

Contextos e disposições em matéria de segurança e saúde no trabalho nas microempresas e pequenas empresas na UE – Projeto SESAME

**Observatório Europeu dos Riscos
Resumo**

Autores

David Walters e Emma Wadsworth, Cardiff Work Environment Centre, CWERC (Centro de Investigação do Ambiente de Trabalho de Cardife), Universidade de Cardife, para o Grupo de Investigação do Projeto SESAME: Micro e Pequenas Empresas Seguras

Agradecimentos

O presente resumo foi elaborado com os contributos das Equipas Centrais de Investigação do Projeto SESAME: Monique Ramioul e Laurianne Terlinden, Research Institute for Work and Society, Katholieke Universiteit Leuven (HIVA-KU Leuven); Peter Hasle, Jan Vang e Bjarke Refslund, Centre for Industrial Production, Aalborg University (CIP); e Ann-Beth Antonsson, Swedish Environmental Research Institute (IVL) (estas instituições foram responsáveis pelas versões iniciais); e Lothar Lißner e Réka Zayzon, Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOP). Foi igualmente comentado pelas Equipas de Investigação em Grupo, mais alargadas, do Projeto SESAME, incluindo investigadores do Politecnico di Milano (POLIMI), da Tallinn School of Economics and Business Administration, Tallinn University of Technology (TTU) e pelo National Research and Development Institute of Occupational Safety (INCDPM, Roménia).

Além disso, agradecemos aos membros do Grupo Consultivo do Projeto, Ellen MacEachen, Joan Eakin, Michael Quinlan e Jukka Takala, os seus indispensáveis e interessantes comentários sobre este relatório, e a Vicky Parkin a sua ajuda na elaboração da versão final. Agradecemos ainda aos representantes dos pontos focais e funcionários da EU-OSHA pelos seus ponderados comentários.

Gestão do projeto: Malgorzata Milczarek, Marine Cavet – (EU-OSHA)

**Europe Direct é um serviço que responde
às suas perguntas sobre a União Europeia**

Linha telefónica gratuita (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Alguns operadores de telecomunicações móveis não autorizam o acesso a números 00 800 ou poderão cobrar uma tarifa por estas chamadas.

Mais informações sobre a União Europeia na Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>).

Uma ficha catalográfica figura no fim desta publicação.

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016

ISBN: 978-92-9240-922-7

doi:10.2802/90456

© Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho, 2016

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Prefácio

As microempresas e pequenas empresas (MPE) constituem a espinha dorsal da economia da União Europeia e são consideradas como um motor fundamental do crescimento económico, da inovação, do emprego e da integração social. Cerca de metade dos trabalhadores europeus trabalham em MPE. A gestão eficaz da segurança e saúde no trabalho (SST) nas MPE é essencial para garantir tanto o bem-estar dos trabalhadores como a sobrevivência económica a longo prazo destas empresas. Contudo, as estatísticas e os estudos mostram que muitos dos seus trabalhadores não gozam da devida proteção em matéria de segurança e saúde e que continua a ser difícil garantir uma boa gestão da SST nas MPE. Este problema é reconhecido no Quadro estratégico da UE para a saúde e segurança no trabalho (2014-2020), adotado pela Comissão Europeia, que identifica a necessidade de reforçar a capacidade das MPE para aplicar medidas eficazes e eficientes no que respeita à prevenção de riscos como um dos principais objetivos estratégicos em matéria de segurança e saúde no trabalho.

A EU-OSHA, em resposta às discrepâncias existentes entre os requisitos em matéria de SST e as práticas no local de trabalho, lançou um projeto alargado para um período de três anos (2014-2017) com o objetivo geral de identificar os principais fatores de sucesso em termos de políticas, estratégias e soluções práticas para melhorar a SST nas MPE da Europa. O projeto, encomendado a um grupo de investigadores que constituem o Consórcio «SESAME» (Microempresas e Pequenas Empresas Seguras) tem três grandes objetivos. Fornecerá um apoio baseado em dados concretos com vista à formulação de recomendações estratégicas, contribuindo assim para os atuais debates sobre a regulamentação da SST na Europa no que respeita às pequenas empresas. Em segundo lugar, identificará as boas práticas de gestão da SST ao nível do local de trabalho e facilitará o desenvolvimento futuro das ferramentas práticas já existentes ou de outras novas, incluindo o instrumento interativo em linha de avaliação de riscos (OiRA). Por último, as suas conclusões servirão de base a futuros estudos para aprofundar o conhecimento dos fatores determinantes de uma boa SST em MPE que operam em economias sujeitas a uma dinâmica de mudança.

