

GOVERNANÇA DAS CADEIAS DE ABASTECIMENTO NA CONSTRUÇÃO: OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA A SST

Contexto

Nesta síntese de políticas, apresentamos um resumo das conclusões empíricas selecionadas do projeto «Leverage Instruments for Occupational Safety and Health — Lift-OSH» [Instrumentos para melhorar a segurança e saúde no trabalho - LIFT-OSH], encomendado pela Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho (EU-OSHA).

Introdução

Esta síntese de políticas destaca as principais experiências e desafios da adoção de um papel mais forte do cliente para inspirar os decisores políticos e os gestores do setor da construção a promoverem atividades de segurança e saúde no trabalho (SST) iniciadas pelo cliente.

O setor da construção é um dos setores mais propensos a acidentes em toda a União Europeia, estando entre os setores com maior ocorrência de acidentes mortais e não mortais, de acordo com os dados do Eurostat.¹ Além disso, é um dos três setores em que há maior probabilidade de os trabalhadores relatarem lesões musculoesqueléticas (LME),² e apresentando um valor acima da média da UE-28 no que concerne à exposição a substâncias perigosas³.

Os trabalhos no setor da construção envolvem uma grande variedade de tarefas associadas a diferentes tipos de perigos e riscos: utilização de máquinas e materiais nocivos; trabalhos em altura; escorregadelas, tropeções e quedas; trabalho com eletricidade e gás; movimentação de objetos e veículos (incluindo os relacionados com o tráfego); e outros.⁴ É importante referir que os trabalhadores da construção estão expostos a estes perigos e riscos não só diretamente, mas também indiretamente, através das ações dos colegas de trabalho no estaleiro (por exemplo, um trabalhador que trabalha em altura pode deixar cair um utensílio sobre outro trabalhador). Outra característica do trabalho de construção está relacionada com a sua temporalidade: a estrutura física muda todos os dias, com uma necessidade constante de novas medidas de SST que podem ser supérfluas no dia seguinte, o que pode gerar situações perigosas.

Estes desafios são ainda ampliados pelas pressões sobre os custos de um setor em que o trabalho é frequentemente adjudicado ao proponente que apresenta a proposta mais baixa. Em cadeias de abastecimento mais extensas, a responsabilidade pela SST é frequentemente delegada – juntamente com o trabalho – em pequenos subempreiteiros que sofrem pressões económicas consideráveis, as quais são ampliadas ao longo da cadeia. As pesquisas têm demonstrado consistentemente que

¹ Os dados do Eurostat sobre acidentes de trabalho podem ser consultados no seguinte endereço:

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Accidents_at_work_statistics#:~:text=2010%20to%202018-.Number%20of%20accidents,accidents%20for%20every%20fatal%20accident

² Os dados sobre as LME do Inquérito Europeu sobre as Condições de Trabalho (IECT) de 2015, um inquérito à escala europeia administrado pela Eurofound, mostram que 54 % dos trabalhadores incluídos na amostra relataram dor nos membros superiores nos últimos 12 meses, enquanto 52 % e 41 %, respetivamente, relataram dores nas costas e nos membros inferiores.

³ Dados do ESENER (2019) https://visualisation.osha.europa.eu/esener/en/survey/detailpage-national-bar-chart/2019/osh-management/en_1/E3Q200_9/activity-sector/EU27_2020

⁴ A OSHwiki fornece uma descrição pormenorizada destes perigos e riscos:

https://oshwiki.eu/wiki/Construction_safety_risks_and_prevention#cite_note-25

existem diferenças em termos de segurança e saúde entre trabalhadores do setor da construção «nativos» e migrantes (Shepherd et al., 2021).

O problema de coordenação no setor da construção

A relação comprador-fornecedor no setor da construção difere da maioria dos outros setores. A lógica linear tradicional de «matérias-primas-produção-venda» não se aplica a este setor. Em vez disso, qualquer estaleiro de construção, grande ou pequeno, pode ter empresas de diferentes níveis de uma rede de abastecimento que realizam trabalhos simultâneos na mesma localização geográfica.

Além disso, os principais empreiteiros de projetos complexos de grande escala empregam sempre uma série de subempreiteiros que disponibilizam conhecimentos especializados, mão de obra e várias soluções tecnológicas. Combinados, estes fatores podem conduzir a «estruturas organizacionais desintegradas» (Ahlstrand, 2022) e aumentar o desafio de alinhar os diferentes intervenientes que participam na cadeia de valor da construção.

Muitas vezes, em projetos complexos de grande escala, existem várias fases de um determinado projeto que ocorrem simultaneamente, aumentando as possibilidades de falhas de comunicação e de incidentes imprevistos passíveis de afetar todas as partes do projeto de construção. Existe também um elevado grau de complexidade no facto de os trabalhadores do empreiteiro principal e os trabalhadores de subempreiteiros executarem frequentemente tarefas interdependentes em simultâneo.

