- o harmonização das estatísticas
- o definição de metas mensuráveis
- o redução do número de acidentes de trabalho

- o redução da incidência de lesões músculo-esqueléticas
- o combate à tensão psicológica relacionada com o trabalho
- o redução da exposição aos agentes químicos
- o produtividade e economia
- o potencial preventivo – o potencial manifestado por um país para desenvolver e manter um ambiente melhorado

As semelhanças podem ser encontradas em todos ou na maioria dos países – uma redução na tendência a dez anos de acidentes de trabalho, incluindo acidentes mortais, nos sectores que apresentam as incidências mais elevadas de acidentes (construção civil, indústrias extractivas e indústria transformadora); áreas prioritárias para implementação da estratégia (sectores da construção, indústria transformadora, agricultura); e áreas prioritárias que envolvem trabalhos pesados (construção civil, serviços de saúde, indústria transformadora). Noutros domínios registam-se algumas diferenças significativas, por exemplo na tendência a dez anos de doenças dos membros superiores relacionadas com o trabalho (um aumento em 3 países, uma redução noutros 3).

O Potencial Preventivo é avaliado segundo quatro parâmetros – inspecção do trabalho, construção de parcerias, desenvolvimento de medidas a nível das empresas e a capacidade para antecipar riscos emergentes – e constitui uma tentativa para demonstrar em que medida abordagens diferentes ao mais alto nível contribuem para uma cultura geral de prevenção.

Relativamente a cada parâmetro, são registadas as respostas a um conjunto de questões e de seguida representadas graficamente relativamente aos eixos de um diagrama de 360°, permitindo assim que as diferenças de políticas e prioridades entre países sejam facilmente identificadas para uma análise subsequente.

A agenda da saúde no trabalho

Uma das transformações mais significativas em anos recentes no que diz respeito ao trabalho diário dos inspectores de saúde e segurança em diversos países diz respeito a uma maior ênfase colocada nas questões de saúde no trabalho. Tradicionalmente, os inspectores ocupavam a maior parte do seu tempo com questões de segurança, protecção de equipamentos, prevenção de quedas, em garantir que as prensas e o transporte nos locais de trabalho eram tornados mais seguros, em evitar a ocorrência de explosões, etc. Para a maioria destas questões havia uma solução de engenharia. Existiam evidentemente excepções, a mais notória das quais foi provavelmente o amianto, mas era esse o quadro geral – trabalho importante que dava origem a reduções significativas no número de acidentes, e onde os benefícios podiam ser rapidamente observados.

Os problemas de saúde eram encarados como estando relacionados com substâncias tóxicas e, nos últimos anos, tem havido um crescimento exponencial na utilização de produtos químicos, juntamente com equipamentos analíticos sofisticados capazes de detectar a sua presença. A verdade, porém, é que o maior contributo para os problemas de saúde relacionados com o trabalho provém da tensão psicológica e das doenças músculo-esqueléticas. Entre 1990 e 2002, o número de pessoas que, na Europa, foram referidas como sofrendo de tensão psicológica relacionada com o trabalho mais do que duplicou. Os países escandinavos têm estado na linha da frente do combate a este fenómeno enquanto problema de saúde no trabalho, partilhando as suas experiências com outros serviços de inspecção nacionais. Gradualmente, começam a ser publicadas directrizes e orientações que aconselham os gestores a realizarem avaliações de risco nos seus locais de trabalho (HSE, 2005). Estas directrizes, ou normas voluntárias, abrangem seis aspectos-chave do trabalho que podem ajudar a reduzir a tensão psicológica

a ele associada, se forem adequadamente geridos. Esses “factores de tensão psicológica” (*stress factors*) incluem aspectos como saber se os trabalhadores são capazes de lidar com as exigências da sua actividade profissional ou saber se os empregadores recebem informações e apoio adequados no seu trabalho. Os inspectores começam a mostrar-se mais confiantes para lidarem com estas questões no decurso das suas inspecções, mas para tal são necessárias diferentes competências profissionais, em comparação com as situações em que é necessário lidar com o problema da verificação de um equipamento.

Paralelamente a um número crescente de iniciativas de prevenção dos problemas de saúde relacionados com o trabalho, existe também o reconhecimento de que não seremos sempre bem sucedidos na prevenção de situações de tensão psicológica ou de doenças músculo-esqueléticas. Mas são cada vez mais numerosas as intervenções dos inspectores e especialistas em regulamentação no sentido de ajudarem aqueles que por elas são afectados a recuperar e regressarem ao trabalho.

Na Finlândia existe um programa de acção nacional (VETO) que se destina a prolongar a vida activa, a aumentar o bem-estar no trabalho e a promover a reabilitação, e que procura lidar com a necessidade do país possuir uma força de trabalho saudável e que esteja presente nos seus postos de trabalho. O programa, com uma duração de quatro anos, procura promover o lado agradável do trabalho e de uma vida activa, tendo estabelecido os seguintes objectivos de alto nível:

- o prolongar a vida activa em 2-3 anos até 2010
- o reduzir as ausências por doença em 15%, para além do objectivo de redução geral de 40% na frequência de acidentes de trabalho e doenças profissionais.

Inovação

O esforço realizado por toda a Europa no sentido de alcançar uma maior eficiência e impacto das inspecções de SST, no quadro da superação da “estagnação” observada no que diz respeito às estatísticas sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais, tem encorajado os responsáveis políticos e operacionais a lançarem diversas iniciativas para verem se as mesmas produzem quaisquer diferenças no que diz respeito à saúde e segurança. Algumas dessas iniciativas, que implicam a concentração dos esforços num número limitado de prioridades, em lugar de distribuir os recursos inspectivos por todo o tipo de locais de trabalho, já foram descritas.

No Reino Unido, como noutros países, a agricultura apresenta uma das taxas de acidentes mais elevadas entre todos os sectores de actividade económica, registando-se a morte de cerca de 50 trabalhadores por ano, ou de 10 mortes por cada 100 000 trabalhadores.

O sector inclui um grande número de explorações agrícolas de pequena dimensão, muitas vezes apenas com os membros da família como trabalhadores, o que representa um desafio para os inspectores, quando precisam de comunicar com os “pequenos” agricultores e visitar os seus locais de trabalho. Recentemente, o *Health and Safety Executive* organizou um programa contínuo de dias de sensibilização para as questões de segurança (*Safety Awareness Days*) em conjunto com os parceiros sociais, formadores agrícolas e o sector segurador, a fim de informar os agricultores sobre formas de eliminarem ou reduzirem as ameaças que os seus locais de trabalho colocam à sua saúde e segurança. Os pequenos agricultores são convidados a participar em eventos com a duração de meio dia em alternativa a uma inspecção às suas instalações (desde que não tenha ocorrido nesta qualquer acidente) e têm aderido a esta iniciativa em número significativo. Nesses eventos, formadores qualificados fazem demonstrações práticas sobre, por

exemplo, as quedas de altura, uso de veículos todo o terreno, manuseamento de equipamentos e materiais. Avaliações independentes pós-eventos revelaram que a maioria daqueles que participaram nos eventos introduzem melhoramentos na situação de segurança nas suas explorações agrícola em resultado dessa participação.

Na Irlanda do Norte, os serviços de inspecção realizaram uma série de “campanhas de inspecção focalizadas” desde 2006 que se centraram nas quedas de altura no sector da construção civil. A imprensa escrita e os serviços de rádio e televisão foram envolvidos, tendo o sector sido avisado com antecedência sobre a realização de tais campanhas – tudo com o objectivo de garantir padrões mais elevados nas actividades realizadas. No decurso de tais campanhas, a percentagem de locais exigindo a realização de acções de fiscalização e aplicação da legislação por causa do seu incumprimento de padrões aceitáveis reduziu-se em mais de metade.

Uma questão comum entre os serviços de inspecção é a proporção de tempo que os inspectores utilizam nas acções de aconselhamento, em comparação com o tempo que despendem na realização de inspecções e trabalhos de investigação.

Nos Países Baixos, os serviços de inspecção foram recentemente reestruturados de modo a reflectirem uma nova abordagem à disponibilização de informação sobre saúde e segurança. No quadro dos procedimentos revistos, a inspecção do trabalho produz informação sobre legislação e problemas comuns sobretudo através do seu sítio na internet e, em menor escala, produzindo folhas informativas. Os empregadores são obrigados a ter acesso independente a essas informações através da adesão obrigatória a um serviço de segurança e saúde no trabalho. Nas situações em que as empresas têm necessidade de aconselhamento mais detalhado, a inspecção do trabalho remete-as para este serviço, libertando assim mais tempo para a realização de inspecções e investigações.

Conclusões

As transformações muito significativas no mundo do trabalho exigiram que os serviços de inspecção da saúde e segurança na Europa Ocidental respondessem, à semelhança do que sucedeu noutras partes do mundo, de modo adequado a fim de permanecerem relevantes para aqueles que exercem as suas actividades nos locais de trabalho, assim como para o público em geral, outras partes interessadas e os ministros. Estes serviços de inspecção precisam agora de se revelar muito mais flexíveis, de modo a serem capazes de orientar os seus recursos de modo rápido para novos desafios emergentes. Precisam também de ter uma ideia clara sobre as suas prioridades e sobre aquilo que pode ter um impacto mais importante sobre o desempenho em termos de saúde e segurança nos locais de trabalho, com os recursos disponíveis.

São necessárias alianças entre os serviços de inspecção e outras organizações capazes de contribuir para um plano nacional destinado a melhorar a situação existente, o que cada vez mais significa definir objectivos quantitativos.

Dos serviços de inspecção espera-se agora que sejam capazes de demonstrar os resultados que estão a conseguir obter, e que avaliem o seu desempenho e eficácia, comparando-o com orientações dadas e o desempenho das organizações congéneres noutros países.

O sinal mais encorajador é, talvez, o facto da primeira década do novo milénio se estar a revelar um período de inovações em termos regulamentares nos domínios da saúde e segurança, de experimentação de novas ideias que são depois avaliadas – sendo rejeitadas aquelas que não foram bem sucedidas e promovendo-se aquelas que funcionam, aprendendo constantemente com os êxitos de outros. Realmente, são tempos muito interessantes e estimulantes para se ser um inspector de saúde e segurança!

Bibliografia

- EASHW 2004: European Agency for Safety and Health at Work, newsletter electrónica, OSH-mail 44/2004.
- ILO 2002a: Labour Inspection – A guide to the profession, ILO, Genebra, 2002.
- ILO 2002b: Audit of the labour inspection system of the Grand Duchy of Luxembourg.
- HSE 2004: Health and Safety Executive, Reino Unido, A Strategy for Workplace Health and Safety in Great Britain to 2010 and Beyond.
- HSE 2005: Tackling Stress – The Management Standards Approach, 2005.

Inspeção do trabalho na Rússia e nos países da Comunidade de Estados Independentes (CEI)

Os países da antiga União Soviética herdaram um sistema de inspeção do trabalho complexo. Nalguns casos, esse sistema evoluiu durante o período de transição. Noutros casos, entrou em colapso. Actualmente, os inspectores do trabalho na região defrontam-se com restrições e burocracia. E o papel dos sindicatos no domínio da segurança está a evoluir e permanece algo indefinido. A adopção das directrizes da OIT sobre sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho promete alterar esta situação num sentido mais positivo.

Wiking Husberg
OIT Moscovo

A desintegração da União Soviética provocou o colapso da administração de segurança e saúde no trabalho (SST), tanto a nível nacional como ao nível das empresas, à transferência da inspecção do trabalho dos sindicatos para o governo, ao fim das funções de protecção social das empresas, incluindo as indemnizações por acidentes de trabalho e doenças profissionais e, mais tarde, à reafecção das responsabilidades no domínio da SST aos empregadores, ao mesmo tempo que se extinguia a cadeia de responsabilidades em SST entre o ministério e as empresas.

Na sequência da redução ou eliminação de todos os serviços “não-produtivos” tais como departamentos de segurança, engenheiros de segurança, etc. numa tentativa de obter lucros rápidos no início da década de 1990, as condições de trabalho nos países da CEI, incluindo a Rússia, tornaram-se uma importante fonte de preocupação. Nos países da CEI, são reportados anualmente mais de 8500 acidentes fatais. A esperança de vida, especialmente entre a população masculina, reduziu-se drasticamente nos últimos dez anos. Na Rússia, é actualmente inferior a 60 anos. Existe uma enorme sub-notificação dos acidentes, especialmente entre as pequenas e médias empresas e no sector informal da economia.

Os três principais desafios em termos de SST nos países da CEI, especialmente nos novos Estados, resultam da situação atrás descrita. Esses desafios são:

- o reconstrução e aperfeiçoamento do sistema de SST a nível nacional, regional e das empresas, incluindo os aspectos de legislação, implementação, informação e formação, inspecção e monitorização; assim como sistemas de gestão de SST a nível das empresas nos nove novos Estados do SRO (*Subregional Office*, delegação sub-regional) para a região da Europa Oriental e Central;
- o re-estabelecimento de sistemas de indemnização para acidentes com uma abordagem preventiva e de aconselhamento;
- o sensibilização e transmissão crescente de conhecimentos para melhorar o entendimento daquilo que são boas condições de trabalho e a relação entre níveis elevados de segurança e produtividade.

