

©Copyright, 2006. Todos os direitos são reservados. Será permitida a reprodução integral ou parcial dos artigos, ocasião em que deverá ser observada a obrigatoriedade de indicação da propriedade dos seus direitos autorais pela INTERFACEHS, com a citação completa da fonte. Em caso de dúvidas, consulte a secretaria: interfacehs@interfacehs.com.br

***Como a França pretende aprimorar a prevenção de lesões no trabalho: uma
visão do Plano de Saúde no Trabalho 2005-2009***

PLANO SAÚDE NO TRABALHO – 2005-2009 – FRANÇA

Disponível em: www.travail.gouv.fr/spip.php?page=sous-dossiers&id_mot=368

Airton Marinho da Silva

Médico do Trabalho, Mestre em Saúde Pública pela UFMG, Auditor-Fiscal do Trabalho do

Ministério do Trabalho e Emprego

airtonmarinho@uol.com.br

O governo da França, por intermédio de seu Ministro do Emprego, Trabalho e Coesão Social e de seu Ministro Delegado para as Relações de Trabalho, lançou e divulgou em 17 de fevereiro de 2005 um Plano de Saúde no Trabalho (PST) para o período 2005-2009.

O texto base do Programa, ora comentado, desenvolvido em oitenta páginas, está disponível para consulta em arquivo PDF no site do Ministério do Trabalho francês.

Trata-se de trabalho de fôlego e grande alcance, envolvendo os Ministérios da Coesão Social e das Relações de Trabalho, o Conselho Superior da Prevenção de Riscos Profissionais, os Ministérios da Ecologia, Saúde, Pesquisa, Agricultura e Transportes, além de órgãos interessados na saúde no trabalho franceses. Procura-se “uma nova dinâmica para melhorar de forma durável a prevenção de situações de risco profissional, criando uma cultura genuína de prevenção nas empresas”. Busca-se ainda “um novo patamar no conhecimento dos riscos profissionais”, envolvendo a criação de uma agência pública de avaliação científica.

Justifica-se o lançamento do plano com a afirmativa de que, apesar de avanços significativos nos últimos trinta anos, com uma redução de 33% do número de acidentes de trabalho, morrem ainda setecentos trabalhadores e são declaradas 35 mil doenças profissionais anualmente na França. Além disso, os autores entendem que se observa uma amplificação de novos riscos ligados às inovações tecnológicas e modificações nas condições de trabalho.

O texto analisado contém um preâmbulo, onde se apresenta o contexto atual da saúde do trabalhador na França e os princípios e estrutura geral do programa proposto. Segue-se a descrição detalhada de 23 ações do Programa, divididas em quatro objetivos maiores. O texto é completado por quatro Anexos, referentes a: (1) contexto internacional de segurança e saúde no trabalho; (2) comparação dos sistemas de saúde no trabalho na Europa; (3) o dispositivo francês de prevenção de riscos profissionais; e (4) os principais planos de ação sobre a saúde no trabalho na França.

CONTEXTO DA SAÚDE NO TRABALHO NA FRANÇA ATUAL

O PST informa que as empresas francesas são em número de 1,5 milhão e agrupam cerca de 15 milhões de trabalhadores. A maioria, 85%, é composta por pequenas empresas (menos de dez empregados), onde trabalha a grande maioria dos

assalariados (64%). Seriam situações muito diversas, geradoras de apreciações pouco claras das condições de trabalho. Informa-se também que as estatísticas de acidentes e doenças profissionais têm demonstrado melhorias importantes em relação a épocas anteriores. O número de mortes no trabalho reduziu-se abaixo de setecentas mortes por ano pela primeira vez em 2002, desde 1997. As doenças profissionais, no entanto, aumentaram para 35 mil em 2001, contra menos de 15 mil em 1996. Os Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho (Dort) representam três quartos das patologias indenizadas. O aumento das doenças ligadas ao amianto e dos cânceres profissionais reflete exposições passadas, que continuam a produzir seus efeitos.

Os autores entendem haver ainda muito progresso a ser feito nesse campo. As longas jornadas de trabalho seriam 'mais raras' e o trabalho repetitivo menos disseminado. No entanto, as pressões organizacionais e a 'penosidade' física estariam em ascensão, assim como a exposição a produtos químicos. Certas categorias de trabalhadores continuariam superexpostas, como os jovens, os trabalhadores das Pequenas e Médias Empresas (PME). Certos setores seriam especialmente perigosos (como a construção civil, com 99 acidentes por mil trabalhadores). Os acidentes de trajeto representam 37% dos acidentes fatais no trabalho.