O presente relatório apresenta os resultados da primeira fase do projeto, na qual se analisou o estado atual do conhecimento sobre a situação da SST nas MPE, identificando os dados já obtidos e os que ainda falta obter, nomeadamente sobre o nível das medidas de SST existentes e respetivos resultados, e também sobre questões contextuais como o quadro regulamentar e o apoio disponível. Como tal, proporciona ao projeto uma base de investigação sólida em que as próximas medidas de apoio às recomendações políticas e ao intercâmbio de boas práticas se poderão alicerçar. Na prossecução deste objetivo, a fase seguinte do projeto analisará as MPE com maior profundidade, a fim de compreender, da perspetiva dos empregadores e dos trabalhadores, os problemas e preocupações associadas à SST a nível do local de trabalho. A esta fase seguir-se-á uma outra investigação que envolverá decisores políticos, parceiros sociais e especialistas de SST, destinada a identificar os principais elementos que determinam o sucesso das políticas, estratégias e intervenções no local de trabalho. Ao longo dos próximos anos, a EU-OSHA irá publicar e divulgar os resultados em que as recomendações políticas se baseiam e que demonstrem as boas práticas de promoção de uma melhor SST nas MPE.

Christa Sedlatschek

Diretora

Resumo

As microempresas e pequenas empresas (MPE) correspondem a quase 99 % das empresas na União Europeia (UE) e empregam quase 50 % dos trabalhadores da UE. Tendo em conta estes números e o papel significativo que essas empresas desempenham na sociedade e na economia da UE, a importância de existirem meios eficazes para prevenir os danos à segurança e saúde dos seus trabalhadores deveria ser evidente. A presente análise tem, por isso, o objetivo de contribuir para um estudo fundamentado, à escala da UE, dos conhecimentos existentes sobre a natureza e a experiência da segurança e saúde no trabalho nas microempresas e pequenas empresas. Examina, assim, a investigação existente sobre a natureza das microempresas e pequenas empresas e o seu papel na economia da UE, os indicadores conhecidos da dimensão da mortalidade e da morbilidade associadas ao trabalho nelas desenvolvido e as medidas que elas adotam para prevenir tais danos para os seus trabalhadores, tendo simultaneamente em conta os contextos estruturais, económicos e políticos dos Estados-Membros da UE a que pertencem. O seu intuito é orientar o desenvolvimento de políticas futuras neste importante domínio, ajudando, ao mesmo tempo, a identificar as grandes lacunas ainda existentes nos nossos atuais conhecimentos.

A abordagem adotada distingue-se de estudos anteriores em vários aspetos significativos.

Em primeiro lugar, incidiu sobre a literatura de investigação relevante e utilizou critérios de seleção sólidos relativamente ao material analisado. Abordámos esta literatura numa perspetiva crítica e realista, utilizando a técnica da *avaliação realista* para apurar até que ponto ela contribui para conhecermos melhor «o que funciona, para quem e em que contextos» ao examinarmos os dados relativos às medidas de segurança e saúde adotadas nas microempresas e pequenas empresas e às estratégias e recursos disponíveis para as consubstanciar.

Em segundo lugar, grande parte da investigação sobre segurança e saúde no trabalho (SST) em organizações mais pequenas está sobretudo orientada para a experiência e as necessidades dos proprietários-gestores, partindo do pressuposto de que existem interesses comuns entre estes, a sua empresa e os trabalhadores que empregam. No entanto, a literatura mais geral sobre as relações laborais e de produção nas pequenas empresas sugere que estes pressupostos não são inteiramente válidos. Por conseguinte, procurámos analisar também a investigação sobre os contextos sociais, económicos e regulamentares em que se insere a experiência de trabalho nas MPE. A adoção desta perspetiva tornou claro que, ao contrário da investigação e dos textos escritos sobre as organizações de maior dimensão, estes elementos têm sido pouco estudados nas MPE. Trata-se de uma omissão assinalável, por diversas razões, incluindo os desafios que as microempresas e pequenas empresas ditas «difíceis de aceder» colocam à regulamentação e à fiscalização regulamentar; o impacto que isto tem tido na reformulação e reorientação das estratégias regulamentares; a medida em que estas estratégias são «inteligentes» (por exemplo, na forma como exploram as posições das micro e pequenas empresas na cadeia de valor) ao alargarem o alcance ou os efeitos da regulamentação; e os contextos políticos e económicos em que a reformulação e a reorientação têm tido lugar, bem como a sua relação com o debate sobre a regulamentação, o risco e a carga regulamentar imposta às pequenas e microempresas. Assim sendo, procurámos fornecer uma *análise sociojurídica* mais consistente da experiência da SST e sua regulamentação nas microempresas e pequenas empresas do que a efetuada em abordagens anteriores.

