

Segurança e saúde nas micro e pequenas empresas da UE: das políticas à prática

Observatório Europeu dos Riscos
Síntese

Autores

Peter Hasle e Bjarke Refslund, Produção Sustentável, Departamento de Materiais e Produção, da Universidade de Aalborg, Copenhaga; Ann-Beth Antonsson, do Instituto Sueco de Investigação Ambiental (IVL); Monique Ramioul, do Instituto de Investigação para o Trabalho e a Sociedade da Universidade Católica de Lovaina (HIVA-KU Leuven); e David Walters, do Centro de Investigação do Ambiente de Trabalho de Cardiff da (CWERC) da Universidade de Cardiff.

Agradecimentos

Este relatório foi elaborado com base em estudos e contributos dos parceiros do Grupo de Investigação do Projeto SESAME: Laurianne Terlinden, do Instituto de Investigação para o Trabalho e a Sociedade, da Universidade Católica de Lovaina (HIVA-KU Leuven); Carsten Brück e Claudia Oldenburg, do Kooperationsstelle Hamburg IFE (KOOP); Emma Wadsworth, do Centro de Investigação do Ambiente de Trabalho de Cardiff (CWERC) da Universidade de Cardiff; Marina Jarvis, Karin Reinhold e Charles Woolfson, da Escola de Economia e Administração de Empresas de Taline, da Universidade Tecnológica de Tallin (TTU); Raluca Stepa, do Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento da Segurança Profissional (INCDPM) da Roménia; Guido J. L. Micheli e Enrico Cagno, da Escola Politécnica de Milão (POLIMI); e Sandrine Caroly e Déborah Gaudin, da Universidade Grenoble Alpes.

Além disso, agradecemos aos membros do Grupo Consultivo do Projeto, Ellen MacEachen, Joan Eakin, Michael Quinlan e Jukka Takala, os seus indispensáveis e pertinentes comentários sobre este relatório. Agradecemos ainda aos representantes dos pontos focais e agentes da EU-OSHA pelos seus judiciosos comentários.

Gestão do projeto: Malgorzata Milczarek e Boglarka Bola, Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho (EU-OSHA).

A presente síntese 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 dos seus autores e não reflete necessariamente os pontos de vista da 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 encontram-se disponíveis na Internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2017

© Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho, 2017

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

Prefácio

As micro 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 trabalha em MPE, e 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. As estatísticas e os estudos mostram, contudo, que muitos dos seus trabalhadores não gozam da devida proteção em matéria de segurança e saúde e que a garantia de uma boa gestão da SST nas MPE continua a ser um desafio importante. O Quadro estratégico da UE para a saúde e segurança no trabalho (2014-2020), adotado pela Comissão Europeia, reconhece a existência deste problema e identifica a necessidade de reforçar a capacidade das MPE para aplicar medidas eficazes e eficientes de prevenção de riscos como um dos principais objetivos estratégicos em matéria de segurança e saúde no trabalho.

A EU-OSHA, em resposta às lacunas existentes a nível dos requisitos em matéria de SST e das práticas no local de trabalho, lançou um vasto projeto 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» (Micro e Pequenas Empresas Seguras), tem três grandes objetivos. Fornecerá apoio baseado na evidência com vista à formulação de recomendações políticas, contribuindo assim para os atuais debates sobre a regulamentação da SST na Europa no que respeita às pequenas empresas. Além disso, identificará as boas práticas de gestão da SST ao nível do local de trabalho e facilitará o desenvolvimento futuro das ferramentas práticas 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 em mutação dinâmica.

Este relatório apresenta as conclusões da terceira fase do projeto, que identificou exemplos de boas práticas. A investigação envolveu autoridades de SST, parceiros sociais e peritos em SST no intuito de identificar elementos-chave de políticas, estratégias e intervenções no local de trabalho bem-sucedidas. Com base nas fases anteriores do projeto, em que se reviu os conhecimentos atualizados sobre a SST nas MPE e investigou mais aprofundadamente as MPE, a fim de compreender, do ponto de vista dos empregadores e dos trabalhadores, os problemas e preocupações associados à SST no local de trabalho, este relatório aponta para soluções eficientes, mas também identifica lacunas importantes no apoio existente oferecido às MPE. Estes desafios serão abordados de forma mais aprofundada na fase final do projeto que visa apoiar recomendações políticas e descrever as boas práticas para facilitar uma melhor SST nas MPE mais vulneráveis. Esses resultados serão publicados e divulgados pela EU-OSHA em 2018.