As condições de trabalho estão agora colocadas num lugar mais elevado nas agendas políticas, mas continuam a manifestar-se

tendências contraditórias: o Cazaquistão aprovou uma nova lei sobre SST; as autoridades reviram o sistema nacional de SST e desenvolveram um programa nacional para melhorar as condições de trabalho. A Geórgia situa-se no outro extremo, com um acesso limitado por parte da inspecção do trabalho às empresas. É necessária uma decisão judicial antes que um inspector tenha acesso a um local de trabalho. Além disso, o número de inspectores neste país vai ser reduzido em 2006 de um número superior a 40 para um total de cinco inspectores.

Princípios básicos de modernização

Os princípios básicos para a modernização do sistema de SST nos países da CEI, incluindo a inspecção do trabalho, são:

- o A abordagem da inspecção do trabalho e dos especialistas de SST deve basear-se na prevenção, ou seja, a prioridade deve ser a eliminação dos perigos e a prevenção dos riscos, em vez da indemnização em dinheiro ou em espécie por problemas de saúde resultantes de trabalho executado em condições deficientes.
- o O controlo, fiscalização e aplicação da legislação sobre SST é uma tarefa que cabe exclusivamente aos inspectores do governo.
- o A implementação efectiva de melhoramentos práticos nas condições de trabalho nas empresas apenas pode ser conseguida através da cooperação entre trabalhadores e empregadores, isto é, através do diálogo social em comités de segurança.
- o Os inspectores do trabalho devem, primordialmente, adoptar uma abordagem de aconselhamento na sua comunicação com os parceiros sociais nas empresas, embora conservando as necessárias competências sancionatórias como opção secundária de recurso.

Terminologia e instituições russas

A terminologia russa sobre SST e inspecções do trabalho não tem equivalente preciso na língua inglesa e as responsabilidades pelas inspecções estão divididas de um modo específico. As questões relacionadas com condições de trabalho seguras e prevenção de acidentes são da competência da Inspecção Estatal do Trabalho, que também fiscaliza as condições de emprego. A saúde no trabalho e a prevenção de doenças profissionais são da responsabilidade da Inspecção Sanitária. A segurança das máquinas e demais equipamentos é tarefa da Inspecção de Minas (serviços de inspecção técnica).

No entanto, a terminologia na Federação Russa está a alterar-se, em resultado dos processos de reorganização em curso. O inspector social (comunitário) é um resquício do período soviético, quando os sindicatos eram responsáveis pelas inspecções de segurança.

Fusão na Rússia

Dois ministérios russos foram fundidos, dando origem ao Ministério da Saúde e Desenvolvimento Social em 2004. Na reorganização que se seguiu, foi criado o Serviço Federal de Trabalho e Emprego, de que a inspecção do trabalho russa faz parte.

Os serviços de inspecção russos estão divididos numa inspecção de segurança e saúde e numa inspecção jurídica (condições de trabalho). O quadro de pessoal foi reduzido, tendo sido dispensados um terço dos efectivos, consistindo actualmente em cerca de 3500 inspectores. Possui uma estrutura federal, sendo as orientações pormenorizadas transmitidas pelos serviços centrais aos inspectores nas regiões. O número de inspectores em cada região depende do número de locais de trabalho a serem inspecionados.

Actualmente, está a ser revisto o modelo de gestão dos serviços de inspecção, bem como os métodos de trabalho e a abordagem dos inspectores. O objectivo é modernizar os serviços de inspecção, em consulta com a OIT. Os serviços de inspecção irão concentrar-se na disseminação de informação e promoção, na motivação dos empregadores para que compreendam os benefícios económicos de condições de trabalho seguras e numa abordagem de aconselhamento. Simultaneamente, algumas regiões da Rússia estão a planear a introdução do sistema de gestão de SST da OIT nas empresas de grande e média dimensão. Estes dois processos ocorrem em paralelo e reforçam-se um ao outro.

Em alguns países da CEI, o inspector social tornou-se o precursor do representante eleito pelos trabalhadores para as questões de segurança e saúde, tal como definido na Convenção sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores, 1981 (Nº 155). Noutros países, o sistema de inspectores sociais foi abolido.

O exemplo do Cazaquistão: serviços de inspecção relacionados com SST

Inspecção estatal do trabalho. A inspecção estatal do trabalho no Cazaquistão é responsável tanto pelas relações de trabalho (condições de emprego/inspecções jurídicas) como pelas questões de segurança e

saúde no trabalho (protecção laboral).

Em 1993, no novo Cazaquistão recentemente tornado independente, foi criada uma estrutura vertical para os serviços de inspecção do Estado. Desde 2001, foram estabelecidas delegações regionais do Ministério do Trabalho e Protecção Social para fiscalizar e fazer aplicar a legislação laboral e sobre protecção do trabalho. No Cazaquistão, as unidades de inspecção do trabalho nas regiões são parte de organismos territoriais designados Departamentos do Ministério do Trabalho e Protecção Social. Cada uma das 14 regiões possui um serviço de inspecção regional, tal como sucede com as cidades de Almaty e Astana.

Em Julho de 2001, a República do Cazaquistão ratificou a Convenção sobre Inspecção do Trabalho, 1947 (Nº 81) e a Convenção sobre Inspecção do Trabalho (Agricultura), 1969 (Nº 129).

Inspecção sanitária (SanEpidNadzor). O serviço estatal sanitário e epidemiológico, sob a alçada do Ministério da Saúde, realiza inspecções sanitárias nas empresas. O serviço vigia a saúde da população “do nascimento até à morte”, incluindo durante a sua vida profissional.

O serviço dispõe de 16 serviços de inspecção regionais e de mais de 230 centros sanitários-epidemiológicos nas comunidades e cidades. Adicionalmente, as grandes empresas podem dispor dos seus próprios departamentos sanitários e médicos especializados nesta área. Os serviços de inspecção sanitária concentram os seus esforços nas pequenas e médias empresas. Os serviços sanitários elaboram regulamentos sobre saúde pública, saúde no trabalho, questões ecológicas, valores-limite de concentração ou exposição a produtos químicos, etc. que são utilizados também pela inspecção do trabalho.

As normas sanitárias relativas à saúde no trabalho dizem respeito à avaliação preliminar de instalações industriais, disponibilização de informações a novos empregadores, fornecimento de equipamento de protecção individual, inspecção das instalações sanitárias, exames médicos

de admissão e periódicos, etc. A inspecção preliminar dos locais das instalações industriais inclui a sua localização e respectivo projecto de construção, bem como o cumprimento dos requisitos legais em termos sanitários e de bem-estar.

O objectivo das inspecções sanitárias é melhorar as condições de trabalho nos locais de trabalho e a implementação de medidas médicas preventivas para reduzir o número de doenças profissionais. A identificação destas últimas constitui um problema particular.

O papel dos serviços de inspecção consiste em realizar inspecções médicas (vigilância) de modo a identificar quaisquer sintomas de doenças profissionais. Os trabalhadores devem, em tais casos, ser enviados a um hospital para diagnóstico e tratamento. Contudo, tal só é possível com o acordo do empregador.

Auditoria da OIT

A OIT realizou uma auditoria ao serviço de inspecção do trabalho kazaque em Dezembro de 2004. O relatório da auditoria foi discutido num seminário tripartido em Taraz, em Outubro de 2004, com a participação dos responsáveis máximos pelas inspecções do trabalho nos países da Ásia Central para a partilha de conhecimentos.

As recomendações feitas pela OIT no relatório foram aprovadas, não apenas pelo Ministério, mas também pelo Primeiro-Ministro. Este fez notar que o Cazaquistão precisa de ter inspectores do Estado que sejam independentes e que os serviços de inspecção devem ser dotados dos recursos necessários e dos direitos e competências definidos na Convenção sobre Inspecção do Trabalho, 1947 (Nº 81). Além disso, existe necessidade de reformular o sistema nacional de SST, incluindo o diálogo e parcerias sociais sob a forma de comités de segurança. Os representantes dos trabalhadores para as questões de segurança devem fazer parte do diálogo social.

As restrições no que se refere ao acesso de todos os inspectores estatais aos locais de trabalho no Cazaquistão e em diversos outros países da CEI impedem que as inspecções sanitárias realizem o seu trabalho.

Inspecção técnica (de minas) (GosGor-Tech Nadzor). A fiscalização, por parte do Estado, da segurança técnica nas indústrias e minas é realizada pelos inspectores da Agência para Situações de Emergência. A agência kazaque está sob a alçada do Ministério para as Situações de Emergência e possui 450 inspectores nas 14 regiões do país, para além das cidades de Astana e Almaty.

Os serviços de inspecção preocupam-se com a “segurança industrial” que, na terminologia russa e no contexto kazaque, significa a segurança técnica (instalações técnicas e processos tecnológicos) e uma selecção das empresas com actividades perigosas, tais como:

- o Dispositivos elevatórios (registo e ensaios anuais)
- o Operações petrolíferas no mar
- o Industrias de alto risco tais como os sectores das minas, gás, metalomecânica, produtos químicos, explosivos e energia nuclear
- o Protecção contra incêndios e inspecção de caldeiras (estas actividades são realizadas pela mesma entidade no Cazaquistão, mas a inspecção de incêndios, em particular, é uma entidade distinta noutros países da CEI).

As tarefas da agência incluem a elaboração de legislação, fiscalização de instalações técnicas ou empresas e investigação de acidentes de trabalho provocados por equipamentos ou processos tecnológicos. As inspecções conjuntas (“complexas”) são levadas a cabo com os serviços de inspecção do trabalho e sanitária e com os inspectores sociais dos sindicatos. A investigação das causas técnicas dos acidentes de trabalho ocupa uma parcela substancial dos recursos da agência.

Sistema de inspectores sociais (comunitários)

O conceito de inspectores sociais (comunitários) deriva do sistema soviético, em que os sindicatos eram inteiramente responsáveis pela fiscalização e aplicação da legislação de segurança. Os inspectores de segurança oficiais com plenos poderes de inspecção sancionatórios eram empregados pelos sindicatos nacionais. Os sindicatos de cada empresa elegiam/nomeavam inspectores sociais (trabalhadores voluntários não remunerados) para complementar a cobertura disponibilizada pelos primeiros.

Alguns inspectores do trabalho encaram o seu papel como sendo idêntico ao de inspectores do Estado, mas sem o poder necessário para imporem sanções. Outros vêem-se como representantes para a segurança eleitos pelos trabalhadores num sentido “europeu” (trabalhadores eleitos que representam os seus homólogos no diálogo social com os empregadores, e que procuram melhorar as condições de trabalho).

As tarefas e deveres práticos de um inspector social podem ser explicados como se segue:

- o o inspector social tem livre acesso aos locais de trabalho onde existem sindicatos
- o o inspector social tem o direito de apresentar recomendações à administração da empresa
- o o inspector social pode registar situações de incumprimento/infracções nos registos da empresa
- o se as recomendações forem ignoradas, podem ser transmitidas ao inspector estatal que tem o direito de aplicar sanções
- o em caso de acidente, o inspector social (do sindicato) tem de participar na investigação.

O conceito e deveres dos inspectores sociais, actualmente algo difusos em alguns países da CEI, devem preferencialmente ser convertidos nos dos representantes dos trabalhadores para a segurança, tal como estão definidos na Convenção nº 155 da OIT (especialmente nos arts. 19º e 20º) e na Recomendação nº 164 (especialmente no art. 12º). A criação obrigatória de comités de segurança em empresas a partir de uma determinada dimensão iria melhorar e tornar mais eficiente o diálogo social sobre SST, em conformidade com as Convenções e Recomendações da OIT bem como os Princípios Comuns da União Europeia.

Restrições à inspecção do trabalho

O sistema de inspecção do trabalho nos países da CEI apresenta alguns obstáculos que impedem o seu funcionamento eficaz. Tais restrições estão em conflito com a Convenção Nº 81 da OIT, uma vez que violam o direito dos trabalhadores à inspecção e fiscalização independentes das suas condições de trabalho.

A situação varia de país para país, embora pareça existir uma tendência no sentido de limitar as inspecções do Estado em geral. As razões apresentadas para tais restrições incluem “a luta contra a corrupção” ou “o desenvolvimento das empresas”. Todavia, a limitação dos direitos dos trabalhadores a condições de trabalho seguras é inaceitável.

Alguns países colocaram restrições significativas ao livre acesso por parte dos serviços de inspecção do Estado. Por exemplo:

- o Os diversos serviços de inspecção têm de apresentar antecipadamente uma lista das inspecções planeadas para que sejam aprovadas pelo governo.
- o As grandes empresas apenas podem ser inspeccionadas uma vez por ano pelos serviços de inspecção do trabalho.

- o As empresas de pequena e média dimensão apenas podem ser inspeccionadas uma vez em cada três anos, devendo ser informadas por escrito com uma antecedência de duas semanas acerca da realização de uma inspecção.
- o É necessária uma autorização judicial antes de qualquer inspecção.

Tais restrições constituem uma infracção ao disposto na Convenção Nº 81 da OIT que muitos países ratificaram. A Convenção exige que “os inspectores do trabalho munidos de qualquer meio de identificação justificativo das suas funções serão autorizados a ... entrar livremente, sem aviso prévio, a qualquer hora do dia ou da noite, em todos os estabelecimentos sujeitos à fiscalização da inspecção ...” (art. 12º).

Nalguns países, os serviços de inspecção têm igualmente de despendar muito tempo em trabalhos administrativos não-produtivos. A obtenção de todos os documentos e carimbos necessários para uma inspecção exige o dispêndio de 2-3 dias de trabalho durante um período de várias semanas, enquanto a realização de uma inspecção ocupa normalmente meio dia. Qualquer seguimento necessário em locais de trabalho perigosos torna-se impossível por causa das restrições.