Em terceiro lugar, tivemos de algum modo em conta as implicações dos contextos nacionais em que as MPE operam nos diferentes Estados-Membros da UE e comprovámos a existência de variações entre os Estados-Membros no que respeita à presença e à qualidade das medidas de SST nas microempresas e pequenas empresas. Na nossa análise, agrupámos os Estados-Membros da União Europeia de acordo com as suas características comuns em termos de economia, estrutura do trabalho, regulamentação e administração pública, a fim de ajudar a contextualizar as diferenças observadas quanto ao «que funciona e para quem» nas medidas de SST aplicadas nas MPE dos diversos Estados-Membros.

Em suma, a análise debruça-se sobre as lógicas, os mecanismos e as realidades que determinam a experiência de SST para os trabalhadores das MPE em moldes que venham a ser úteis tanto para a

ciência como para a política. O seu objetivo é avaliar de forma crítica o conhecimento existente sobre as medidas e os resultados das MPE em matéria de SST, as estratégias adotadas para as apoiar e os contextos sociais, económicos e regulamentares em que elas operam, bem como aferir as implicações que as lacunas de conhecimento identificadas terão para futuras investigações.

Principais conclusões

A nossa análise confirma a importância das microempresas e pequenas empresas na economia da UE. Para além do importante papel social que desempenham, trata-se de um facto diretamente observável em termos do seu número e da sua posição como fonte de emprego para uma parte substancial dos trabalhadores da UE. Além disso, está patente, de forma mais indireta, no apoio prestado à atividade e à produtividade das organizações de maior dimensão a que estão associadas nas cadeias de valor, através de várias atividades externalizadas e nas relações de contratação e subcontratação. É igualmente claro que, em resultado da interligação entre as intrincadas estratégias organizacionais e empresariais e as múltiplas limitações de recursos de que dispõem, uma percentagem considerável destas MPE recorre a «estratégias de redução de custos» para conseguir sobreviver económica e empresarialmente. Os numerosos trabalhadores destas empresas são mais suscetíveis de ter piores condições de trabalho, menor qualidade de emprego e, proporcionalmente, maiores riscos para a sua saúde, segurança e bem-estar.

Embora existam incertezas consideráveis relativamente a estes dados, o que dificulta a realização de estudos comparativos fiáveis, a literatura de investigação contém indícios sólidos de que a ocorrência de lesões graves e de mortes é proporcionalmente maior nas empresas mais pequenas do que nas maiores, e isto apesar da indiscutível influência setorial nos resultados relativos à SST. Embora seja mais difícil avaliar os efeitos da dimensão das empresas no que se refere às condições de trabalho e aos problemas de saúde relacionados com o trabalho, também neste aspeto existem muitos exemplos de maus resultados, e não há certamente nada na literatura que sugira que o trabalho desenvolvido nas MPE é globalmente mais saudável ou mais seguro do que nas empresas maiores. Há pois bons motivos para preocupação acerca das medidas de segurança e saúde existentes numa percentagem substancial de microempresas e pequenas empresas e essa preocupação aplica-se, em maior ou menor grau, a todos os Estados-Membros da UE, com poucos motivos de complacência relativamente a qualquer deles.