Uma característica central do setor da construção é que as tarefas e os projetos são limitados no tempo e no espaço, e até mesmo muitos dos principais consórcios de empreiteiros em projetos de construção de grande e megaescala têm um tempo de vida relativamente curto. Por conseguinte, as normas, as regras locais e os sistemas de controlo, a cultura do local de trabalho, etc., que estão integrados principalmente num determinado projeto, devem, caso se adaptem, ser novamente desenvolvidos no projeto seguinte. Devido a estas condições, as cadeias de abastecimento no setor da construção são normalmente concebidas para existir, e existem, por um período limitado – embora algumas relações possam abranger vários contratos e os principais empreiteiros possam ter fornecedores e subempreiteiros preferenciais, dependendo do projeto específico. A configuração da cadeia de abastecimento para um novo projeto de construção será, na maior parte das vezes, diferente da dos projetos anteriores (com a adesão de um número variável de novos parceiros) e as empresas envolvidas poderão assumir novas e diferentes funções.

Por último, os empreiteiros principais encontram-se frequentemente numa situação ambivalente. Embora estejam interessados em melhorar a SST e as condições de trabalho, têm, no entanto, de manter uma certa pressão sobre os subempreiteiros para gerir o tempo e os recursos, manter os preços baixos e permanecer dentro do prazo acordado — que, uma vez mais, são fontes de desempenho problemático em matéria de SST em muitas cadeias de abastecimento do setor da construção.

Em conjunto, estes fatores conduzem a um maior risco de desorganização e desintegração, o que, por sua vez, pode ter consequências graves para a segurança e saúde. Uma vez que as empresas a jusante da cadeia de abastecimento procuram apropriar-se ao máximo do valor criado, a concorrência feroz pelos contratos de construção pode levar a uma menor atenção para com a SST. A divisão de funções em termos de gestão da SST pode não ser clara, e os trabalhadores subcontratados estão muitas vezes menos informados sobre políticas e procedimentos importantes (Choe et al., 2020).

O cliente como novo interveniente

Os clientes do setor da construção podem influenciar e, de alguma forma, mitigar os desafios em matéria de SST, mas para tal é necessário um maior envolvimento nas práticas de SST nos estaleiros de construção. A chave é um elevado nível de compromisso em matéria de segurança, bem como pessoas e recursos específicos destinados a apoiar, influenciar e controlar os esforços no domínio da SST do empreiteiro principal. Sabemos, a partir de vários exemplos, que, quando os clientes elevam os requisitos de SST na cadeia de abastecimento, como verificado nos Jogos Olímpicos de Londres e

na construção da ponte entre Copenhaga e Malmo, por exemplo (Hasle et al., 2017; Spangenberg et al., 2002), tal pode ter um impacto positivo nos esforços globais de SST no setor da construção.

No projeto Lift-OSH, encontramos dois exemplos elucidativos deste tipo de «regulamentação dirigida pelo cliente».

Exemplo 1: Uma grande empresa de transportes como cliente do setor da construção

O primeiro exemplo diz respeito a um grande projeto de infraestruturas de transporte. A empresa cliente tem a reputação de estar empenhada na segurança e saúde nos seus projetos e, nos últimos anos, sofreu uma mudança significativa no seu processo de gestão no sentido de evoluir para um «cliente do setor da construção profissionalmente competente » (tal como descrito pelo diretor de SST). Isto significa, por exemplo, que emprega especialistas profissionais no setor da construção em diferentes funções especializadas relacionadas com as várias fases e partes do processo de construção. Além disso, a empresa cliente criou um grupo de peritos em SST oriundos de universidades e outras instituições para a aconselhar de forma independente e para inspirar os profissionais do departamento de SST da empresa.

Dá prioridade à relação com os principais empreiteiros do projeto muito para além da assinatura do contrato e dos relatórios trimestrais acordados contratualmente com indicadores-chave de desempenho (ICD) em matéria de SST relativos a acidentes, quase acidentes e visitas de autoridades. De facto, a empresa cliente empregou gestores/encarregados de obra a tempo inteiro em todos os locais da construção, com o conhecimento e a discrição necessários para supervisionar e auxiliar as atividades de SST dos empreiteiros principais. O gestor/encarregado de obra também participa em visitas de segurança semanais com gestores de SST e representantes dos trabalhadores. Além disso, todas as semanas há uma visita de segurança com a participação dos diretores de projeto, quer da empresa cliente, quer do empreiteiro principal. Nessas visitas, assinalam erros ou omissões relacionados com os equipamentos de proteção individual (EPI) obrigatórios, barreiras de segurança, andaimes e outras preocupações de segurança com que se deparam. Desta forma, a empresa cliente procura demonstrar o compromisso da empresa para com a segurança, indo além do «departamento» de segurança existente nas empresas e estendendo-se às funções e aos gestores do próprio projeto de construção. Isto envia aos subempreiteiros o sinal de que são avaliados neste parâmetro nas mesmas condições rigorosas que os outros.