Apesar da vigilância governamental, baseada no Direito do Trabalho, os riscos profissionais tendem a evoluir continuamente, segundo o texto do PST: inovações tecnológicas, uso de substâncias carcinogênicas, mutagênicas e tóxicas à reprodução, além de novos fatores de risco (estresse profissional, violência, dependências químicas, transformações do trabalho, envelhecimento). A situação, segundo os autores, exigiria abordagem global, mobilizando o conjunto de atores da prevenção.

Considera o Ministério do Trabalho francês que haveria lacunas no conhecimento dos perigos nos ambientes de trabalho, situação particularmente evidente quanto às substâncias químicas. Recursos insuficientes para pesquisas e abordagens inadequadas da vigilância sanitária contribuiriam para essa situação.

O PLANO SAÚDE NO TRABALHO 2005-2009

As medidas principais propostas pelo Ministério do Trabalho referem-se a:

Criação de uma agência pública encarregada da saúde no trabalho que desenvolverá conhecimentos independentes sobre avaliação de riscos ocupacionais (notadamente em matéria de riscos químicos);

Mobilização da comunidade científica no campo da saúde no trabalho nas diferentes disciplinas que contribuem para o conhecimento dos riscos profissionais;

Reforço da eficácia do controle do respeito à regulamentação, por uma presença aprimorada e crescente dos serviços de Estado nos locais de trabalho e esforços de formação nesse sentido;

Ações que visem promover a cultura de prevenção nas empresas, em ações conjuntas e próximas com atores e parceiros sociais, especialmente nos contratos com os serviços de saúde no trabalho e restauração da função preventiva dos seguros no ramo de acidentes de trabalho e doenças profissionais.

Os quatro pontos principais do Programa foram assim definidos:

- Desenvolver os conhecimentos científicos sobre os fatores de risco (perigos), situações de risco e exposição dos trabalhadores em seu meio profissional;
- Reforçar a efetividade do controle do Estado sobre as condições de trabalho;
- Aprimorar as instâncias de planejamento, direção e controle da saúde no trabalho;
- Encorajar as empresas a assumir o papel de atores no tema da saúde do trabalho.

A proposta inclui a ramificação desses quatro pontos em 23 ações, que se articulam em torno de quatro eixos principais de intervenção:

- Disponibilizar um conhecimento científico sólido e independente;
- Mobilizar a pesquisa e a formação em saúde no trabalho;
- Melhorar a eficácia e o foco do controle de respeito à regulamentação;
- Estimular a prevenção dentro das empresas.

Custeado pelo poder público, o Plano acompanha-se de um esforço orçamentário expressivo em favor da saúde no trabalho. À época, fevereiro de 2005, propôs-se a criação de células regionais de apoio à fiscalização de campo e dotação de 5,7 milhões de euros para a realização de programa de qualificação e pesquisa, com a criação de uma agência de saúde no trabalho no sistema de segurança sanitária. Previu-se a contratação de profissionais de alto nível de qualificação e reforço na qualidade e efetividade do controle governamental sobre os ambientes de trabalho. O plano previa ainda o controle e a consulta a parceiros sociais, com a geração de relatórios periódicos de avaliação.

UM RESUMO DAS PROPOSTAS REFERENTES AOS QUATRO PONTOS PRINCIPAIS DO PROGRAMA

O texto do Programa traz detalhadamente 23 ações, agrupadas em quatro objetivos principais, apresentando, para cada ação, uma justificativa, um objetivo, a ação em si e seu cronograma. O resumo das ações encontra-se neste quadro:

Os objetivos do PST	As ações do PST
Desenvolver o conhecimento dos perigos, dos riscos e das exposições ocupacionais	<p>Introduzir a saúde no trabalho nos dispositivos de segurança sanitária</p> <p>Estruturar e desenvolver a pesquisa pública em saúde e segurança no trabalho</p> <p>Organizar o acesso ao conhecimento</p> <p>Desenvolver e coordenar as chamadas de projetos de pesquisa em saúde no trabalho</p> <p>Desenvolver a formação de profissionais de saúde em matéria de saúde no trabalho</p>
Reforçar a efetividade do controle	<p>Criar células regionais pluridisciplinares</p> <p>Adaptar os recursos de controle às características territoriais</p> <p>Desenvolver o conhecimento dos territórios e reforçar o sistema de controle</p> <p>Reforçar a formação de quadros de controle em saúde e segurança do trabalho</p>
Reformar as instâncias de controle e ampliar as intervenções das administrações	<p>Estruturar a cooperação interministerial sobre a prevenção dos riscos profissionais</p> <p>Reformar o Conselho Superior da prevenção dos riscos profissionais</p> <p>Criar instâncias regionais de negociação</p> <p>Melhorar e harmonizar a regulamentação técnica</p>
Estimular as empresas a participarem como atores da saúde no trabalho	<p>Modernizar e aprimorar a ação de prevenção nos serviços de saúde no trabalho</p> <p>Mobilizar os serviços de saúde no trabalho para melhor prevenir os riscos ocupacionais</p> <p>Repensar a qualificação necessária e a duração dos empregos</p> <p>Refazer a tarifação das cotas de AT/DP incitando à prevenção</p> <p>Estimular o desenvolvimento de pesquisa aplicada nas empresas;</p> <p>Apoiar as empresas em suas ações de avaliação <i>a priori</i> dos riscos</p> <p>Promover o papel das CHSCT nos estabelecimentos</p> <p>Desenvolver a prevenção dos acidentes de trabalho de trajeto</p> <p>Promover o princípio de substituição das substâncias químicas mais perigosas (CMR)</p> <p>Desenvolver, nas escolas, e por formação contínua, a sensibilização dos engenheiros e técnicos sobre as questões de saúde no trabalho</p>