Os resultados a que chegámos apontam para a existência de um conjunto de fatores socioeconómicos e regulamentares que atuam de forma concertada para elevar os riscos para a saúde e segurança a que os trabalhadores estão expostos numa percentagem considerável das empresas mais pequenas para níveis superiores aos existentes em empresas maiores de setores comparáveis. Em suma, numerosos estudos identificam razões para a fraca adesão às medidas de gestão de SST nessas empresas. Estas incluem:

- A débil situação económica de muitas MPE e o fraco investimento que conseguem fazer em infraestruturas de SST;
- O limitado nível de conhecimento, sensibilização e competência dos seus proprietários-gestores tanto em relação à SST como aos seus requisitos regulamentares;
- A capacidade limitada para gerir os seus negócios de forma sistemática; e
- As suas atitudes e prioridades, atendendo aos recursos limitados de que dispõem e à preocupação com a sobrevivência económica da sua empresa, que conferem pouca importância à SST.

Aprofundámos um pouco mais estas debilidades subjacentes examinando a investigação sobre as experiências dos trabalhadores, as relações laborais e a regulamentação em matéria de SST. Concluímos que a «falta generalizada e multifacetada de recursos» para a SST vivenciada em muitas MPE tem raízes nos contextos mais vastos das relações sociais, económicas, regulamentares e laborais e nas estruturas e relações empresariais que as MPE estão inseridas. A concentração na literatura mais geral sobre estes assuntos ajudou a chamar a atenção para a heterogeneidade das

MPE, em termos não só da sua variedade institucional, mas também das variadas experiências vividas no seu seio e, em especial da diferença (frequentemente muito diferente) entre as experiências dos trabalhadores e as dos seus empregadores nessas empresas.

Concluimos ainda que a investigação sobre a regulamentação da SST nas MPE transmitiu, na generalidade, uma imagem de pouco empenho e práticas pouco conformes por parte dos proprietários-gestores destas empresas, entre as quais figuram as más práticas em matéria de SST. Mais uma vez, a situação é complexa e a heterogeneidade das MPE contribui para uma imagem contraditória. A literatura permitiu-nos identificar tipologias que procuram descrever os comportamentos em matéria de cumprimento da lei e suas razões, as quais confirmam que, para sobreviverem, muitas MPE adotam estratégias «de redução de custos» em que a exposição dos trabalhadores a riscos para a sua saúde e segurança atinge níveis desproporcionados. Muitas vezes, é também entre estas empresas que a investigação no domínio regulamentar identifica maior prevalência do incumprimento da lei. Detetámos um conjunto emergente de estratégias regulamentares com potencial para enfrentar estes desafios, que acompanham os atuais entendimentos patentes na literatura académica sobre as vantagens de combinar diversos tipos de disposições nas novas abordagens de governação económica e regulamentação. Constatámos, no entanto, que a investigação também revela que elas têm tido um sucesso limitado.

Quanto às estratégias destinadas a apoiar o desenvolvimento de medidas de SST adequadas nas MPE, encontrámos algumas provas relativas à eficácia de intervenções específicas. Globalmente, porém, as nossas conclusões indicam que a investigação neste domínio continua a debruçar-se pouco sobre os contextos em que as intervenções têm lugar e as possibilidades de serem transferidas. Isto leva-nos a concluir que, apesar de existir uma literatura florescente sobre várias intervenções específicas, continua a faltar uma avaliação mais aprofundada destas questões mais gerais para se poder compreender devidamente «o que funciona, para quem e em que contextos».

As nossas conclusões sugerem que os contextos nacionais também são importantes fatores determinantes das medidas aplicadas no local de trabalho e seus resultados. Na nossa análise dos dados do Segundo Inquérito Europeu às Empresas sobre Riscos Novos e Emergentes (ESENER-2), os Estados-Membros que impunham há mais tempo requisitos regulamentares centrados nos processos de gestão de SST registam um maior número de boas práticas de gestão de SST do que aqueles em que a imposição desses requisitos era mais recente. No entanto, como defendemos na versão integral do relatório, esta observação simplifica excessivamente o que poderá ser uma realidade mais complexa, na qual essas diferenças nacionais não podem ser explicadas simplesmente pela longevidade da substituição de uma regulamentação prescritiva por uma regulamentação baseada em processos em cada um dos Estados-Membros. É mais fácil compreendê-las através de um estudo aprofundado dos determinantes subjacentes a estas mudanças e da forma como os agentes económicos, o estado e a sociedade civil as suscitam, pelo que aludimos a estes determinantes mais em pormenor no relatório.