O processo de obtenção de uma “autorização” de inspecção num país foi descrito como se segue:

1. Uma empresa é seleccionada para inspecção.
2. O inspector tem de preencher um formulário indicando o período de tempo para a realização da inspecção, incluindo o contacto da empresa e informações financeiras sobre a mesma, que podem demorar dias a encontrar.
3. O responsável regional pela inspecção do trabalho tem de aprovar e carimbar o formulário.

4. O formulário é enviado ao gabinete do Procurador, onde é de novo carimbado. Este carimbo concede o direito de entrada nas instalações da empresa para uma inspecção apenas, durante o curto período de tempo especificado no formulário.
5. No caso das pequenas e médias empresas, existe a necessidade adicional das mesmas serem informadas sobre a inspecção com uma antecedência de duas semanas; uma declaração assinada de como a informação foi transmitida tem de ser apresentada ao Procurador
6. O relatório da inspecção, especificando as exigências apresentadas à empresa e os valores de quaisquer multas ou coimas aplicadas, deve ser enviado de volta ao gabinete do Procurador.

O caso da Geórgia

Desde 2002 que o acesso dos inspectores do trabalho e técnicos aos locais de trabalho é objecto de restrições significativas. De acordo com uma decisão do governo, os inspectores devem obter uma autorização judicial antes de poderem realizar uma inspecção normal das condições de trabalho. Os inspectores podem visitar um local de trabalho depois de nele ter ocorrido um acidente e do mesmo lhes ter sido comunicado, mas devem reportar ao tribunal após a realização da inspecção.

Esta situação originou uma diminuição drástica no número de inspecções. Em simultâneo, estão a ocorrer numerosos acidentes graves inclusivamente fatais, tais como o colapso do maior guindaste utilizado no estaleiro da catedral da Geórgia em 2002, que matou dois trabalhadores.

O novo governo, que assumiu o poder após a revolução, tornou a situação ainda pior. Os cortes no orçamento da inspecção do trabalho significam que o número de inspectores na Geórgia poderá reduzir-se de mais de 40 para apenas 5 em 2006.

Outras situações de ineficiência prejudicam os esforços feitos para garantir a existência de locais de trabalho seguros. Por exemplo:

- o O enfoque dado às multas administrativas para “estimular” os empregadores a eliminarem as situações de violação da lei não é eficaz (o pagamento de indenizações e coimas sai mais barato aos empregadores do que a introdução de melhoramentos técnicos).
- o A situação atrás descrita, associada ao número limitado de visitas realizadas a cada empresa, significa que os serviços de inspecção do trabalho realizam cada inspecção isoladamente, emitem algumas ordens, aplicam algumas coimas, que raramente aumentam a motivação do empregador, e depois deixam a empresa entregue a si própria durante os anos subsequentes.
- o A sub-notificação de acidentes e os obstáculos administrativos e legais à definição e indemnização dos acidentes de trabalho e doenças profissionais criam um sentimento de que a dimensão do problema de SST é menor do que o é na realidade.
- o As indemnizações por condições de trabalho deficientes não incentivam a introdução de melhoramentos.

A nova metodologia da OIT

A nova metodologia da OIT, aprovada na Conferência Internacional do Trabalho de 2005, e que se destina a proporcionar uma abordagem sistemática à melhoria dos sistemas de SST, é particularmente importante para os novos estados independentes da antiga União Soviética, que estão num processo de reconstrução dos seus sistemas nacionais de SST.

A metodologia da OIT inicia-se com uma análise da situação, a elaboração de um perfil nacional de SST, a fim de definir os parâmetros de base (*baseline*) em acordo com as três partes envolvidas. Num processo nacional de aprendizagem, esse perfil é utilizado para desenvolver um programa

nacional de SST que defina prioridades, recursos nacionais e necessidades realistas de financiamento por parte de doadores. O funcionamento eficaz das inspecções do trabalho constitui uma parte crucial do programa, que funcionará como modelo para colaborações técnicas futuras.

O processo de aprendizagem inclui um programa de tradução, a criação de um centro nacional de informação e formação em SST associado à rede internacional CIS da OIT e a capacitação de profissionais nacionais. Iniciativas generalizadas de sensibilização para começar a criar uma cultura de segurança e saúde nos locais de trabalho, utilizando de modo eficaz o Dia Mundial da Segurança e Saúde no Trabalho (28 de Abril), constitui uma componente essencial.⁶

Alguns países da região já encetaram este processo e a sua experiência será utilizada como exemplo. O objectivo global do projecto consiste em criar uma cultura de prevenção, segurança e saúde nos locais de trabalho e em melhorar as condições de trabalho através de uma abordagem nacional sistemática.

O documento *ILO-OSH 2005*, que contém as directrizes para um sistema de gestão, é aplicável tanto a nível nacional como das empresas. A aplicação a nível das empresas não constitui uma novidade para os países da CEI, que usaram um modelo correspondente para os sistemas de gestão das empresas.

As grandes empresas que têm contactos com multinacionais criaram sistemas de gestão da SST a nível empresarial. Em tais casos, o administrador geral, os especialistas em segurança, o departamento

6 Em 2003, a OIT começou a celebrar o Dia Mundial da Segurança e Saúde no Trabalho, sublinhando a importância da prevenção das doenças profissionais e acidentes no trabalho e enfatizando o tripartismo e o diálogo social como pontos tradicionalmente fortes na sua abordagem a estas questões. O dia 28 de Abril é também um dia que o movimento sindical mundial associa há muito com a comemoração das vítimas de acidentes de trabalho e doenças profissionais.

de formação e o representante dos trabalhadores para as questões de segurança no local de trabalho estão igualmente empenhados na existência de padrões de SST

adequados. Estas empresas encaram a certificação internacional dos seus sistemas de gestão de SST como sendo essencial para os seus negócios.

Estudo de caso: Boas práticas – O sistema de gestão de SST numa grande empresa da indústria pesada

Num estudo de caso, a abordagem preventiva incluiu a formação de todo o pessoal em métodos de trabalho seguros, vigilância médica e instalações para prestação de cuidados de saúde, planeamento interno e supervisão de condições de trabalho seguras, reuniões de segurança estruturadas e assembleias gerais. Foi dada especial atenção aos trabalhos de alto risco e ao sistema interno de investigação de acidentes.

A revisão das condições de trabalho seguras foi realizada no quadro de um sistema com vários níveis: verificações diárias por um trabalhador e um supervisor antes do início do turno, inspecções semanais por um responsável do departamento, inspecções mensais pelos engenheiros de produção, inspecções bimestrais pelo comité geral de SST da instalação fabril (administração, departamento de SST e serviços de inspecção).

O plano de SST da empresa baseia-se numa abordagem preventiva activa; o enfoque está na eliminação de perigos e de condições de trabalho danosas e na reabilitação das instalações de trabalho, sendo dada especial atenção à melhoria das condições de trabalho das mulheres, bem como à criação de uma cultura de produção e de boa administração.

A abordagem preventiva e sistemática à gestão da SST foi bem-sucedida. O nível de acidentes mortais na empresa da indústria pesada estudada diminuiu de cerca de dez acidentes mortais por ano em meados da década de 1990 para 1-2 acidentes mortais no início da década de 2000.

Na prática, a empresa está a aplicar as directrizes da OIT sobre sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho com resultados muito positivos. A instalação fabril visitada confirmou que o representante dos trabalhadores para as questões de segurança está envolvido no trabalho diário de SST e adopta uma abordagem activa e preventiva à melhoria das condições de trabalho, em contraste com a atitude de “policiamento” de alguns inspectores sociais, que de certo modo duplicam o trabalho dos inspectores do trabalho do Estado.

Este exemplo mostra que as directrizes da OIT sobre sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho, incluindo uma abordagem preventiva e a participação dos trabalhadores, podem ser e estão a ser aplicadas nos países da CEI para apoiar as inspecções do trabalho.

A revisão dos padrões de gestão na Rússia e Cazaquistão, actualmente em curso e que se destina a alcançar uma harmonização plena da situação em ambos os países com os princípios do *ILO-OSH 2001*, vem na linha do processo atrás referido.

Novas tendências

O trabalho digno e seguro está a tornar-se uma questão mais importante na agenda política dos países da CEI. O número crescente de países e organizações que

celebram o Dia Mundial da Segurança e Saúde no Trabalho a 28 de Abril é uma indicação disso mesmo. Um outro exemplo encorajador directamente relacionado com a inspecção do trabalho é aquele que é fornecido pela Arménia.

O processo de modernização das inspecções do trabalho é longo e árduo. Contudo, a rede de inspectores do trabalho experientes e dedicados combinada com o apoio político dos ministros do trabalho está a produzir melhorias na região. A modernização dos serviços de inspecção do trabalho está actualmente em curso, por exemplo, na Arménia, Cazaquistão, Rússia e Uzbequistão. O apoio da comunidade internacional de SST é fundamental.

O caso da Arménia

As reformas levadas a cabo na Arménia resultaram num rápido crescimento económico. No entanto, esse crescimento não foi acompanhado por políticas de protecção social adequadas relativamente aos direitos laborais e condições de trabalho. Além disso, os mecanismos de supervisão eram inexistentes, o que deixou os trabalhadores numa situação de grande vulnerabilidade (em particular tendo em conta o nível elevado de desemprego).

O Parlamento da Arménia aprovou um novo Código do Trabalho, que se espera venha a melhorar substancialmente a legislação laboral e sobre SST. Contudo, o país não dispõe de um serviço de inspecção do trabalho operacional desde o colapso da União Soviética.

O Ministério do Trabalho definiu a criação e desenvolvimento de uma inspecção do trabalho para fiscalizar o emprego e as condições de trabalho como uma das suas principais prioridades no domínio da cooperação técnica. A Arménia está actualmente no processo de ratificar 21 Convenções da OIT, incluindo a Convenção sobre Reparação de Acidentes de Trabalho, 1925 (Nº 17) e Convenção sobre Inspecção do Trabalho, 1947 (Nº 81).

O Ministério e os parceiros sociais identificaram a inspecção do trabalho como uma das suas primeiras prioridades para a cooperação com a OIT nos próximos anos. Contudo, a organização de empregadores manifestou preocupação com a criação de um serviço de inspecção do trabalho, receando que ele venha apenas contribuir para aumentar o número de sistemas de inspecção existentes. Foi por isso importante que o ministério e a inspecção do trabalho incluíssem a parceria social no sistema concebido, a fim de poderem ser disponibilizadas informações e formação e para que fosse possível adoptar uma abordagem de aconselhamento. Todos estes elementos são essenciais para o sistema nacional de protecção do trabalho e estão em conformidade com os princípios fundamentais da OIT.

Em 2005, a Arménia criou a primeira inspecção do trabalho que o país teve em 12 anos. A inspecção consiste num serviço central e em delegações regionais, totalizando cerca de 140 inspectores (uma unidade central, dez regiões e a capital). O novo Código do Trabalho inclui um capítulo sobre SST, mas não existem os regulamentos que lhe deviam estar associados. Será concedido aos empregadores um período de tolerância de dois anos para implementarem as exigências e requisitos previstos na lei. Esse período deverá ser usado para consolidar os serviços de inspecção, melhorar as competências dos seus funcionários e aumentar a sua capacidade para fornecer informações, aconselhamento e formação.

Sistemas integrados de inspecção do trabalho: a estratégia da OIT

Com a crescente globalização e o crescimento da economia mundial, torna-se óbvia a necessidade de uma estratégia abrangente para a implementação do Sistema Integrado de Inspecção do Trabalho (SIIT). A implementação deste conceito exige uma colaboração estreita com os empregadores e os sindicatos.

Gerd Albracht*

Coordenador do Desenvolvimento de Sistemas
de Inspecção do Trabalho
Programa Trabalho Seguro – Em Foco sobre Segurança
e Saúde no Trabalho e Ambiente (*SafeWork*)
Genebra

A inspecção do trabalho, um dos instrumentos fundamentais destinados a garantir um trabalho digno para todos, enfrenta actualmente um conjunto vasto de desafios. Alterações básicas no mundo do trabalho provocaram a fragmentação dos mercados laborais e um movimento de desregulamentação e privatizações. Com a crescente globalização e a expansão da economia mundial, torna-se óbvia a necessidade de uma estratégia abrangente para a implementação do Sistema Integrado de Inspecção do Trabalho (SIIT). Em anos recentes surgiu um grande número de novos problemas: crise do VIH/SIDA, crescimento das doenças psicossociais, tra-

tamento impróprio dos trabalhadores migrantes, utilização de mão-de-obra infantil e trabalho forçado, entre muitos outros. Estes problemas podem ser combatidos com a coordenação e apoio reforçados que um SIIT poderia proporcionar.

O papel dos sistemas integrados de inspecção do trabalho

A abordagem integrada da inspecção do trabalho é um “conceito global e coerente, embora flexível, que contém elementos como: integração administrativa, integração processual e integração técnica (multidisciplinaridade)”. Uma tal abordagem procura igualmente recentrar os recursos existentes, prestando melhores serviços e aumentando a presença dos inspectores nos locais de trabalho. A implementação do conceito exige uma colaboração estreita com os empregadores e sindicatos. A

* O autor agradece especialmente a Bernd Treichel, Perito, Programa Em Foco sobre Segurança e Saúde no Trabalho e Ambiente da OIT, Jan Weismüller, Consultor Internacional e Joshua A. Seidman-Zager, Universidade de Cornell, pelo seu apoio e comentários durante a preparação deste artigo.

maior parte das actividades de fiscalização e controlo das exigências legais estão relacionadas com a colaboração a nível dos próprios locais de trabalho, onde o sistema de gestão da empresa e os comités de segurança e saúde da mesma, ou os seus representantes para a segurança, colaboram numa base diária.