A empresa cliente também iniciou uma «academia de segurança», que assume a forma de vários cursos de educação em matéria de segurança, todos obrigatórios para os diferentes grupos do estaleiro de construção. Todos os trabalhadores que entram num dos seus locais de trabalho, mesmo os subcontratados para trabalhos de curta duração, têm de assistir a uma aula obrigatória (entre 4 e 5 horas) de formação em matéria de segurança. A formação é paga pelo cliente e, por conseguinte, é gratuita para o empreiteiro principal e para os subempreiteiros. No entanto, exige que permitam que os trabalhadores participem dentro do horário de trabalho, o que implica custos salariais por hora para os empreiteiros e subempreiteiros. Todos os que ocupam cargos de gestão em empresas contratantes que pretendam trabalhar num dos projetos da empresa devem também participar num *workshop*. Tal abrange os chefes das equipas, bem como os gestores de projetos com vários anos de experiência em empresas de construção multinacionais.

Por último, a profissionalização das funções dos trabalhadores de SST na sede da empresa garante que a empresa cliente dispõe de capacidade profissional para investigar acidentes nos locais. Todos os gestores de SST recebem formação na metodologia *Tripod Beta* para a análise de acidentes.⁵ Todos os empreiteiros e subempreiteiros são contratualmente obrigados a informar a sede, de qualquer acidente, num curto espaço de tempo. Em seguida, os profissionais da empresa cliente devem decidir

⁵ Para mais informações sobre o Tripod Beta, consulte: <https://www.wolterskluwer.com/en/solutions/enablon/bowtie/expert-insights/barrier-based-risk-management-knowledge-base/tripod-beta#:~:text=The%20Tripod%20method%20is%20based,Neglecting%20to%20wear%20PPE>

se intervêm diretamente e formam um grupo de investigação com coordenadores e gestores de SST das empresas contratantes, ou se a análise das causas é simples e não exige a sua participação direta, caso em que acompanharão de perto o trabalho de investigação. Os esforços são bastante bem-sucedidos em todos os níveis da cadeia de abastecimento, pelo menos de acordo com os intervenientes entrevistados e os documentos internos. Quer os principais empreiteiros, quer os subempreiteiros levam os esforços muito a sério e, além disso, conhecem detalhadamente as políticas da empresa cliente.

Exemplo 2: Um fabricante multinacional de *hardware* informático como cliente do setor da construção

Um fabricante multinacional de *hardware* informático desenvolveu a sua própria função de construção profissional interna para ajudar na construção de projetos em que é o cliente. Esta entidade estabelece uma ligação entre a empresa-mãe (o cliente final) e o empreiteiro geral. Não gere o trabalho de construção diário; os subempreiteiros do setor da construção têm contratos com o empreiteiro geral e não com a empresa cliente.

No entanto, esta assume uma série de tarefas que não estão normalmente associadas a um cliente. Em primeiro lugar, pré-qualifica não só o empreiteiro geral com o qual tem um contrato direto, mas também os subempreiteiros cujos contratos serão celebrados com o empreiteiro geral. Os subempreiteiros que são então selecionados têm de concordar com os requisitos contratuais que especificam os níveis de formação, um determinado número de trabalhadores de segurança com base na dimensão da mão de obra do empreiteiro, e cumprir os requisitos mínimos de desempenho do cliente — apesar de o seu contrato ser celebrado com o empreiteiro geral e não com o cliente. A função de construção do cliente ministra a formação inicial aos novos subempreiteiros; esta formação centra-se na prevenção de acidentes de trabalho. Uma vez iniciados os trabalhos, a empresa realiza regularmente no local debates informais sobre segurança e saúde no trabalho, com recurso a quadros brancos, e efetua visitas diárias ao local. Também desenvolve e fornece materiais de formação em segurança para os trabalhadores (no local) e para os gestores (no local e fora do local) nas empresas contratantes e subcontratantes, para os ajudar a compreender de que forma o trabalho deve ser realizado, garantir que cumprem os regulamentos e os requisitos mínimos de desempenho do próprio cliente, bem como para partilhar a aprendizagem entre os seus projetos globais. Por último, realiza também auditorias ao local e paga a terceiros para realizarem auditorias adicionais ao local.