Para o seguimento da implantação do PST, o documento do Programa traz, dentro do capítulo de monitoramento da implementação, além de calendário indicativo para cada uma das ações propostas, um quadro de objetivos quantificados, que pode ser assim resumido:

Objetivo geral	Objetivos específicos	Indicadores para acompanhamento
Reduzir o número de acidentes de trajeto fatais ligados ao trabalho	Melhorar a qualidade dos dispositivos de prevenção de acidentes de trabalho fatais de trajeto; Estimular as negociações setoriais nos acordos sobre a prevenção de riscos ocupacionais;	Número de acidentes fatais de trajeto por ramo (ligados diretamente à atividade profissional)
Reduzir em 20% o número de trabalhadores submetidos a esforços articulares mais de 20 horas por semana		Número de trabalhadores expostos a esforços articulares mais de 20 horas por semana
Reduzir o número de trabalhadores submetidos a nível de ruído de mais de 85 dB(A) por mais de 20 horas por semana sem proteção auditiva		Número de trabalhadores submetidos a níveis de ruído de mais de 85 dB(A) mais de 20 horas por semana
Reduzir os efeitos sobre a saúde dos trabalhadores das exposições aos agentes carcinogênicos (categorias 1 e 2) pela diminuição dos níveis de exposição	Avaliar a viabilidade de identificação dos cânceres de origem profissional nos registros gerais de câncer; Sistematizar a vigilância epidemiológica dos trabalhadores expostos ocupacionalmente (reforço do papel da Vigilância Sanitária); Desenvolver o conhecimento dos perigos das substâncias utilizadas no meio profissional	Número de cânceres de origem profissional identificados a partir dos registros gerais de câncer; Número de pessoas expostas em relação a não expostas por ramo profissional e por tipo de substância; Número de dossiês de avaliação de riscos associados às substâncias químicas dispostos pelos fabricantes junto às autoridades da Comunidade Européia (Sistema REACH)
Diminuir os acidentes de trabalho com incapacidade permanente (parcial ou total)	Estado dos bancos de dados de AT/DP	Taxa de frequência de acidentes de trabalho com incapacidade permanente (parcial ou total)
Melhorar a efetividade das ações de avaliação de riscos nas empresas	Avaliar a eficácia dos controles da Inspeção do Trabalho sobre as ações de avaliação de riscos nas empresas	Impacto das visitas de inspeção sobre a conformidade das ações de avaliação de riscos nas empresas (evolução das observações e sanções)
Reforçar a coordenação dos diferentes atores da prevenção em matéria de informação dentro das empresas		Parte das ações coordenadas no conjunto das ações de informação sobre saúde e segurança no trabalho levantadas pela Inspeção do Trabalho nas empresas
Reduzir em 20% até 2009 o número de Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho (Dort) declarados	Melhorar a vigilância dos Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho (Dort)	Número anual de Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho (Dort) declarados

Como se viu, trata-se de programa de grande abrangência e ambição, calcado em orçamento expressivo, buscando alterações profundas no trato da questão das doenças profissionais. É bastante útil e educativo, especialmente para nós do Terceiro Mundo, ter acesso às autocríticas e às propostas de correção de um sistema que se considera desenvolvido econômica e socialmente.

Vimos, assim, que o Programa proposto estrutura-se em quatro eixos considerados pelos autores como essenciais para o estabelecimento de uma política estatal coerente e condizente com a necessidade de proteção à saúde dos trabalhadores, em qualquer sociedade. Entendeu-se que a criação de uma agência pública encarregada da saúde no trabalho possibilita conhecimentos independentes sobre avaliação de riscos ocupacionais e estimula a mobilização da comunidade científica no campo da saúde no trabalho. Definiu-se que o braço de controle e regulamentação do governo não poderia ser menosprezado, e o Programa busca maior eficácia no controle do respeito à regulamentação, propondo aprimorar e otimizar os quadros e condições do Estado em toda a França. Além disso, reconhecendo o papel empresarial na questão, o Programa prevê parcerias para estimular a cultura de prevenção no âmbito das empresas que, em última análise, são as geradoras e responsáveis pelos riscos ocupacionais.