O principal enfoque do SIIT é a integração dos elementos administrativos, processuais e técnicos num conjunto global, coerente e flexível. Tal pode ser alcançado a quatro níveis diferentes: nível operacional; nível estratégico sectorial; nível estratégico dos Estados membros; e nível de política global. Este arranjo permite conceber uma grande diversidade de possibilidades quando se trata de lidar com as questões que continuamente emergem nos locais de trabalho ou de natureza laboral. A ideia por detrás do SIIT é sensibilizar o mundo e a Europa para a dimensão social dos locais de trabalho. Numa abordagem global, as questões sociais devem receber a mesma atenção e ter o mesmo estatuto que as preocupações económicas, financeiras e ambientais. A implementação das normas básicas sobre o trabalho e das leis e regulamentos que as aplicam a nível nacional pode ser melhorada significativamente se as capacidades e qualidades dos serviços nacionais de inspecção do trabalho forem fortalecidas. Os inspectores do trabalho e os seus parceiros sociais têm um papel fundamental a desempenhar, uma vez que são os únicos com autoridade para acederem aos locais de trabalho e imporem directamente alterações nestes.

A União Europeia (UE) e a OIT estão, enquanto parceiros estratégicos, empenhadas no desenvolvimento de uma abordagem coerente e integrada para resolver os problemas sociais que surgiram com a globalização. Ambas as entidades promovem a noção de uma “globalização justa” que vai de par com a promoção de valores sociais, trabalho digno, fiscalização e aplicação das normas sobre o trabalho e uma maior democratização das sociedades. O conceito de globalização justa define uma

estrutura para o comércio, investimentos, movimentos financeiros e de pessoas a nível internacional, ao mesmo tempo que promove a igualdade entre as partes envolvidas. Além disso, a globalização justa procura desenvolver uma agenda económica e social integrada bem como a coerência política entre as instituições globais.

Olhando para o conceito de SIIT, podemos ver que os seus objectivos estão alinhados com a noção de globalização justa. O SIIT fornece uma orientação para as ideias consubstanciadas na globalização justa. Uma maior coordenação entre os serviços de inspecção do trabalho, governos, organizações internacionais e parceiros sociais, bem como a integração de preocupações sociais e económicas, darão um enorme impulso ao movimento no sentido de uma globalização mais justa.

O primeiro passo para alcançar o nosso objectivo último consiste em promover o tripartismo e o diálogo social. As estruturas tripartidas representam o arranjo institucional mais poderoso para alcançar transformações a nível mundial. Tais estruturas, compostas por trabalhadores, empregadores e representantes do Estado, proporcionam a base de conhecimentos mais ampla possível e de maior influência. Através dessas estruturas, os representantes dos trabalhadores podem dar contribuições importantes do ponto de vista da compreensão dos processos e das tecnologias. Somente com a cooperação das três partes, tanto a nível nacional como internacional, poderemos pôr em prática transformações efectivas e duradouras. A implementação generalizada de SIITs eficazes só se tornará uma realidade com a promoção do tripartismo e diálogo social.

Os quatro níveis de implementação do SIIT

A implementação do SIIT tem lugar a quatro níveis.

Nível de política global. A uma escala mais geral, o SIIT deve ser implementado

a um nível global através da OIT, ONU, UE e outras estruturas regionais e Estados membros. Tal pode ser conseguido através da elaboração de Convenções, tratados, protocolos, recomendações e directivas sociais. Estas, por sua vez, constituem a Convenção-Quadro e Normas do SIIT para a OIT e os Estados membros. A este nível, o SIIT pretende promover a paz social, uma cultura de paz entre os trabalhadores e o direito a trabalho digno.

Nível estratégico dos Estados membros.

A uma escala mais restrita, os Estados membros devem promover sinergias entre os componentes-chave do sistema de trabalho no quadro de uma abordagem global. Os principais actores nos SIITs nos Estados membros são os ministérios, empregadores, sindicatos, accionistas e outras instituições da sociedade civil. Estes grupos devem trabalhar em conjunto para promover comités tripartidos nacionais que avaliem a SST e as condições de trabalho. Estes devem associar-se a redes internacionais e regionais concebidas para promover a segurança e saúde nos locais de trabalho, como a Associação Internacional de Inspeções do Trabalho AITT (*International Association of Labour Inspection*, IAL), os centros regionais de África para a administração do trabalho (*African Regional Labour Administration Centres*, ARLAC, em Harare, e o seu equivalente francófono, *Centre Regional Africain d'Administration du Travail*, CRADAT, em Yaoundé), a Rede Internacional de Instituições de Formação em Trabalho (*International Network of Labour Training Institutions*, RIIFT), o programa regional asiático para a segurança e saúde (ASIA OSH) e a Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho, sediada em Bilbao.

Nível estratégico sectorial. O passo seguinte está ainda mais concentrado na implementação do SIIT ao nível estratégico sectorial. É aqui que as Convenções da OIT são chamadas a desempenhar um papel central. A Convenção sobre Inspeção do Trabalho, 1947 (Nº 81) e a

Convenção sobre Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969 (Nº 129) são aplicadas em jurisdições locais pelas autoridades competentes.

Nível operacional. Finalmente, a coordenação das medidas práticas deve ser levada para o terreno. É a este nível que todo o trabalho realizado nos níveis superiores é posto em acção. Essas tarefas são desempenhadas por inspectores do trabalho, organizações de controlo acreditadas, empresas e administrações, serviços de SST das empresas, representantes dos trabalhadores e outros. As inspecções do trabalho desempenham o seu papel mais importante a este nível, trabalhando no sentido de consolidarem e promoverem a legislação laboral em vigor. A nível operacional, a presença de inspectores nas empresas pode ser aumentada através da integração dos serviços de inspecção; por ex. visitas por inspectores generalistas, seguidas de aconselhamento por especialistas. O princípio de “um inspector/serviço de inspecção – uma empresa” evita que diversos inspectores visitem a mesma empresa, uns a seguir aos outros, muitas vezes desconhecendo as actividades desenvolvidas por outros colegas. Esse princípio pode constituir a base para um sistema eficiente e eficaz, desde que apoiado em acções de formação.

A Inspeção do Trabalho e Segurança Social de Espanha, por exemplo, pode ser considerada um organismo integrativo ou generalista, lidando não apenas com a saúde e segurança no trabalho, mas com todos os aspectos das relações de trabalho, incluindo o emprego e a segurança social.²

As inspecções marítimas constituem um bom exemplo de um sistema de inspecção integrado num sector específico. Para além de assegurarem o cumprimento

2 Em Espanha, as matérias relacionadas com emprego e segurança social incluem: horários de trabalho, períodos de descanso, contratos de trabalho, direitos dos representantes dos trabalhadores, emprego de menores, greves e *lockouts*; emprego clandestino ou ilegal, migração e emprego de estrangeiros e contribuições para a segurança social.

de requisitos específicos desse sector de actividade económica, os inspectores garantem também o cumprimento e a aplicação em todos os domínios da legislação laboral, por ex. idade mínima exigida para os marítimos; condições de emprego; alojamento e alimentação; protecção e cuidados de saúde; bem-estar e protecção da segurança social.³

Enquadramento legislativo

As duas Convenções da OIT que são essenciais para a visão do SIIT são as Convenções consideradas prioritárias pela OIT: a Convenção sobre Inspeção do Trabalho, 1947 (Nº 81) e a Convenção sobre Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969 (Nº 129). Estas Convenções estabelecem os princípios gerais e um quadro universal para a definição do estatuto, estrutura e funções das inspecções do trabalho. O objectivo da Convenção Nº 81 consiste no estabelecimento de um sistema de inspecção do trabalho na indústria e no comércio capaz de garantir o cumprimento das leis laborais e de preencher as lacunas existentes no quadro legal em vigor. A Convenção Nº 129 pretende alcançar objectivos idênticos no sector agrícola. O sistema foi concebido com a finalidade de permitir a fiscalização e aplicação das leis e a investigação de queixas através de serviços de inspecção do trabalho. O sistema fornece igualmente apoio técnico aos empregadores, trabalhadores e às suas organizações. As leis e práticas nacionais demonstram que as funções atribuídas às inspecções do trabalho são geralmente aquelas que foram previstas nos instrumentos, garantindo a fiscalização e aplicação das disposições relativas às condições de trabalho e a protecção dos trabalhadores no exercício da sua actividade profissional. Esta relevância prática das inspecções do trabalho tanto

nos países em vias de desenvolvimento como nos países desenvolvidos pode e deve ser explorada e desenvolvida, especialmente à luz da Agenda da OIT para um Trabalho Digno (*ILO Decent Work Agenda*) e do facto das inspecções do trabalho terem a capacidade para, nos locais de trabalho, identificarem problemas que exigem a tomada de medidas a nível nacional, nomeadamente de natureza legislativa.

Existem alguns aspectos jurídicos importantes associados ao conceito de um SIIT. Um tem que ver com a fiscalização e aplicação da legislação nacional sobre segurança e saúde no trabalho (SST) e as questões de protecção social, e outro está relacionado com a monitorização do cumprimento das normas fundamentais sobre o trabalho, o que ultrapassa claramente a mera fiscalização das normas de SST.

A manutenção de boas condições de SST a nível das empresas exige legislação nacional relevante e apropriada baseada nas normas da OIT e em mecanismos de fiscalização e aplicação adequado para garantir a protecção dos trabalhadores nos locais de trabalho.

Novos desafios para as inspecções do trabalho

A gama de desafios que resultam da globalização é incrivelmente vasta. A disseminação da pobreza, uma concepção crescentemente laxista das normas de SST, a crise do VIH/SIDA, a utilização continuada de crianças e do trabalho forçado, o tratamento impróprio dos trabalhadores migrantes, e os problemas associados às economias informais são desafios que um SIIT pode ajudar a reduzir.

A necessidade evidente de melhorar as normas de SST é ilustrada pelos 5000 óbitos que ocorrem cada dia relacionados com acidentes de trabalho ou doenças profissionais (Takala, 2005). A estratégia global de SST da OIT, definida em 2003 na Conferência Internacional do Trabalho, procura promover a segurança nos locais

3 ILO: Proposed consolidated maritime labour Convention, Report 1(1B), International Labour Conference, 94th (Maritime) session 2006, Genebra, 2005.

de trabalho através de iniciativas de prevenção e cooperação tripartida. Os SIIT desempenham um papel-chave nesse plano. A comunicação mais eficiente e o apoio mais substancial que resultam de um SIIT podem criar sinergias entre os elementos tripartidos nos locais de trabalho.

Os inspectores de trabalho podem ajudar os empregadores a garantirem que os seus locais de trabalho estão em conformidade com os regulamentos sobre segurança. Também podem informar os trabalhadores acerca dos perigos que podem estar presentes nos respectivos locais de trabalhos. Além disso, podem aconselhar o braço estatal das estruturas tripartidas acerca da definição e implementação de políticas laborais eficazes que promovam a saúde e segurança nos locais de trabalho. Para apoiar este processo, foi criado um plano com dez passos que se destina a guiar as inspecções do trabalho no seu trabalho de definição de políticas através da abordagem das questões mais comuns e importantes. Esses passos são explicados em detalhe em *Ten Steps for Strengthening Labour Inspection* (Albracht, 2005).

Uma função importante de um SIIT consiste em monitorizar as normas fundamentais sobre o trabalho. Trata-se de uma actividade que ultrapassa a mera fiscalização das normas de SST. Uma vez que estão colocados no cerne da cadeia de valor, os inspectores do trabalho podem funcionar como catalisadores para um desenvolvimento sustentável. Algumas áreas específicas que merecem uma atenção especial são a utilização de trabalho forçado, trabalhadores migrantes, trabalho infantil e os efeitos da economia informal sobre a vida dos trabalhadores.

Para alcançar os objectivos consagrados nas normas fundamentais sobre o trabalho, temos necessidade de utilizar uma estratégia assente sobre três pilares. Os três aspectos-chave desta estratégia são as organizações nacionais e internacionais, como a OIT e OMS, as empresas, e as parcerias público-privado.

O processo decisório tripartido tem

três constituintes: governo, empregadores e representantes dos trabalhadores, e serve para aconselhar uns e outros sobre políticas globais. Uma grande parte da responsabilidade de promoção da saúde nos locais de trabalho cabe às próprias empresas. A promoção de locais de trabalho saudáveis deve ser feita também a partir do interior das empresas. As parcerias público-privado, que são *joint ventures* entre uma empresa e uma organização internacional, levam mais longe essa estratégia, trazendo as capacidades comunicacionais das empresas para o seio de uma entidade com interesses tripartidos. O SIIT serve para facilitar um fluxo contínuo de informações entre os três pilares, mantendo todas as partes informadas sobre novos desenvolvimentos em políticas internacionais e sobre as estatísticas e tendências mais recentes do mundo do trabalho.