A literatura sugere, por exemplo, que entre os grupos de países que utilizámos para a nossa análise, existem diferenças entre as capacidades das MPE dos Estados-Membros das regiões norte e ocidental da UE para responder eficazmente aos desafios empresariais associados à globalização e as das MPE dos Estados-Membros das regiões sul e oriental da União, o que, por sua vez, pode influenciar a percentagem deste tipo de empresas que adotam estratégias de «redução de custos» nos diversos Estados-Membros. É pouco provável que tais diferenças se devam apenas a características inatas das MPE, sendo antes resultantes da interação entre estas empresas e os contextos sociais, políticos, regulamentares e económicos onde estão inseridas. Embora uma investigação mais alargada se tenha centrado nas consequências destes contextos em questões como a negociação coletiva e a fixação dos salários, há poucos estudos sobre a sua influência nas medidas de SST e seus resultados.

Reflexões sobre as conclusões

Muitas fontes descrevem as MPE como um elemento significativo da sociedade da UE e da sua economia. As diferentes formas de medição do seu contributo permitem ter presente que elas não são apenas uma importante fonte de emprego, mas que também apoiam o desempenho das organizações maiores, permitindo-lhes muitas vezes obter «eficiências económicas» graças à externalização dos custos e dos riscos para essas empresas de menor dimensão. Alertam também para o facto de que, em muitas dessas situações, as consequências de tais riscos são muitas vezes invisíveis para os sistemas de notificação e de registo, na medida em que não se inscrevem no âmbito das suas competências. Isto pode acontecer ainda com maior frequência se nos lembrarmos que o aumento da economia informal na UE assenta amplamente nas microempresas e pequenas empresas.

Encontram-se informações contraditórias na literatura sobre o papel das MPE na economia. Algumas fontes, centradas nas empresas que se dedicam especialmente a atividades de elevado valor acrescentado, apresentam-nas como histórias de sucesso empresarial e como importantes agentes da revitalização do crescimento económico. Outras fontes caracterizam as atividades de muitas empresas como estratégias de sobrevivência assentes na redução dos custos, em que as empresas com poucos recursos operam à margem da economia, muitas vezes em mercados de fácil acesso, e frequentemente como subcontratantes ou noutras situações de dependência em relação a empresas maiores, em que detêm pouca capacidade de decisão. Outras ainda retratam o trabalho nas MPE como altamente gratificante, socialmente integrado, flexível e variado, realizado por opção por indivíduos com um forte conjunto de aptidões e detentores de um poder no mercado de trabalho que não é insignificante. Contudo, há outras que sugerem uma preponderância de empregos de baixa qualidade, ocupados por trabalhadores com relativamente pouca instrução ou desfavorecidos sob outros aspetos, com baixas qualificações, uma vulnerabilidade significativa e trabalho precário. Por último, como já foi dito, uma análise aturada da investigação demonstra uma relação inversa entre a dimensão da empresa e as lesões graves e mortes, embora o trabalho com base em indicadores menos fiáveis (tais como os acidentes com perda de horas de trabalho e outros semelhantes) sugira, por vezes, padrões diferentes, como a existência de melhor desempenho nas microempresas do que nas pequenas empresas.

Estas perspetivas polarizadas das MPE são explicadas pela limitada disponibilidade de dados fiáveis e pela heterogeneidade que caracteriza as MPE como um grupo. Tal heterogeneidade aconselha cautela antes de se fazerem generalizações sobre as MPE, embora algumas categorizações gerais sejam importantes e necessárias para a eficácia das políticas. As nossas conclusões são claras a este respeito. No caso das medidas de segurança e saúde e bem-estar dos trabalhadores nas MPE, tanto a literatura analítica mais antiga como os recentes resultados de inquéritos à escala da UE sobre estas medidas demonstram de forma consistente que elas estão consideravelmente menos desenvolvidas nos locais de trabalho mais pequenos do que nos de maior dimensão, o que é válido independentemente do setor ou do país. Embora nem todas estas empresas possam ser assim descritas, uma percentagem substancial adota estratégias de sobrevivência assentes na «redução dos custos» e muitas operam em setores tradicionalmente considerados como sendo de elevado risco em termos de lesões físicas e problemas de saúde. Existem ainda indícios da existência de uma relação entre estas observações e os níveis desproporcionados de medidas e resultados insuficientes em matéria de segurança e saúde, bem como de má qualidade do emprego, numa percentagem substancial dessas empresas. Estes são domínios propícios a mais investigação e que também suscitam reflexões sobre o seu contexto político.