O PST NA ATUALIDADE

Buscando um maior entendimento da inserção do Programa, já passados pelo menos três anos de sua data de implantação, procuramos informações sobre o andamento das ações. O próprio governo francês apresentou em seu *site* na internet um relatório parcial da implantação, em dezembro de 2007, quando se completavam dois anos do lançamento do PST. O relatório, sucintamente, expõe que:

A) Sobre o conhecimento dos riscos profissionais foi criada e encontra-se em funcionamento a AFSSET, agência pública de desenvolvimento de competências e conhecimentos. Foram criados trinta cargos para cientistas de alto nível, que trabalham em parceria com diversos órgãos de pesquisa ou conhecimento. A agência assinou contratos com Ministérios para o período 2008-2011, detalhando objetivos, orçamentos, contratações e indicadores de seguimento de suas ações, especialmente no campo da definição de Limites de Tolerância e participação no programa europeu

de controle químico REACH. Os estudos principais da AFSSET voltam-se para substâncias particularmente perigosas, como o formaldeído, fibras silicosas, éteres do glicol, nanomateriais, amianto, substituição de cancerígenos, mutagênicos e tóxicos à reprodução.

- B) A comunidade científica foi mobilizada com chamadas de projetos de pesquisa de grande envergadura envolvendo cânceres, doenças respiratórias e alérgicas, cardiovasculares, neurodegenerativas, infecciosas, problemas de fertilidade, estresse, exposição a nanopartículas, pesticidas e mercúrio. Buscam-se claros subsídios científicos para decisões gerenciais dos poderes públicos nos campos ocupacional e ambiental.
- C) Para reforço da aplicação do Direito do Trabalho, foram criadas células regionais de apoio científico e técnico aos Inspectores do Trabalho em sete regiões da França. A criação das oito últimas células estava prevista ainda para 2007. Busca-se reforçar as competências dos agentes de controle de saúde e segurança no trabalho.
- D) Em nível político central, o Ministério do Trabalho propôs a participação tripartite em conselho de orientação nacional sobre as condições de trabalho, para proposição de ações, orientações e prioridades. Em nível regional, um decreto criou comitês regionais de prevenção de riscos profissionais, completando a política nacional de forma articulada com políticas de saúde pública.

Em contraponto, buscamos informações das entidades sindicais dos trabalhadores sobre os impactos do Programa. No *site* da Confédération Générale du Travail (CGT) francesa (www.cgt.fr/spip.php?page=article_dossier2&id_article=3544) encontra-se interessante artigo: “PST: muito resta a fazer”, onde as principais críticas à implementação do PST são:

1. As intenções não constituem, em si, a prova de sua concretização;
2. As disposições anunciadas estão distantes das reivindicações e, sobretudo, da realidade vivida pelos trabalhadores;
3. Os meios indicados não correspondem aos objetivos;
4. Nenhum meio está dedicado aos trabalhadores e seus representantes, que permitisse interferir de forma efetiva nos ambientes de trabalho das empresas; as ações seriam voltadas ao benefício dos empregadores, que criam e gerenciam os riscos profissionais;

5. A CGT formulou propostas, demonstrando sua intenção de participação:
 - a) Unificar os sistemas de reconhecimento de doenças profissionais (regime geral, agricultura e funções públicas);
 - b) Estimular as competências das comissões de trabalhadores nas empresas.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Podemos concluir esta breve resenha meditando sobre a importância do papel do Estado na segurança e saúde no trabalho da população trabalhadora de uma determinada nação. Investimentos focados, amplos, com embasamento orçamentário e gerencial sólido, a longo prazo, permitem prever condições melhores de conhecimento e intervenção sobre os riscos nos ambientes de trabalho. O envolvimento de todas as instâncias responsáveis, incluindo as empresas, é de fundamental importância nesse processo, assim como o reforço do papel de controle do Estado sobre os ambientes de trabalho da iniciativa privada. Podemos nos permitir a crítica de que o Programa apresentado busca apenas de forma limitada interfaces com os trabalhadores e suas organizações. Trata-se, todavia, de exemplo a ser seguido pelos governos, especialmente onde os acidentes do trabalho e o adoecimento profissional geram tantos prejuízos para os trabalhadores em especial e para toda a sociedade, como em nosso país.