O recurso a trabalho forçado continua a existir na sociedade. A eliminação deste fenómeno constitui um dos objectivos principais do SIIT com vista à promoção do trabalho digno e de uma globalização justa. O principal papel desempenhado pelo SIIT neste processo consiste na fiscalização e aplicação das leis laborais em vigor contra o trabalho forçado. Os inspectores devem ser envolvidos nesta tarefa, uma vez que o trabalho forçado e, em particular, o tráfico que dá origem ao trabalho forçado, constitui um crime ao abrigo da Convenção sobre o Trabalho Forçado, 1930 (Nº 29) e é uma questão com implicações no mercado de trabalho. Uma maior vigilância dos locais de trabalho provocará uma redução no recurso ao trabalho forçado. A título de exemplo, no Brasil foi reforçado o número de inspectores do trabalho em áreas onde o trabalho forçado era um fenómeno prevalente. Em 2003, mais de 4900 trabalhadores foram libertados após a introdução de 150 novos inspectores do trabalho e de serem iniciados cerca de 630 procedimentos administrativos relacionados com a utilização de trabalho forçado.

Uma outra questão importante é o tratamento dado aos trabalhadores migrantes.

Os trabalhadores imigrantes e migrantes nascidos em países estrangeiros representam tipicamente 10% da força de trabalho em muitos países ocidentais industrializados e, cada vez mais também, na África, Ásia e nas Américas. Estes trabalhadores desempenham muitas vezes as suas funções em mercados que não estão, em grande medida, regulados. Os trabalhadores migrantes são frequentemente expostos a condições de trabalho deficientes por causa do seu estatuto de migrantes, bem como por falta de conhecimentos acerca das regras e regulamentos em vigor no país anfitrião. Os inspectores do trabalho podem desempenhar diversas funções importantes enquanto defensores e promotores dos direitos dos trabalhadores migrantes. Em particular, podem promover um melhor entendimento das regras e regulamentos locais que se aplicam às tarefas profissionais desempenhadas pelos trabalhadores migrantes no momento em que são recrutados. Tal ajudará os trabalhadores migrantes a compreenderem as condições a que irão submeter-se antes de começarem a trabalhar. Além disso, os inspectores podem identificar deficiências fundamentais na raiz daqueles e trabalhar no sentido de assegurar uma maior justiça social. As inspecções aos locais de trabalho onde existem ou predominam os trabalhadores migrantes podem ajudar a promover a igualdade de tratamento, desencorajar a exploração de trabalhadores estrangeiros e reduzir os incentivos à contratação irregular de trabalhadores dispostos a aceitar condições abaixo dos níveis mínimos por causa da sua situação vulnerável.

Os inspectores do trabalho e o SIIT têm um papel crucial a desempenhar na eliminação do trabalho infantil. Uma parte da Convenção sobre a Interdição das Piores Formas de Trabalho das Crianças, 1999 (Nº 182) destina-se a ajudar os inspectores do trabalho a desempenharem o seu papel fundamental nesse processo. Os inspectores do trabalho devem trabalhar no sentido de fiscalizarem e fazerem aplicar a legislação contra o trabalho infantil,

mas servem igualmente para aconselhar as diferentes partes sobre essa matéria. O SIIT serve para unir os ministérios da educação, serviços sociais e saúde com os empregadores, trabalhadores, professores e a comunidade em geral na tarefa comum de eliminação do trabalho infantil no mundo.

A economia informal mobiliza cerca de metade dos trabalhadores no mundo e inclui trabalhadores autónomos, trabalhadores que trabalham em negócios familiares e aqueles que trabalham em empresas informais. Existe um fosso crescente entre a economia formal globalizada e a expansão de uma economia local informal na maioria das sociedades. A protecção social e as questões de emprego estão interligadas devido aos riscos múltiplos relacionados com esta situação. Baixos níveis de capitalização, o recurso a ferramentas e equipamentos de produção primitivos e condições de trabalho deficientes geram deficiências no sector informal que assumem uma importância crítica: baixos níveis de sensibilização para as questões de segurança, doenças profissionais e perigos graves comuns. A implementação do SIIT permitiria uma maior regulação e educação das partes envolvidas na economia informal. Promoção de trabalho com direitos no sector informal poderia ser conseguida através de iniciativas educativas destinadas a aumentar a sensibilização para as questões de saúde e segurança, bem como para os acidentes de trabalho. Contudo, os inspectores de saúde deverão estar suficientemente treinados no uso de manuais de utilização fácil para poderem desempenhar um papel educativo no seu trabalho de controlo e fiscalização do sector informal da economia. Desta forma, as inspecções do trabalho podem construir pontes entre a economia informal e condições de trabalho dignas através dos seus instrumentos e da sua capacidade para fiscalizarem o cumprimento das normas sobre o trabalho no sector formal.

Um outro aspecto que tem um impacto importante nos locais de trabalho bem como sobre o resto do mundo é a crise

do VIH/SIDA, em que as inspecções do trabalho são uma parte indispensável das estratégias nacionais. As consequências do VIH/SIDA incluem a ausência do local de trabalho, a perda de trabalhadores competentes e experientes, produtividade reduzida, impactos negativos sobre o crescimento económico, sistemas de protecção e serviços de saúde sob pressão acrescida e, entre outros factores, discriminação no emprego e estigmatização nos locais de trabalho. Uma vez que uma parte do papel dos inspectores do trabalho consiste em aconselhar e dar assistência aos governos, empresas e trabalhadores, é fundamental que eles ajudem a informar estes acerca do impacto do VIH/SIDA sobre os locais de trabalho, os riscos associados à doença que podem ser facilmente evitados e o papel que as diferentes partes podem desempenhar na contenção da crise do VIH/SIDA em geral.

A flexibilidade do SIIT é muito significativa, na medida em que permite ao sistema lidar com uma ampla gama de desafios. A promoção do conceito de SIIT no mundo permitirá alcançar padrões mais elevados no que se refere aos direitos dos trabalhadores e à segurança e saúde nos locais de trabalho.

O papel do SIIT no século XXI

No entanto, uma questão fundamental para o desenvolvimento da inspecção do trabalho internacional tem que ver com o modo como o SIIT pode ser usado, no futuro, como parte necessária na criação de um mundo do trabalho que seja digno, humano e funcional. A fiscalização e aplicação eficazes da legislação laboral existente constituem uma condição prévia para a melhoria das condições de trabalho. Para promover eficazmente uma globalização justa, trabalho com direitos e as normas fundamentais sobre o trabalho, devemos fortalecer as capacidades do SIIT. A inspecção do trabalho deve ser promovida como um dispositivo de grande utilidade

e não como um constrangimento. Jukka Takala, Director do Programa *SafeWork* da OIT, afirmou:

As atitudes em relação à inspecção do trabalho em muitas partes do mundo são influenciadas por valores empresariais ultra-liberais. Os inspectores do trabalho são, com frequência, encarados como um constrangimento e uma maçada para as operações empresariais. Na verdade, os inspectores estão a cumprir exigências legais: leis, regras e regulamentos definidos e aprovados por instâncias superiores. Além disso, os inspectores dão conselhos valiosos às empresas, promovendo melhores práticas de gestão e, consequentemente, melhorando a sua produtividade.

Esta afirmação ilustra o facto da inspecção do trabalho não ser um mero instrumento técnico, mas um vector para a reforma nas empresas e, ao mesmo tempo, uma ferramenta política poderosa para iniciar a mudança e levar as inovações ao coração das empresas e dos negócios.

A abordagem global do SIIT permite criar um fluxo natural de informação através de instituições relacionadas com o trabalho por todo o mundo. A OIT, ONU e outras organizações internacionais elaboram políticas com uma base muito ampla. Com estas políticas, os Estados membros trabalham com vista a integrar as funções de inspecção do trabalho na sua infra-estrutura, recorrendo para tal a uma estrutura tripartida. Os inspectores do trabalho têm o dever de garantir o cumprimento das políticas definidas a nível nacional. Eles devem igualmente lidar com situações de emergência, actuar de modo competente e fornecer conselhos adequados e proveitosos aos parceiros sociais, permanecendo imparciais no exercício das suas funções. Em contrapartida, deve ser-lhes assegurado, com o apoio das autoridades locais e nacionais, o livre acesso a todos os locais de trabalho, o direito a investigarem, o acesso a todas as fontes de informação e ao local de trabalho e ainda conferida a capacidade para aplicarem sanções sempre que estas se justificarem.

Um exemplo significativo de reforço da inspecção do trabalho a nível nacional é o plano francês de modernização e desenvolvimento da inspecção do trabalho introduzido pelo Ministro do Trabalho Gérard Larcher em 9 de Março de 2006. Os inspectores do trabalho franceses sentiam-se inseguros desde que dois dos seus colegas haviam sido assassinados em 2004 e, consequentemente, a OIT exigiu a adopção de medidas preventivas de grande alcance. O novo conceito das autoridades francesas tem como objectivo reforçar a inspecção do trabalho na prossecução dos seus objectivos de melhoria da qualidade, formação e organização. É particularmente significativo o recrutamento anunciado de pessoal, sendo criadas 700 novos postos entre 2007 e 2010, incluindo postos de inspector, controlador, engenheiro e técnicos de saúde. Actualmente, são empregados pelo sistema francês de inspecção do trabalho 1400 funcionários.

Uma política laboral de âmbito nacional e coerente, estruturas e processos de diálogo social bem sucedidos com organizações fortes e independentes de trabalhadores e empregadores têm um potencial combinado para apoiar ou reforçar a inspecção do trabalho. Os sistemas de inspecção do trabalho possuem um mandato claro para fiscalizar e fazer aplicar a legislação, mas podem igualmente ajudar a identificar leis que não sejam eficazes na prática. Uma vez que os inspectores do trabalho recebem informações directamente dos trabalhadores e empregadores acerca das respectivas necessidades, estão em condições de identificar quaisquer lacunas jurídicas e, deste modo, contribuir para a criação de um mercado de trabalho que funcione com eficiência.

Numa economia crescentemente globalizada, é mais importante do que nunca que trabalhemos para implementar um SIIT eficaz. No mundo moderno em rápida transformação, as necessidades sociais são muitas vezes colocadas em segundo plano em relação às necessidades económicas. O SIIT procura sublinhar a

importância dessas necessidades na sociedade em geral. É importante recordar que os êxitos económicos dependem da existência de uma força de trabalho saudável e produtiva. A redução do PIB resultante dos prejuízos causados pelas mortes e doenças entre os trabalhadores é 20 vezes superior a toda a assistência oficial ao desenvolvimento prestada aos países em vias de desenvolvimento. O valor total destes custos representa 4% do PIB mundial. Tal facto demonstra que o desenvolvimento do SIIT e um reforço das normas e padrões de SST nos locais de trabalho são importantes, não apenas de um ponto de vista humano, mas também porque contribuem para um melhor desempenho económico. Todos os trabalhadores têm o direito a exercer a sua actividade num local de trabalho seguro e saudável, e as inspecções do trabalho podem ajudar a transformar isso numa realidade para todos.

Bibliografia

- Albracht, Gerd; ILO/SafeWork (2005) *Ten steps for strengthening labour inspection*, International Labour Office, Genebra, 2005.
- Takala, J.; ILO/SafeWork (2005) *Introductory Report: Decent Work – Safe Work*, International Labour Office, Genebra, 2005.
- Larcher, Gérard (2006) *Plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail*, presented on 09 March 2006: http://www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/DF_Plan_modernisation_inspection_travail_mars06.pdf
- Le portail de la cohésion sociale (2006) “Le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail est lancé”: <http://www.cohesionsociale.gouv.fr/presse/dossiers-presse/plan-modernisation-developpement-est-lance-761.html>.

Os dez passos para reforçar as inspecções do trabalho

Os dez passos para reforçar as inspecções do trabalho fornecem orientações sobre o modo de estruturar e desenvolver serviços de inspecção do trabalho eficientes. Tais passos proporcionam aos responsáveis pela formulação de políticas e aos inspectores do trabalho uma visão de conjunto sobre as práticas de inspecção do trabalho, questões políticas, formação e actividades inspectivas.

Bernd Treichel*

Perito

Desenvolvimento de Sistemas de Inspeção do Trabalho
Programa Trabalho Seguro – Em Foco sobre Segurança
e Saúde no Trabalho e Ambiente (SafeWork)
Genebra

As últimas décadas trouxeram mudanças rápidas e transformações profundas ao ambiente social e económico. À medida que a economia mundial se expande, o elemento social dos locais de trabalho é frequentemente esquecido. A inspecção do trabalho representa uma solução coerente e abrangente para tal problema. Enquanto abordagem global, a inspecção do trabalho abrange uma gama variada de tópicos, alargando as suas funções tradicionais e cobrindo também os aspectos de educação e prevenção. A diversidade de tópicos abrangidos permite-lhe promover sinergias entre as suas diferentes funções, fazendo da inspecção do trabalho uma das melhores estratégias possíveis para lidar com os múltiplos desafios relacionados com a segurança, saúde e outras questões nos locais de trabalho.

A inspecção do trabalho é uma instituição histórica que data de 1833. Embora a sua eficácia tenha melhorado ao longo dos anos, existem ainda muitos domínios onde

ela pode progredir. Actualmente, a inspecção do trabalho abrange muitas questões ligadas aos locais de trabalho, tais como horários de trabalho, salários, segurança, trabalho infantil e conflitos laborais. Embora esta seja uma cobertura bastante ampla, nem todas as áreas necessárias estão eficazmente cobertas pela inspecção do trabalho.

O objectivo ideal para o reforço da resposta às preocupações sociais nos locais de trabalho consiste na promoção das oito normas fundamentais sobre o trabalho, nas Normas sobre Segurança e Saúde no Trabalho (SST), da Agenda para um Trabalho Digno, aumentando a sensibilização para as questões de SST e ajudando os países a elaborar legislação e a iniciar programas que promovam locais de trabalho seguros e saudáveis.