O contexto político

Não é difícil constatar que as políticas económicas dominantes na UE e nos seus Estados-Membros nas últimas décadas colocam as MPE numa posição bastante central para o crescimento económico e têm tentado reforçar este papel com o apoio de políticas económicas e regulamentares destinadas a promover a flexibilidade e a eliminar elementos considerados como restrições desnecessárias às empresas. Além de poderem contribuir para aumentar a liberdade face à regulamentação relativa à SST, tais políticas contribuem inquestionavelmente para promover as estratégias de «redução dos

custos» adotadas por grande parte das MPE, na medida em que facilitam a sobrevivência de empresas débeis e com poucos recursos. Esta situação ajuda a criar condições para a adoção de medidas de SST pouco consistentes, que por sua vez conduzem a maus resultados neste domínio. As políticas de desregulamentação (ou de reformulação da regulamentação) que visam eliminar regulamentos, isentar as empresas abaixo de uma determinada dimensão da obrigação de os cumprirem ou alterar a sua aplicação inserem-se nos objetivos de políticas mais vastas que pretendem reduzir a função de regulamentação e as instituições do Estado em geral, incentivando o crescimento do mercado e a assunção dessa função por outras formas de regulação privada. Consequentemente, muitas das instituições de regulamentação pública, incluindo as criadas para assegurar a fiscalização das medidas destinadas a proteger a segurança e a saúde dos trabalhadores, sofreram uma redução da sua dimensão e do seu âmbito de atuação, nos últimos anos. Ao mesmo tempo, foram obrigadas a gerir os seus recursos decrescentes nos cenários cada vez mais complexos e divergentes que continuam sujeitos à regulamentação, na medida em que os efeitos dessas mesmas políticas económicas e regulamentares também contribuem para aumentar a prevalência dos problemas, incentivando e apoiando a organização externalizada, fraturada e fragmentada do trabalho nas economias reestruturadas e reorganizadas da UE. Apesar de uma tendência generalizada de melhoria dos índices de acidentes de trabalho, é difícil fugir à conclusão de que existe uma relação entre essas mudanças estruturais e as más experiências de muitos trabalhadores das MPE em matéria de segurança e saúde, principalmente dos que trabalham nas empresas que adotam as estratégias de sobrevivência baseadas na «redução de custos» acima mencionadas. Neste contexto, por exemplo, não é totalmente claro de que forma o Quadro estratégico da UE para a saúde e segurança no trabalho, adotado em 2014, irá concretizar a sua intenção declarada de melhorar a aplicação das regras em matéria de saúde e segurança existentes, «em especial através do reforço da capacidade das microempresas e pequenas empresas para implementarem [estratégias] eficazes e eficientes de prevenção de riscos».

Além disso, as nossas conclusões indicam que esta evolução representa um desafio para as autoridades reguladoras, que continuam a ter de obrigar os responsáveis pelas MPE a cumprirem as regras, dispondo para isso, na maioria dos Estados-Membros, de menos recursos do que tinham anteriormente. Uma investigação mais alargada sobre a regulamentação deixa claro que o mercado e as abordagens voluntárias preconizadas pela política económica têm um impacto limitado no caso das MPE, que não têm nem vontade nem capacidade para as aplicar. Sempre que as exigências relativas aos preços e entregas dominam a regulamentação do mercado e as longas cadeias de abastecimento prevalecem, a investigação sobre os comportamentos em matéria de cumprimento da lei revelou que é exercida pouca pressão sobre as organizações de maior dimensão para que se preocupem com os riscos regulamentares ou reputacionais das suas estratégias empresariais em relação às MPE situados no final das suas cadeias de abastecimento. Os meios para enfrentar os desafios analisados na literatura, como por exemplo a combinação de diversos tipos de disposições regulamentares, a imposição de obrigações às empresas que estão no topo das cadeias de abastecimento, a combinação de incentivos baseados no mercado com obrigações regulamentares, o maior recurso estratégico a meios para aumentar os riscos de reputação, e assim por diante, são formas inovadoras de obrigar os titulares de direitos «difíceis de alcançar», como os das pequenas empresas, a cumprirem a lei. No entanto, como observámos, as nossas conclusões indicam que há poucos dados sobre até que ponto essas abordagens são efetivamente utilizadas.