Christa Sedlatschek

Diretora

Síntese

A presente síntese apresenta os resultados de um projeto de investigação que analisa as políticas, as estratégias, os métodos e as ferramentas utilizados pelos intermediários, autoridades e instituições de segurança e saúde no trabalho (SST) para sensibilizar as micro e pequenas empresas (MPE) e as apoiar na gestão da SST, fazendo parte do projeto mais vasto «Safe Small and Micro Enterprises» (SESAME).

Tal como se verificou nas fases anteriores do projeto SESAME, o contexto institucional, socioeconómico e regulamentar tem um forte impacto sobre a SST nas MPE. Muitas MPE enfrentam desafios contextuais graves, como a pressão concorrencial, a concorrência de preços e a crescente fragmentação da produção, embora exista uma enorme variação entre as MPE no que respeita a estes fatores. Além disso, muitas MPE encontram-se frequentemente sob pressão devido à sua posição fraca na cadeia de abastecimento. Estas pressões traduzem-se num modelo de negócio vulnerável para muitas MPE, com margem de decisão limitada e poucos recursos económicos e de gestão que poderiam ser consagrados a outras questões que não a sobrevivência da empresa. Frequentemente, estas vulnerabilidades empresariais também colocam os trabalhadores em posições vulneráveis, com empregos não convencionais, baixos níveis de formação no local de trabalho e condições de trabalho precárias.

Os fatores contextuais, combinados com poucos recursos dedicados a tópicos como a SST nas MPE, levam a que uma grande parte das MPE tenha uma abordagem reativa em relação à SST, apenas raramente desenvolvendo iniciativas proativas de SST e reagindo principalmente a incidentes como inspeções, acidentes ou quase acidentes, ou a exigências de empregados ou clientes. Estes apelos externos à ação podem conduzir a ações preventivas destinadas a melhorar determinados fatores de SST, embora tendam a centrar-se principalmente na segurança e raramente em questões de saúde. As MPE são frequentemente empresas que se debatem com dificuldades de sobrevivência, com pouco interesse pela SST e que frequentemente não são atingidas pelas políticas de SST mais gerais ou pelos intermediários. Mesmo as MPE mais ávidas parecem, em geral, ser difíceis de alcançar, especialmente no que diz respeito a informação geral sobre a SST.

Resultados da investigação

O estudo consistiu em duas tarefas de investigação distintas. A tarefa 1 identificou bons exemplos de medidas de SST destinadas às MPE. Com base na literatura disponível, em entrevistas com as partes interessadas e em informações sobre a divulgação, e através da utilização dos bons exemplos e das informações obtidas junto das MPE, foram selecionados 44 exemplos, descritos em pormenor e analisados, a fim de identificar os principais fatores de sucesso. A tarefa 2 consistiu em seminários de diálogo (em seis dos países participantes) e grupos de reflexão e/ou entrevistas (em três países). Nos seminários e entrevistas de diálogo, os intermediários nacionais com relevância para a implementação da SST nas MPE discutiram abordagens em matéria de SST e identificaram os obstáculos ao desenvolvimento da SST nas MPE, partilhando pontos de vista e experiências com base na sua interação diária com as MPE. Os seminários envolveram quatro tipos diferentes de intermediários, incluindo representantes dos empregadores, representantes dos trabalhadores, reguladores e consultores de SST. As conclusões deste relatório baseiam-se na descrição de bons exemplos e nos dados recolhidos nos seminários e entrevistas. O relatório baseia-se igualmente na literatura de investigação relevante.