Um serviço de inspecção do trabalho eficiente e eficaz deve ser adequadamente financiado, possuir um quadro de pessoal apropriado e uma organização sólida. Um sistema integrado de inspecção do trabalho é a melhor forma de realizar inspecções, usando os recursos existentes do modo mais eficiente possível. Num tal sistema, os inspectores recebem todos os recursos de que necessitam para desempenhar as

* O autor agradece especialmente a Jan Weismuller, consultor internacional, e a Joshua A. Seidman-Zager, Universidade de Cornell, o apoio dados e os comentários na preparação deste artigo.

suas tarefas, reduzindo assim a necessidade de inspecções redundantes.

Os dez passos para reforçar as inspecções do trabalho fornecem orientações sobre o modo de estruturar e desenvolver serviços de inspecção do trabalho eficientes. Tais passos proporcionam aos responsáveis pela formulação de políticas e aos inspectores do trabalho uma visão de conjunto sobre as práticas de inspecção do trabalho, questões políticas, formação e actividades inspectivas.

Dez passos para reforçar a inspecção do trabalho

1. Criação de uma estrutura e organização apropriadas: reformulação da política laboral nacional, política de inspecção do trabalho e política de recursos humanos, política interna e política de fiscalização e aplicação da legislação, para as colocar a par das normas fundamentais sobre o trabalho da OIT e das circunstâncias particulares e diversas dos Estados membros individualmente considerados.
2. Melhor utilização dos recursos: garantir que, no caso de uma escassez de recursos, o rácio de trabalhadores por inspector corresponde rigorosamente às dotações financeiras.
3. Introdução de formação eficaz: desenvolvimento de um conceito claro, específico e adaptado a cada nação para a disponibilização de formação eficaz que dê origem a uma integração orientada para a prevenção dos inspectores especialistas e generalistas.
4. Papel activo para os inspectores do trabalho: criação de um papel triplo para os inspectores do trabalho: supervisores, consultores e agentes responsáveis pela fiscalização e aplicação das leis, com uma missão genérica de fornecer orientações.
5. Integração das inspecções: reduzir os papéis dos serviços de inspecção especializados e generalistas de modo a permitir a criação de uma mentalidade “um inspector para uma empresa”.
6. Publicitação das melhores práticas inspectivas: criação de um plano de inspecção que tenha em conta os aspectos de frequência das inspecções e estratégias de prevenção.
7. Assegurar a existência de instrumentos para a gestão de sistemas e dos inspectores do trabalho: centralização de instrumentos como as fichas de dados de segurança dos produtos químicos usados nas empresas, investigação activa e formação no local de trabalho sobre questões importantes relacionadas com políticas e assuntos correntes.
8. Questões relacionadas com tarefas: promoção dos importantes papéis do diálogo social entre outras abordagens sectoriais.
9. Ênfase no estabelecimento de redes: fornecer aos serviços de inspecção os conhecimentos, formação, apoio financeiro e especializado através de um intercâmbio contínuo com outras organizações como a AIIT / IALI ou CIS.
10. Outras questões: tomar medidas para reduzir a corrupção e outros desafios que actualmente prejudicam o domínio da inspecção do trabalho.

O primeiro passo no processo é a criação da estrutura e organização apropriadas. Tal implica a sincronização das políticas relativas à adopção de normas nacionais, criação de uma inspecção do trabalho, recursos humanos, assuntos internos e fiscalização e aplicação das leis com as normas fundamentais sobre o trabalho da OIT e os diferentes ambientes de trabalho nos países em questão. Uma estrutura sólida é essencial para o funcionamento adequado

do Sistema Integrado de Inspeção do trabalho (SIIT). Uma vez a estrutura nacional alinhada com a visão sobre a inspecção do trabalho que está esboçada nestes princípios orientadores, as atenções podem ser concentradas em melhorar a prática da inspecção do trabalho (BIT/IALI/Republic of Bulgaria, 2003).

Os recursos são essenciais ao êxito de uma inspecção do trabalho. Como sucede com qualquer outro programa, é necessário dotar os serviços de inspecção do trabalho dos recursos apropriados. Além disso, tais recursos devem ser usados de modo eficiente. No caso de existir uma carência de recursos, o rácio entre inspectores e trabalhadores deve corresponder às restrições orçamentais do sistema. Ou seja, inspecções eficazes só podem ter lugar quando o orçamento não é demasiadamente cortado para permitir a formação e a colocação no terreno dos inspectores do trabalho em condições adequadas.

Tal leva ao ponto seguinte no esforço de introdução de melhorias, que é a utilização de métodos de formação eficazes. Subjacentes a estes devem estar conceitos de formação claros, específicos e adaptados às condições nacionais que conduzam a uma integração orientada para a prevenção dos inspectores especialistas e generalistas.

Os inspectores do trabalho devem assumir um papel activo nos locais de trabalho. De acordo com a Convenção sobre Inspeção do Trabalho, 1947 (Nº 81), cabe aos inspectores do trabalho garantirem o cumprimento das disposições legais. Essa tarefa pode ser levada a cabo assumindo três tipos de deveres: supervisão, aconselhamento e fiscalização e aplicação da legislação, com uma missão geral de orientação. A formação adequada é essencial nos processos de reforço das inspecções de trabalho, uma vez que os inspectores do trabalho desempenham um papel muito importante na promoção da segurança e prevenção nos locais de trabalho. Não só lhes cabe fiscalizar e fazer aplicar as leis laborais nos locais de trabalho, mas também

trabalhar no sentido de melhorarem as condições de segurança através de meios não-coercivos. Os serviços de inspecção do trabalho são frequentemente a única autoridade estatal com acesso directo aos locais de trabalho para fiscalizarem e fazerem aplicar as leis laborais em vigor. O papel dos inspectores do trabalho é único, uma vez que podem lidar com uma diversidade de tarefas ao mesmo tempo que procuram integrar em todas as funções, programas e actividades que realizam (*mainstreaming*) uma perspectiva de um trabalho digno e com direitos.

A integração das funções de inspecção do trabalho aumenta a eficiência, na medida em que melhora os fluxos de informação entre os inspectores e as diferentes partes envolvidas. Os inspectores com competências generalistas devem realizar inspecções do trabalho, e os especialistas sediados regional ou localmente devem desempenhar funções especializadas.

Um elemento-chave para o funcionamento eficiente do SIIT é a centralização dos dados e instrumentos relevantes, tais como a informação sobre investigação, formação em contexto laboral e produtos químicos utilizados. A capacidade para obter dados relevantes e actualizados, enquanto componente essencial de inspecções do trabalho eficazes, depende do acesso facilitado aos mesmos. Esses dados constituem uma ferramenta importante para as inspecções do trabalho e sistemas de gestão. Sem essa capacidade, as inspecções do trabalho nunca conseguirão ser tão eficazes quanto é possível.

Para além da promoção de fluxos de informação intra-organizações, é também importante promovê-los entre organizações. Devem ser disponibilizados aos serviços de inspecção do trabalho conhecimentos, formação, apoios financeiros e conhecimentos especializados através de um intercâmbio permanente de informações com outras organizações e departamentos da OIT, tais como a Associação Internacional de Inspeções do Trabalho (*International Association of Labour Ins-*

pection, IALI), Programa Internacional de Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC, *International Programme for the Elimination of Child Labour*), o Centro Internacional de Informação sobre Segurança e Saúde no Trabalho (*International Occupational Safety and Health Information Centre*, CIS) e o Programa *SafeWork*. Além disso, as inspecções do trabalho podem associar-se a organizações a nível nacional, tais como organizações de empregadores e trabalhadores, agências seguradoras e serviços de emergência. A formação de redes deste tipo permite aos inspectores do trabalho acederem aos melhores recursos e informações disponíveis. Também permite que as diversas partes interessadas desempenhem um papel relevante nos processos de inspecção do trabalho.

As inspecções do trabalho são uma tarefa complexa e devem ser tratadas como tal. É muito comum a ideia de que as inspecções são uma actividade caracterizada pela sua rigidez. Na verdade, e bem pelo contrário, trata-se de uma função flexível e versátil. Todas as empresas têm o seu próprio conjunto de necessidades e apresentam condições de trabalho diferentes. Assim, existem conjuntos diversos de melhores práticas para cada uma delas. É importante elaborar planos de inspecção, adaptados a cada empresa, ramo ou sector de actividade específicos, que forneçam orientações para estratégias de prevenção e sugiram a frequência adequada de inspecções.

Os inspectores do trabalho podem lidar com questões heterogéneas nos locais de trabalho. Este aspecto permite alargar a perspectiva sobre a SST de modo a incluir a administração do trabalho, diálogo social, VIH/SIDA, construção, indústria mineira, agricultura e o sector informal. Esta ampla gama de tarefas de inspecção do trabalho deve ser tida em conta nos programas de formação dos inspectores, sem nunca se esquecer que a SST está no cerne da inspecção do trabalho e constitui um dos seus deveres principais.

Finalmente, devem ser dados passos

para lidar com questões como a transparência e anti-corrupção que actualmente têm um impacto sobre o mundo dos inspectores do trabalho. Para que as inspecções do trabalho funcionem adequadamente, é necessário que os inspectores possam trabalhar sem receios de represálias violentas. Além disso, e dada a natureza importante do seu trabalho, sem que possam ser tentados por subornos. Sir C.P. Srivastava, antigo Secretário-Geral da Organização Marítima Internacional, escreveu (Srivastava, 2001):

Os subornos configuram desafios morais e políticos e, além disso, têm custos económicos significativos, afectando o desenvolvimento do comércio e dos investimentos através de um aumento dos custos das transacções e de uma distorção do livre funcionamento dos mercados. O fenómeno é particularmente negativo nos países em vias de desenvolvimento, uma vez que desvia assistência que é necessária e aumenta os custos dessa assistência.

Para além disso, são desencadeadas, de tempos a tempos, acções violentas contra os inspectores do trabalho. Em França, por exemplo dois inspectores foram mortos a tiro por um agricultor quando tentavam inspecionar a sua exploração agrícola na Dordogne. Este exemplo mostra que os governos e os seus parceiros sociais devem reforçar o seu empenhamento no sentido de transformarem as inspecções do trabalho em instituições mais fortes. Num estudo geral sobre incidentes relacionados com inspecções e actos de violência perpetrados contra inspectores do trabalho na Europa, 23 dos 25 países participantes responderam terem existido actos de violência contra inspectores (União Europeia, 2005).

Passos activos

Um dos objectivos do programa *SafeWork* consiste em promover a ratificação das Convenções sobre segurança e saúde no trabalho que constituem a base jurídica

ca para os sistemas de SST nos Estados membros da OIT. Este processo constitui um passo vital no sentido de reforçar os sistemas de inspecção do trabalho. Em 2002, a OIT levou a cabo uma auditoria aos serviços de inspecção do trabalho no Luxemburgo, a pedido das autoridades deste país. Essa auditoria revelou-se um grande sucesso. O Luxemburgo seguiu os conselhos dados e reorganizou os seus serviços de inspecção, alinhando-os com as normas constantes das Convenções da OIT Nº 81, 129, 155 e outras.

Na sequência dessa auditoria, o governo foi capaz de reorganizar os seus serviços de inspecção do trabalho de modo a adequá-los a uma abordagem de “gestão por objectivos”. Tal sucedeu com o apoio dos parceiros sociais no Luxemburgo, o que permitiu avançar para a ratificação de 21 Convenções da OIT sobre saúde e segurança no trabalho. O Ministro do Trabalho e Emprego do Luxemburgo, François Biltgen, afirmou que “a auditoria criou uma base sólida para o processo de reestruturação dos serviços de inspecção do trabalho, e a OIT pode igualmente contribuir de forma valiosa para outros Estados Membros da UE.”⁵ Este facto sublinha a importância da utilização da Convenção Nº 81 como instrumento para o desenvolvimento e melhoria dos sistemas nacionais de inspecção do trabalho. Essa Convenção torna realidade a cooperação técnica no domínio da segurança e saúde no trabalho (BIT, 2005a).

Estão previstas auditorias para otimizar os processos do sistema de inspecção do trabalho numa nação. Tal processo pretende ser um processo de análise sistémica e funcional da organização e gestão de um serviço de inspecção do trabalho e dos seus principais parceiros (por exemplo, de um ministério do trabalho, parceiros sociais, companhias de seguros, representantes locais, etc.) e que seja considerado

uma unidade coerente com um mandato específico.

O processo de avaliação deverá permitir uma análise dos sistemas de inspecção do trabalho, definindo metas realistas e auxiliando o país interessado a alcançá-las de um modo eficiente e eficaz. Tal será conseguido avaliando o sistema de inspecção e destacando as áreas onde pode ser melhorado. A avaliação abrange as políticas de protecção do trabalho, esforços passados de inspecção do trabalho, e os objectivos, princípios e estrutura do sistema de inspecção do trabalho e outros.

Ao permitir o auto-melhoramento, as auditorias aos sistemas ajudam a promover o progresso de uma forma sustentada. O processo de avaliação é essencialmente uma ferramenta de ajuda à tomada de decisões orientado, quer por funcionários da OIT, quer por peritos com o apoio da OIT, tudo num contexto tripartido.