Este elevado nível de requisitos de SST tem um custo para o empreiteiro geral e os subempreiteiros; o cliente paga um montante adicional aos empreiteiros, bem como para a manutenção desta sede interna. Relativamente aos custos dos seus projetos de construção, estes não são demasiado elevados e o cliente considera vantajoso cobrir estas despesas adicionais. No entanto, para os clientes de empresas com margens de lucro mais baixas ou com projetos de construção mais pequenos ou menos especializados, esta abordagem exigente e orientada para o cliente seria mais difícil de justificar. Por último, quando solicitados a esclarecer as deficiências da regulamentação atual, que fariam com que os seus concorrentes também assumissem tais atividades (e suportassem os custos), indicaram que a regulamentação atual é satisfatória. Trata-se antes de “aplicar as disposições em vigor”.

Implicações práticas

Existe um grande potencial para melhorar a SST e as condições de trabalho no setor europeu da construção, se, entre outros desafios, os decisores políticos públicos puderem incentivar as organizações de clientes a participarem ativamente na regulamentação e gestão das atividades de SST em grandes projetos de construção. A nossa investigação mostra que a participação ativa dos clientes nas atividades quotidianas tem potencial para melhorar a eficácia das atividades de SST em todos os domínios. Há vários exemplos dessas atividades: visitas de segurança e avaliação dos riscos concretos, atividades relacionadas com incidentes graves, como acidentes e quase-acidentes, e atividades de sensibilização e reforço da cooperação em torno de questões de SST nos estaleiros de construção.

Os dois exemplos atrás referidos representam empresas clientes que seguem as prescrições da legislação europeia e nacional. É fundamental compreender os mecanismos que os levaram a adotar esta posição e descobrir se e de que forma esses mecanismos são transferíveis para outras empresas clientes noutros contextos. Estamos também cientes das limitações de uma abordagem de «melhor prática» como a apresentada na presente síntese de políticas. Existem, evidentemente, vários elementos contextuais em jogo nos dois casos que os tornam únicos e, de alguma forma, inimitáveis para outras organizações clientes. Por conseguinte, os estudos dos mecanismos reguladores que impeliram ou levaram as duas organizações clientes a agir terão de ser exaustivos e pormenorizados.

No entanto, com «boas práticas» como as referidas na presente síntese de políticas, podemos, pelo menos, traçar o caminho para outras empresas clientes que possam estar interessadas em seguir o seu exemplo. Mais de 40 estudos de caso são descritos e analisados de forma mais pormenorizada no próximo relatório final do projeto Lift-OSH⁶.

Referências

- Ahlstrand, R. (2022). *Structures of subcontracting: Work organisation, control, and labour in the Swedish building sector*. Universidade de Lund. <https://lup.lub.lu.se/record/2803902b-6ba8-4b3a-9a1b-2953a26dd1f3>
- Choe, S., Seo, W., e Kang, Y. (2020). Inter-and intra-organizational safety management practice differences in the construction industry. *Safety Science*, 128, 104778. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2020.104778>
- Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho. 2000. *Occupational Safety and Health in Marketing and Procurement*. https://osha.europa.eu/sites/default/files/TE3000811ENC_-_Occupational_safety_and_health_in_marketing_and_procurement.pdf
- Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho. (2014) *Construction sector: Working conditions and job quality* [Eurofound Working Conditions Survey (EWCS)].
- Shepherd, R., Lorente, L., Vignoli, M., Nielsen, K., María Peiró, J., 2021. Challenges influencing the safety of migrant workers in the construction industry: A qualitative study in Italy, Spain, and the UK. *Safety Science*, 142, 105388. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2021.105388>
- Spangenberg, S., Mikkelsen, K.L., Kines, P., Dyreborg, J., Baarts, C., 2002. The construction of the Øresund Link between Denmark and Sweden: the effect of a multi-faceted safety campaign. *Safety Science* 40(5), 457-465. [https://doi.org/10.1016/S0925-7535\(01\)00013-3](https://doi.org/10.1016/S0925-7535(01)00013-3)

Autores: Christian Uhrenholdt Madsen e Yanbing Chen.

Investigadores num consórcio de seis organizações de investigação de cinco países europeus, são responsáveis pelo projeto e pelas conclusões.

Gestão do projeto: Dietmar Elsler, Annick Starren, Lothar Lieck - Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho (EU-OSHA).

A presente síntese de políticas foi encomendada pela Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho (EU-OSHA). O seu conteúdo, incluindo quaisquer opiniões e/ou conclusões expressas, é da responsabilidade exclusiva do(s) seu(s) autor(es) e não reflete necessariamente os pontos de vista da EU-OSHA.

⁶ <https://osha.europa.eu/en/themes/good-osh-is-good-for-business/improving-compliance-osh-regulations>

Nem a Agência Europeia nem qualquer pessoa que aja em seu nome assumem responsabilidade por eventuais utilizações da informação que se segue.

© Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho, 2024

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

A utilização ou reprodução de fotografias ou de outro material não protegido por direitos de autor da EU-OSHA deve ser autorizada diretamente pelos titulares dos direitos de autor.