Investigação futura

As nossas conclusões sugerem que as implicações para futuras investigações são essencialmente de dois tipos principais e conexos. Em primeiro lugar, há várias lacunas no atual conhecimento sobre a SST nas MPE da UE que poderão ser útilmente investigadas em estudos futuros. Em segundo lugar, as investigações anteriores têm diversos problemas de qualidade e cobertura que poderão ser proveitosamente resolvidos em estudos futuros. Passamos a descrevê-los nas seguintes subsecções. Serão depois apresentados em mais pormenor nas conclusões do presente relatório e nas suas recomendações.

Análise dos resultados quantitativos

Demonstrámos que uma análise sólida e já antiga apresenta provas concretas de uma relação inversa entre a dimensão dos estabelecimentos e as taxas de acidentes de trabalho graves e mortais. Existem provas circunstanciais que sugerem uma relação inversa semelhante entre a dimensão e o bom desempenho no que respeita à exposição a riscos associados a outros tipos de lesões, problemas de saúde relacionados com o trabalho, qualidade dos postos de trabalho e ambiente de trabalho. No entanto, a qualidade e a disponibilidade destas provas é insuficiente e varia entre os Estados-Membros. Há igualmente sinais de que os inquéritos nacionais que as produzem estão a decrescer em número e qualidade, não existindo uma análise desse tipo na maioria dos Estados-Membros. Tendo em conta as questões políticas descritas na secção anterior e, em especial, a necessidade de alcançar um equilíbrio entre o apoio ao papel das MPE na economia e a proteção da saúde, da segurança e do bem-estar dos milhões de trabalhadores empregados nessas empresas, a disponibilidade de dados fiáveis para analisar os resultados da SST é importante e fornecerá material que permitirá examinar melhor os efeitos resultantes da dimensão e do setor.

Essencialmente, as nossas conclusões indicam que, para uma percentagem substancial dos trabalhadores das MPE, os riscos para a sua segurança e saúde são potenciados por uma combinação de medidas inadequadas concebidas para os proteger em cenários em que há perigos significativos, especialmente em empresas que adotam as chamadas estratégias de «redução de custos» para garantir a sobrevivência económica. Contudo, existem seguramente outras MPE em que o trabalho realizado é menos perigoso e as estratégias de sobrevivência assentes na «redução de custos» são preteridas em favor de outras conducentes a um maior sucesso empresarial. A atual investigação contém alguns indícios de que os riscos poderão ser mais bem geridos neste grupo de empresas, em que os resultados positivos em matéria de SST são associados ao sucesso empresarial. No entanto, não é previsível que se consigam obter dados rigorosos a este respeito num futuro próximo. As oportunidades para um estudo mais aprofundado de todas estas questões seriam proporcionadas por uma análise comparativa e mais aprofundada de melhores dados quantitativos que reflitam as experiências nacionais e setoriais.

Contexto

Há boas razões para ir além das perspetivas limitadas que podem encontrar-se em grande parte da investigação especializada sobre a SST nas MPE, que tende a estar muito enquadrada pelos interesses e as experiências dos proprietários-gestores. A investigação futura deverá ter mais em conta a qualidade das *experiências dos trabalhadores* das MPE em matéria de SST. Não se pretende com isto sugerir que os proprietários-gestores devam ser menos estudados — a investigação nesta matéria identificou, e muito bem, o papel fundamental que eles desempenham. Também não significa que os contextos empresariais e económicos das microempresas e pequenas empresas possam ser ignorados. Contudo, importa reconhecer que o estudo dos contextos e dos fatores determinantes das experiências dos trabalhadores exige um quadro conceptual e uma metodologia adequados, cuja ausência detetámos em grande parte da investigação especializada sobre SST. Há vários exemplos de estudos na literatura sobre relações sociológicas e laborais em geral que fornecem algumas indicações úteis sobre a forma de colmatar esta lacuna.