O desenvolvimento de um portal abrangente na Internet sobre inspecção do trabalho constitui um passo necessário para reforçar as inspecções do trabalho. Esse sítio na Internet pode ajudar a aumentar a disponibilidade de informação e os fluxos de informação através do sistema de inspecções do trabalho. O grupo-alvo de uma tal iniciativa são os inspectores do trabalho, os elementos constituintes da OIT, os funcionários das organizações internacionais, trabalhadores individuais, grupos de interesses e, em geral, qualquer pessoa ou entidade que possa ter um interesse na matéria.

A ideia por detrás deste sítio na Internet é promover a inspecção do trabalho e todos os seus domínios heterogéneos de actuação a uma escala global. O portal fornecerá soluções práticas para problemas do dia-a-dia com que os inspectores do trabalho se defrontam, assim como uma ideia geral mas completa da estratégia da OIT para a inspecção do trabalho. O objectivo global é criar um ponto focal sobre inspecção do trabalho para a audiência-alvo. O sítio disponibilizará todas as informações fundamentais relacionadas com o tema

5 Conferência da OIT sobre “*Integrated Labour Inspection Systems*” (Sistemas Integrados de Inspeção do Trabalho) no Luxemburgo, 2005.

inspecção do trabalho, reunindo de uma forma eficaz os conteúdos relevantes para as actividades de inspecção do trabalho oferecidos por organizações internacionais e grupos de interesses como o Comité dos Altos Responsáveis das Inspecções do Trabalho - CARIT (*Senior Labour Inspectors Committee*, SLIC) e a Associação Internacional de Inspecções do Trabalho - AIIT (*International Association of Labour Inspection*, IALI).

O Sistema Integrado de Formação em Inspecção do Trabalho (*Integrated Labour Inspection Training System*, ILITS) foi concebido pelo BIT/*SafeWork* para fornecer um pacote de formação modular para os inspectores do trabalho e outros funcionários do Estado responsáveis pela fiscalização e melhoria das condições nos locais de trabalho. Os módulos irão cobrir tópicos como a elaboração de políticas, formação de formadores, competências sociais, organização do trabalho, sectores específicos, diálogo social e módulos de formação especiais. Este método sublinha a abordagem global que é inerente ao Sistema Integrado de Inspecção do Trabalho, utilizando um paradigma sinérgico para promover entre os inspectores do trabalho um conhecimento mais sólido das complexidades do sistema. Um tal sistema é indispensável para garantir o êxito de qualquer programa de inspecção do trabalho, uma vez que promove a formação de inspectores com as competências de que necessitam para levarem a cabo as suas tarefas com a máxima competência. O sistema de formação permitirá igualmente aos inspectores manterem as suas competências actualizadas, à medida que forem surgindo novos progressos na investigação e nos locais de trabalho (BIT, 2005b).

O Quadro de Avaliação (*Scoreboard*), desenvolvido pelo Conselho Nórdico de Ministros e Inspectores do Trabalho, propõe uma nova abordagem estratégica para a prevenção de acidentes de trabalho. A longo prazo, pretende implementar a Estratégia Europeia de SST a nível nacional. O sistema funciona na base de

uma participação voluntária. Para obter uma visão de conjunto do desempenho de cada país comparativamente a padrões internacionais, os participantes no esquema apresentam relatórios que se baseiam num questionário. Este é usado como base para uma análise comparativa que permite avaliar as condições em cada país. O Quadro de Avaliação é um instrumento para monitorizar as melhorias constantes e graduais, representando o início de uma mudança a nível nacional (BIT/AIIT, 2003). A ideia é permitir comparações simples sobre a melhoria ou declínio dos padrões nos países envolvidos. Esta estratégia teve algum sucesso em diversas partes da Europa e poderá voltar a revelar-se útil noutras regiões. O Conselho de Governação do Centro Regional Africano para a Administração do Trabalho (*African Regional Labour Administration Centre*, ARLAC) revelou recentemente as suas tentativas para introduzir uma versão modificada do quadro de avaliação nos países africanos anglófonos (ARLAC, 2005).

Conclusão

A inspecção do trabalho é uma das instituições mais importantes relacionadas com o domínio dos direitos humanos e a saúde e segurança no trabalho. Face a isto, a disponibilização de recursos adequados a todos os serviços de inspecção do trabalho é essencial para a promoção das normas fundamentais sobre o trabalho, a ideia de um trabalho digno e com direitos e o conceito de SST no século XXI. A inspecção do trabalho proporciona uma solução abrangente para uma diversidade de problemas que surgiram em resposta à globalização. A necessidade de reforçar os sistemas de inspecção tornou-se mais evidente em anos recentes, e esforços como o Quadro de Avaliação, os Dez Passos, as actividades de auditoria da OIT, bem como muitas outras iniciativas progressivas são necessários para garantir o sucesso das inspecções do trabalho. No mundo

dinâmico dos dias de hoje, as estratégias que reforçarem as inspecções do trabalho enquanto actores na batalha pela promoção de um trabalho digno e com direitos devem ser promovidas – e merecem o nosso apoio colectivo.

Bibliografia

ARLAC. 2005. Governing Council Meeting for Ministers and High Level Forum on the Role of Labour Inspection in Development, Victoria Falls, Zimbabwe, 2005.

European Union. 2005. *Inspection-related incidents and acts of violence perpetrated against labour inspectors in Europe*, Bruxelas.

BIT/ILALI. 2003. *Promoting Safety, Health and*

Decent Work in Agriculture, Santo Domingo, República Dominicana, 19-21 Fev. 2003.

BIT/IALI/Republic of Bulgaria. 2003. Conference Report: *Integrating Labour Inspection: Functions, Effectiveness and Training*, Genebra.

BIT. 2005a. Final Conclusions of Luxembourg Conference “Unity beyond Differences”, Genebra.

BIT/SafeWork. 2005b. Convention No. 81 and No. 129; Brochure on Labour Inspection. International labour Office, Genebra, 2005.

Srivastava, C.P. 2001. *Corruption*, Macmillan, Nova Deli.

A Associação Internacional de Inspeções do Trabalho

A cooperação entre inspectores do trabalho em todo o mundo é necessária para promover as formas mais eficazes de inspecção do trabalho. A Associação Internacional de Inspeções do Trabalho - AIIT (International Association of Labour Inspection, IALI), enquanto fórum internacionalmente activo e já bem estabelecido para a inspecção do trabalho, constitui um dos principais pilares da plataforma para o intercâmbio de informações. A AIIT está igualmente a trabalhar num código deontológico global para os inspectores que será aplicado ao longo dos três próximos anos.

Jan Weismüller

Consultor Internacional

Joshua A. Seidman-Zager

Universidade de Cornell

Os funcionários devem pensar em termos de uma vida profissional segura e saudável e não simplesmente na segurança e saúde no trabalho – uma abordagem mais global que inclui as condições de trabalho, relações laborais e questões do mercado de trabalho. Os inspectores do trabalho devem continuar a ser criativos nas suas abordagens e procurar ideias novas nas redes nacionais e internacionais, tais como a Associação Internacional de Inspeções do Trabalho.

Michele Patterson, Presidente da Associação Internacional de Inspeções do Trabalho

Nas últimas décadas, o mundo tem vindo a transformar-se a um ritmo velloz. A globalização, alterações na política mundial e outros acontecimentos-chave moldaram o clima económico e político, transformando-o numa entidade dinâmica. Os locais de trabalho, inextricavelmente associados a esses factores, cresceram e transformaram-se em paralelo com tais desenvolvimentos. A segurança e saúde nos locais de trabalho está na primeira

linha das questões importantes que devem ser solucionadas o mais rapidamente possível. Ocorrem 270 milhões de acidentes nos locais de trabalho todos os anos e a frequência de doenças do foro psicossocial também está a aumentar. Para poderem implementar adequadamente as normas fundamentais sobre o trabalho elaboradas pela OIT, os inspectores do trabalho devem ver o seu trabalho reforçado e promovido. Uma das organizações mais importantes no domínio da inspecção do trabalho é a AIIT (*International Association of Labour Inspection*) - IALI.

A AIIT foi fundada em 1972 por representantes de França, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Senegal e Suíça com o objectivo de promover o profissionalismo entre os serviços de inspecção do trabalho. A filosofia subjacente é de que a dignidade e condições de trabalho humanas são uma parte essencial de uma sociedade justa e que as inspeções do trabalho desempenham um papel fundamental na prossecução desse objectivo. A adesão à organização está aberta a qualquer serviço de inspecção do trabalho na aceção da Convenção so-

bre Inspeção do Trabalho, 1947 (Nº 81), associação de inspecções do trabalho e ministérios do trabalho. Desde 1972 que a Associação tem crescido significativamente, passando de uma organização relativamente pequena e de base europeia para uma entidade verdadeiramente global com 105 organizações associadas de quase 90 países de todo o mundo (AIIT, 2005).

Na sua promoção de abordagens profissionais, a AIIT transcende as fronteiras sociais, religiosas e políticas, e a sua posição neutral é essencial para o êxito das suas iniciativas e objectivos.

Objectivos

A Associação Internacional de Inspeções do Trabalho persegue diversos objectivos importantes. A organização tenta promover um fluxo constante de informação entre os estados membros através de conferências e de um boletim informativo que é publicado periodicamente. Tais iniciativas permitem uma partilha de técnicas eficazes e boas práticas de um modo rápido e eficiente. Este ambiente dinâmico ajuda a acelerar a introdução de melhoramentos nos países membros, ajudando-os no seu esforço para se tornarem mais eficazes e eficientes. A organização lida, por isso, com uma vasta gama de temas relevantes para as inspecções do trabalho, da segurança e saúde no trabalho ao emprego ilegal, dos trabalhadores migrantes e VIH/SIDA ao trabalho forçado e trabalho infantil.

Os trabalhos de investigação e as informações mais recentes sobre matérias relacionadas com os locais de trabalho, SST, legislação laboral e inspecção do trabalho são disseminados entre os membros da AIIT por diversas vias incluindo a internet, relatórios e publicações. Isto, em conjunto com um ambiente colaborativo, é extremamente eficaz na promoção de estratégias de inspecção do trabalho eficazes. A AIIT também trabalha no sentido de encorajar atitudes e ambientes de trabalho profissionais entre os seus membros (AIIT, 1999).

Estrutura

A AIIT é composta por três organismos principais – a Assembleia Geral, o Comité Executivo e o Secretariado, que é responsável pela preparação das conferências anuais. É na Assembleia Geral que os membros da AIIT se reúnem formalmente para discutir as questões relevantes para a organização, chegar a acordo sobre o seu orçamento e plano de trabalho para os três anos subsequentes, e para eleger um novo Comité Executivo. O Comité Executivo é constituído por nove membros, eleitos pela Assembleia Geral, e elege ele próprio a sua direcção – Presidente, Secretário-Geral e Tesoureiro. O Comité Executivo é responsável pela organização e gestão das actividades da AIIT durante um período de três anos, ajudado pelo Secretariado.

A OIT é o parceiro mais importante da AIIT, colaborando em iniciativas de inspecção do trabalho através do grupo de Desenvolvimento de Sistemas de Inspeção (*Development of Inspection Systems*) constituído no quadro do Programa *SafeWork – InFocus* para a Segurança e Saúde no Trabalho e Ambiente da OIT. Esta organização reconheceu formalmente a AIIT como uma organização não-governamental de carácter consultivo, o que permite a esta participar com estatuto de observador na Conferência Internacional do Trabalho e a ser consultada e aconselhar a OIT sobre questões relevantes.

Desafios num mundo em transformação

A AIIT, como principal organismo internacional de inspectores do trabalho, concentra-se nos principais desafios que têm vindo a emergir ao longo das últimas décadas no contexto da globalização. A AIIT está empenhada em abordar os mais recentes desenvolvimentos que têm efeitos sobre a vida dos cidadãos do mundo inteiro através do trabalho diário.

Os direitos humanos, a saúde e a segu-

rança em todo o mundo foram fortemente afectados pela globalização, tanto num sentido positivo como negativo. O sector secundário começou a deslocalizar-se para os países em vias de desenvolvimento, originando a utilização de métodos mais perigosos nos locais de trabalho. Os sindicatos e agências estatais costumavam manter as empresas sob controlo, mas defrontam-se com dificuldades crescentes para cumprir esse papel uma vez que as empresas estão a crescer para lá das fronteiras nacionais. Uma combinação desses factores provocou níveis alarmantemente elevados de mortes relacionadas com o trabalho, que atingiram um valor de cerca de 2,2 milhões/ano, custando cerca de 4% do PIB global (BIT/SafeWork, 2005a).

A globalização tem um impacto profundo sobre o mundo do trabalho. Ela provocou o aparecimento de novas formas de trabalho, e teve um impacto sério sobre a saúde dos trabalhadores. O aumento da tensão psicológica (*stress*) nos locais de trabalho provoca o desenvolvimento e disseminação de problemas de saúde relacionados com o trabalho. É fundamental recordar que a saúde dos trabalhadores é tão importante para o actual ambiente empresarial competitivo como o foi no passado.

Questões como o trabalho infantil, trabalho forçado, economia informal, doenças sexualmente transmissíveis e outras também se desenvolveram em paralelo com o fenómeno da globalização. Elas representam alguns dos desafios mais prementes que temos pela frente. A OIT tomou medidas para tentar lidar com cada um deles, recorrendo a uma diversidade de métodos.