O projeto destaca uma vasta gama de bons exemplos que demonstram que a SST pode ser abordada e melhorada nas MPE. Tal pode ser conseguido através da interação direta com os intermediários, mas também através de outros meios, como incentivos económicos e requisitos da cadeia de abastecimento. Os intermediários podem desempenhar diferentes funções em relação à SST, tais como a divulgação de informação sobre SST, a tradução da regulamentação sobre SST, o aconselhamento das MPE sobre tópicos de SST e o apoio à evolução da SST nas MPE. As MPE constituem um grupo muito heterogéneo e diversificado, mesmo dentro de cada setor, e ainda mais entre setores, regiões e países. Por conseguinte, não existem soluções simples e únicas para os desafios da SST enfrentados por este grupo, e existe uma necessidade vital, mas difícil de alcançar, de adaptar políticas, programas,

instrumentos e iniciativas às necessidades específicas das MPE. Esta adaptação das políticas e iniciativas aplica-se desde o nível nacional ao nível setorial ou subsetorial e, em muitos casos, até ao nível dos processos de trabalho específicos de uma empresa. Os parceiros sociais a nível setorial desempenham um papel fundamental na conceção das adaptações setoriais.

Os bons exemplos apresentados no relatório utilizam diferentes mecanismos para apoiar as melhorias da SST nas MPE. Entre estes incluem-se ações destinadas a aumentar a sensibilização para os riscos de SST e a motivação para melhorar a SST no local de trabalho; apoio prestado tanto por intermediários de SST como por intermediários que não sejam de SST; fornecimento de instrumentos práticos para facilitar a identificação e o controlo dos riscos; formação para aumentar os conhecimentos em matéria de SST; e a prestação de apoio económico para facilitar a implementação de melhorias selecionadas em matéria de SST no local de trabalho. Alguns bons exemplos assumem a forma de programas orquestrados que combinam e coordenam os esforços dos diferentes intermediários e utilizam uma combinação de pressão regulamentar, informação e incentivos para dar início a melhorias da SST nas MPE. A maioria dos bons exemplos baseia-se na participação voluntária. As iniciativas e os exemplos voluntários têm um impacto positivo sobre a SST nas MPE envolvidas; no entanto, uma limitação importante destes regimes voluntários é o facto de não atingirem a grande maioria de MPE reativas e que tentam evitar um envolvimento ativo com instituições de SST.

Seguindo a abordagem reativa, as MPE procuram frequentemente soluções fáceis e diretamente aplicáveis para os problemas de SST em questão. Além disso, preferem um contacto pessoal face a face quando discutem soluções potenciais para as questões de SST, pelo que os intermediários acessíveis às MPE e capazes de ajudar a enfrentar as questões encontradas são muito valorizados pelas MPE. Os intermediários também podem ajudar as MPE a traduzir as exigências regulamentares mais técnicas em práticas diárias. As soluções de SST são mais facilmente integradas se forem alinhadas com as práticas de trabalho diárias das MPE e, por conseguinte, são mais suscetíveis de terem impactos positivos nas MPE. Os intermediários podem, assim, contribuir para melhorias importantes na SST nas MPE, em vários domínios.

Todos os quatro tipos de intermediários, isto é, os representantes dos empregadores e dos trabalhadores, os reguladores e os consultores de SST — juntamente com outros intermediários, como os fornecedores e, em particular, as companhias de seguros que detêm uma posição de destaque no sistema de SST em vários países — podem ter um impacto positivo na evolução das MPE em termos de SST, influenciando, controlando e apoiando as empresas através dos seus contactos pessoais, diretos e ~~frequentemente~~ frequentes, especialmente quando prestam aconselhamento concreto às MPE. O impacto dos diversos intermediários varia consoante os contextos, setores e tipos de intermediários nacionais. As inspeções do trabalho desempenham um papel importante em todos os países objeto da investigação. Embora a inspeção de conformidade continue a ser o principal foco, as inspeções do trabalho também aconselham e apoiam as MPE, sendo o equilíbrio entre a inspeção e o apoio considerado algo ambivalente. Os parceiros sociais têm um forte impacto nos países com tradições de longa data em matéria de diálogo social nacional e setorial, e a influência das associações de trabalhadores e empregadores organizadas é frequentemente alargada de forma profunda às questões de SST a nível local e do local de trabalho. Em muitos casos, as MPE mantêm relações boas e de confiança com as suas associações de empregadores e outras associações industriais. Os consultores de SST continuam a desempenhar um papel significativo em muitos países, mas a qualidade e o alcance diferem consideravelmente, e existem também diferenças significativas entre as disposições dos consultores de SST ~~quer seja a título gratuito quer~~ baseadas no custo ~~livre e não~~ mercado. Uma vez que a maioria das MPE tem recursos limitados, pode ser difícil para os consultores de SST aceder às MPE se as MPE tiverem de pagar pelo serviço.