Também se impõe reconhecer que «uma análise a montante» implica que se compreendam os efeitos dos contextos empresariais, económicos e regulamentares em que a SST nas MPE está inserida. Há consequências em termos de SST decorrentes da dependência ditada pela posição empresarial das MPE, que um conjunto substancial de estudos afirma terem efeitos profundos na determinação da natureza dos resultados da SST nos contextos mais amplos da regulamentação e da governação. Existe cada vez mais literatura sobre estes efeitos nas condições de trabalho e as suas implicações para a sua governação e regulamentação, embora, habitualmente, as MPE não sejam diretamente abordadas. São também cada vez mais numerosos os trabalhos que apontam para o papel da economia informal, do trabalho não declarado e da migração económica, cujos efeitos se fazem provavelmente sentir de forma desproporcionada nas MPE e, em particular, nas que adotam estratégias

«de redução de custos» para garantir a sobrevivência. Por conseguinte, existem lacunas significativas que futuros estudos terão de colmatar também neste caso.

Intervenção

As lacunas que encontramos na compreensão da relação entre intervenção, eficácia, transferibilidade e os contextos regulamentares e económicos mais gerais que regem estas questões apontam para a necessidade de uma investigação futura que vá além das narrativas largamente descritivas de programas, estratégias e intervenções e forneça uma *avaliação* mais adequada e sólida *da sua aceitação e dos seus efeitos*, em relação às características e ao contexto do setor em causa.

Observámos também que a investigação no domínio da intervenção nas MPE está principalmente centrada nas medidas destinadas a fazer face a riscos convencionais associados à exposição a agentes químicos, físicos ou biológicos. Existem poucos estudos que examinem as intervenções destinadas a apoiar a prevenção ou o controlo dos riscos psicossociais nas MPE. Concretamente, é necessário investigar melhor as possíveis relações entre a qualidade do emprego, as condições de trabalho e os riscos psicossociais que são sugeridas tanto pelos dados quantitativos agregados de alto nível como pelos estudos qualitativos mais aprofundados de experiências «vivas» em microempresas e pequenas empresas, e determinar se existem ou não possibilidades de intervenção que permitam melhorar os resultados no que diz respeito à saúde mental e emocional dos trabalhadores nestas situações.

Contextos nacionais

A nossa análise salienta a importância dos contextos nacionais na definição das medidas e dos resultados em matéria de SST nas MPE, o que se aplica igualmente à eficácia da intervenção. É óbvio que nada existe no vazio, que tudo faz parte dos «sistemas de segurança e saúde» nacionais em que se inserem nos diversos países. Pensamos que a abordagem que adotámos para agrupar os países na análise apresentada neste documento é um modelo útil para uma análise comparativa mais circunstanciada dos fatores determinantes das medidas de SST adotadas nas MPE e da eficácia das intervenções destinadas a melhorá-las.

Conclusões

Em conclusão, a nossa análise destaca a insuficiência das medidas de SST e os maus resultados correspondentes encontrados numa percentagem substancial de MPE, e identifica as razões que a literatura de investigação aponta para os justificar. Aponta o papel desempenhado pelos contextos económicos e regulamentares a este respeito, bem como o das políticas a nível da UE e a nível nacional em relação a estes pontos fracos. Refere os ensinamentos que podem ser retirados de investigações anteriores sobre as intervenções e os recursos necessários para ajudar a melhorar estas medidas e os seus resultados. Por último, identifica também uma série de lacunas na nossa compreensão destas questões e dos contextos em que ocorrem. Uma maior investigação nestas áreas é justificada e seria benéfica. Entendemos que a melhor forma de a realizar seria através de futuros trabalhos no terreno, através de estudos circunstanciados em MPE, efetuados a nível nacional, com uma análise mais aprofundada dos contextos regulamentares, económicos e políticos mais alargados identificados no presente relatório como importantes fatores determinantes das medidas e dos resultados em matéria de SST nas microempresas e pequenas empresas.

A Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho (EU-OSHA) contribui para tornar os locais de trabalho na Europa mais seguros, mais saudáveis e mais produtivos. A Agência investiga, desenvolve e distribui informação fidedigna, equilibrada e imparcial em matéria de segurança e saúde e organiza campanhas de sensibilização em toda a Europa. Criada pela União Europeia em 1994 e sediada na cidade espanhola de Bilbao, a Agência reúne representantes da Comissão Europeia, dos governos dos Estados-Membros e de organizações de empregadores e de trabalhadores, bem como destacados peritos de cada um dos Estados-Membros da UE e de outros países.

Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho

Santiago de Compostela 12, 5º andar
48003 Bilbao, ESPANHA
Tel. +34/944358400
Fax: +34 944358401
E-mail: information@osha.europa.eu

<http://osha.europa.eu>