Dois dos métodos mais importantes são as inspecções do trabalho e os manuais desenvolvidos para inspectores do trabalho. Estes últimos são instrumentos extremamente úteis para os inspectores que possam ter dúvidas sobre o modo como lidar com os problemas referidos, que são cada vez mais importantes. Para lá da tragédia humana que provoca, o VIH/

SIDA também origina muitos problemas nos locais de trabalho, incluindo: barreiras à produção, custos irrecuperáveis e muitos outros. Uma comunicação eficaz contribuiria também para evitar a disseminação da doença, ajudando as pessoas a lidar com o problema de uma forma bem-sucedida. A AIIT procura ajudar os inspectores do trabalho a focalizar os seus esforços na luta contra o trabalho infantil em todos os sectores de actividade económica. As inspecções do trabalho orientadas para alvos específicos também podem ajudar a lidar com o problema do trabalho forçado. Uma iniciativa especial de inspecção levada a cabo no Brasil foi bem-sucedida, conseguindo reduzir o trabalho forçado de modo significativo (BIT/SafeWork, 2005b).

A AIIT, enquanto rede internacional para os inspectores do trabalho, pode ajudar a disseminar informações relevantes, tais como técnicas eficazes de inspecção do trabalho, entre o universo de inspectores do trabalho de todo o mundo. A OIT tem colaborado com a AIIT na preparação de manuais para inspectores do trabalho sobre alguns dos temas atrás referidos, sendo que a AIIT tem depois os meios e capacidade para difundir essa informação entre os seus membros. Em 2005, por exemplo, a unidade da OIT responsável pelo desenvolvimento de sistemas de inspecção do trabalho, o seu Programa Trabalho Seguro – Em Foco sobre Segurança e Saúde no Trabalho e Ambiente (*SafeWork – InFocus Programme on Safety and Health at Work and the Environment*) e o Programa InFocus sobre Trabalho Infantil (*InFocus Programme on Child Labour*) produziram um relatório sobre a legislação e práticas relativas ao trabalho infantil perigoso em conjunto com a AIIT. Este relatório sobre legislação e práticas destina-se aos governos e associações de empregadores e trabalhadores e pretende ajudá-los na sua tarefa de desenvolvimento de uma lista nacional de trabalhos infantis perigosos, tal como prescrito no artigo 4º da Convenção sobre a Interdição das Piores Formas de Traba-

lho das Crianças, 1999 (Nº 182) da OIT. O relatório referido foi especificamente preparado como documento de base para uma reunião tripartida da OIT com peritos em trabalhos infantis perigosos (AIIT/BIT, 2005).

Estratégia e soluções

Tendo em conta os desafios emergentes resultantes da globalização, é importante que haja um enfoque em instrumentos inovadores e orientados para soluções. Por este motivo, a AITT está a fazer um esforço muito significativo no sentido de se manter a par das investigações mais recentes no domínio dos sistemas integrados de inspecção do trabalho, projectos de avaliação comparativa em segurança e saúde no trabalho bem como em sistemas de gestão para um ambiente de trabalho em rápida mutação.

Com o objectivo global de melhorar os padrões de saúde e segurança nos locais de trabalho através das inspecções, a AIIT vem desenvolvendo várias filosofias-chave. Um sistema de inspecção do trabalho bem-sucedido é essencial para melhorar os padrões de SST e as condições nos locais de trabalho. Quase todos os incidentes poderiam ser evitados se existissem regras e as mesmas fossem aplicadas e se os empregadores tomassem medidas para criar um ambiente de trabalho seguro e saudável. A AIIT trabalha constantemente para auxiliar as associações e instituições que são seus membros a usar as inspecções do trabalho para ajudar a resolver problemas, orientar partes influentes na melhoria de normas de SST e das condições nos locais de trabalho melhoradas e encorajar a cooperação e o diálogo social entre diferentes países e organizações. É necessária uma implementação eficaz destas estratégias por todo o mundo para impedir que os problemas que foram resolvidos num país se desloquem para outro.

A AIIT lida com os desafios globais emergentes de um modo científico, em que

os Estados membros se reúnem numa base trienal para debaterem os desenvolvimentos e inovações mais recentes no domínio da inspecção do trabalho. A organização já convocou uma série de conferências no passado sobre uma diversidade de tópicos e continuará a seguir esta tradição no futuro.

Os peritos internacionais no domínio da inspecção do trabalho encontram-se frequentemente por ocasião da apresentação das suas contribuições sobre os mais recentes desenvolvimentos e experiências à rede internacional de inspectores do trabalho. No recente 11º Congresso da AITT, que teve lugar no *Bureau International do Trabalho*, em Genebra, em 2005, foram apresentadas boas práticas e modelos de gestão da segurança e saúde no trabalho. O tema geral do congresso era “Trabalho Seguro, Saudável e Digno: O papel das inspecções do trabalho” (*Safe, Healthy and Decent Work: The Work of the labour inspection*). Os trabalhos foram divididos em oito sessões cobrindo os seguintes seis sub-temas:⁶

Desafios para a inspecção do trabalho no século XXI

Melhorar o estatuto, competências e segurança dos inspectores

Estratégias de intervenção inovadoras nas relações laborais, inspecção do trabalho e protecção social

Programas nacionais de segurança e saúde no trabalho e o papel dos serviços de inspecção do trabalho

A implementação de programas de segurança e saúde no trabalho: desafios, estratégias e experiências

Programas e estratégias de segurança e saúde no trabalho para sectores e riscos específicos

Assane Diop, director executivo responsável pelo sector de protecção social da

6 No sítio na internet do Programa *SafeWork* da OIT pode ser encontrada uma selecção completa de todos os discursos e apresentações: http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/iali_conf_05/index.htm.

do BIT sublinhou a importância da AIIT para a OIT. E referiu que a AIIT ajuda a sua organização a manter-se em contacto e sintonizada com os desenvolvimentos no terreno, auxiliando-a a contactar peritos e a encontrar parceiros para a cooperação em muitos programas da OIT.

Os membros da AIIT por todo o mundo desenvolvem constantemente novas abordagens e formas de pensar sobre as questões de SST. Esse exercício é importante para o desenvolvimento do quadro promocional da OIT no que se refere à segurança e saúde no trabalho. A OIT espera que tais reflexões acabem por tomar a forma de uma Convenção e de recomendações que a acompanham.

Pela primeira vez na história da AIIT, foi eleito para o comité executivo um delegado chinês, Shi Yanping. A Sra. Yanping, directora para a coordenação internacional na administração estatal para a segurança no trabalho da China proferiu um interessante discurso acerca da implementação do programa nacional de segurança e saúde no trabalho da China. Os desenvolvimentos rápidos que estão a ter lugar na economia chinesa exigem uma reestruturação contínua das suas políticas de segurança e saúde, bem como da totalidade da organização. Em resultado dessas transformações, o estatuto da organização foi elevado para o nível de ministério nacional. Uma das principais tarefas da organização consiste em dar orientações aos supervisores provinciais e locais e em prestar-lhes assistência na elaboração de estratégias eficazes de supervisão.

A China começou a mostrar abertura à possibilidade de cooperação a nível técnico a uma escala internacional. Funcionários chineses estão a trabalhar com peritos alemães em técnicas de combate a incêndios e controlo de gases em minas com o objectivo de melhorarem os padrões de segurança neste sector de actividade económica. A Austrália, Polónia e Estados Unidos são parceiros na cooperação técnica destinada a introduzir um modelo de mina que tenha integrada tecnologia de ponta.

Gerd Albracht, coordenador do desenvolvimento de sistemas de inspecção do trabalho na BIT salientou, na sua apresentação, que os inspectores do trabalho devem assumir três papéis nos locais de trabalho. Devem actuar como supervisores, conselheiros e agentes de fiscalização e aplicação das leis em vigor, para além de possuírem uma missão genérica de orientação e prevenção. À luz da globalização e da sua intensificação, os inspectores defrontam-se com novos desafios que exigem um reforço dos serviços de inspecção do trabalho para que possam apoiar adequadamente os novos papéis e actividades daqueles.

A AIIT proporciona uma plataforma internacional para o intercâmbio de informações técnicas e a colaboração entre Estados membros. O intercâmbio de boas práticas e histórias de sucesso cria, entre os membros participantes, uma situação em que todos ganham.

Paul Weber, o recém-eleito Secretário-Geral da AIIT, fez um discurso sobre o desenvolvimento de sistemas integrados de inspecção do trabalho. Descreveu a abordagem adoptada no Luxemburgo, explicando em detalhe o modo como os seus sistemas de inspecção do trabalho foram integrados mais eficazmente. A ideia baseia-se na existência de um comité tripartido, bem como de um organismo tripartido de mediação.

Michele Patterson, Presidente da AIIT, deu exemplos de como as condições de trabalho na Austrália e Ásia tinham melhorado em resultado de uma combinação de intervenções. Actualmente, toda a cadeia de produção da indústria do vestuário é controlada por um código ético de conduta que vai além dos acordos voluntários entre parceiros na cadeia de produção. Nesta abordagem global e criativa, os serviços de inspecção do trabalho têm um papel claro e eficaz. Em consequência de tal acordo, as empresas não apenas melhoraram as condições de trabalho e diminuíram as taxas de acidentes e lesões, como promoveram um aumento das receitas e da produtividade.

Além das iniciativas que atrás foram referidas, a AIIT contribui para a recente conferência sobre “Globalização Justa – Políticas, Estratégia e Práticas para Locais de Trabalho Seguros e um Desenvolvimento Sustentável” (*Fair Globalization – Safe Workplace Policies, Strategies and Practices for Sustainable Development*) organizada pelo departamento SafeWork/CIS do BIT. Mais de 200 participantes de mais de 50 países discutiram estratégias para alcançarem o objectivo de trabalho digno para todos através de compromissos consolidados a todos os níveis e de serviços de inspecção do trabalho reforçados em todo o mundo. Os representantes dos governos, organizações de trabalhadores e empregadores e organizações internacionais sublinharam a necessidade de novas estratégias e práticas para alcançar o objectivo comum de uma globalização justa e locais de trabalho seguros para todos. Todas as partes envolvidas indicaram que as oportunidades abertas pela globalização deveriam estar ao alcance de todos e que são necessários progressos em matéria de protecção social, nomeadamente em áreas como a saúde e segurança no trabalho, para que haja crescimento económico.

Perspectivas futuras

A AIIT introduziu um plano de desenvolvimento a três anos para a organização. Alguns dos tópicos incluídos nesse plano são as medidas colaborativas, esforço para aumentar o número de membros, facilitação da comunicação, outras actividades relacionadas com conferências, reforço da cooperação regional e outras medidas para analisar questões importantes. Para além das suas parcerias produtivas com a OIT e OMS, a AIIT desenvolveu também parcerias bem sucedidas com a UE, Associação das Nações do Sudeste Asiático (*Association of South-East Asian Nations*, ASEAN), a União Africana, o Centro Regional de África para a Administração do Trabalho (*African Regional Labour Administration*

Centre, ARLAC) em Harare, o *Centre Regional Africain d'Administration du Travail* (CRADAT), em Yaoundé e outras organizações. Também podem ser organizadas conferências com o apoio de organizações parceiras da AIIT. As capacidades de comunicação da AIIT poderão ser melhoradas através do desenvolvimento do seu sítio na internet com vista a alcançar novas regiões do mundo como a Ásia e América Latina. Tal poderá ser conseguido através da publicação de materiais numa diversidade de línguas, para além daquelas que são correntemente utilizadas. A AIIT está igualmente a trabalhar num código deontológico global para os inspectores do trabalho que será implementado ao longo dos próximos três anos.

Conclusão

A cooperação entre os inspectores do trabalho de todo o mundo é necessária para promover formas mais eficazes de inspecção do trabalho. A AIIT, enquanto fórum internacionalmente activo e bem estabelecido para a inspecção do trabalho constitui um dos principais pilares no intercâmbio de informações. A associação fornece experiência e conhecimento especializados, baseada num conhecimento que foi sendo acumulado de há muito tempo para cá e também nas fontes de informação mais actualizadas. A AIIT, em colaboração estreita com a OIT, tem sido capaz de lidar com muitos dos problemas relevantes para os locais de trabalho de um modo global. Tal foi conseguido de diversas formas, através da criação de novas parcerias, partilha de informações em conferências, fóruns e manuais, e ainda através dos esforços de sensibilização em novas áreas da força de trabalho, tal como aquela que exerce as suas actividades no sector informal da economia. A AIIT continuará a ser uma parte essencial do sistema internacional do trabalho, contribuindo para lidar com os desafios que emergem no mundo dinâmico de hoje.

Referências

- IALI. 1999. *IALI – Health, Safety and Labour Protection – worldwide*, Wiesbadener Graphische Betriebe GmbH, Wiesbaden.
- IALI. 2005. Página na internet: <http://www.iali-aiit.org/>.
- IALI/ILO. 2005. Hazardous child labour: A law and practice report on health and safety aspects of the ILO Convention No. 182 in preparation for an ILO Tripartite Meeting of Experts on Hazardous Child Labour, Genebra.
- ILO/SafeWork. 2005a. Introductory Report: *Decent Work – Safe Work*, International Labour Office, Genebra.
- ILO/SafeWork. 2005b. Labour Inspection Brochure: Convention No. 81, No. 129, Genebra.

Bibliografia

- ILO. 2002. *Labour Inspection – a guide to the profession*.
- ILO. 2002. Audit of the Labour Inspection System of the Grand Duchy of Luxembourg.
- HSE. 2004. *A Strategy for Workplace Health and Safety in Great Britain to 2010 and beyond*.
- HSE. 2005. *Tackling Stress – The Management Standards Approach*.
- Boletim informativo em formato electrónico *OSHmail 44* da Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho 2004.