Os requisitos regulamentares e a sua aplicação revelaram-se vitais para se chegar às MPE. É o caso, em particular, das MPE que têm uma abordagem reativa e enfrentam desafios substanciais no que respeita ao contexto socioeconómico. Os requisitos regulamentares e as inspeções do trabalho asseguram um grau mínimo de atenção das MPE e estabelecem padrões de referência para a SST, não só para os proprietários-gestores, mas também para outros intervenientes, como associações de empregadores, sindicatos e consultores de SST. A inclusão das inspeções e dos requisitos

regulamentares em diferentes iniciativas de SST também aumenta a sua projeção, em particular para a grande maioria de MPE que não são suscetíveis a medidas voluntárias.

As MPE estão fortemente integradas no seu contexto socioeconómico e dispõem de recursos limitados, pelo que a melhoria da SST nas MPE é um processo complexo que exige alterações organizacionais, processuais e técnicas nas empresas. A obtenção de um apoio eficaz é difícil e dispendiosa; por conseguinte, devem ser abordadas soluções abrangentes para a SST nas MPE, sob diferentes perspetivas, e aplicadas com a participação de diferentes intermediários e intervenientes. Frequentemente, existe um efeito de sinergia entre as várias políticas, atividades e programas, a fim de se obter um forte impacto. A coordenação ou orquestração das políticas entre os intervenientes pode contribuir para alcançar o melhor resultado possível. A coordenação dos esforços pode também superar algumas limitações ~~da-de uma~~ abordagem ~~particularista-mais particular~~ em muitos dos bons exemplos e orientar as políticas e os programas no sentido de uma abordagem mais holística para a melhoria da SST nas MPE.

Existem várias iniciativas que, a baixo custo, são eficientes para atingir uma grande parte das MPE. No entanto, nos últimos anos, os orçamentos públicos para as autoridades de SST e outros programas de SST foram reduzidos em muitos países, e parece irrealista esperar que a maioria das MPE seja abrangida por esses programas, especialmente as MPE que operam abaixo ~~do radar~~ dos ~~requisitos~~ regulamentar~~es~~, sem atribuir mais recursos. Uma vez que se verifica que os requisitos regulamentares e as iniciativas apoiadas pela inspeção têm um forte impacto sobre as normas de SST e a sensibilização nas MPE, um aumento dos esforços para aplicar esses requisitos e iniciativas nas MPE teria um impacto positivo. Além disso, existe uma forte exigência de adaptar as inspeções e outras atividades de regulamentação às necessidades das MPE, caso contrário os proprietários-gestores das MPE poderão ficar alienados no que respeita à SST.

Indicadores políticos

- Devido aos desafios identificados com que se defronta a maioria das MPE, os decisores políticos e as partes interessadas responsáveis pela melhoria da SST nas MPE devem dar maior prioridade às MPE e às suas necessidades especiais, tendo em conta, em particular, os limitados recursos disponibilizados tanto para as inspeções como para os programas voluntários.
- As MPE são, em geral, reativas em relação à SST, pelo que se considera que as políticas baseadas em requisitos regulamentares têm um alcance mais vasto, uma vez que muitas MPE não participam em regimes ou políticas voluntários.
- Programas, instrumentos e outras iniciativas bem concebidos podem ter um impacto positivo na SST nas MPE; em particular, o apoio, os instrumentos e as iniciativas que podem ser integrados nas práticas de trabalho diárias e na gestão das MPE podem ser prolíficos. O impacto pode ser consideravelmente reforçado através do apoio de políticas mais amplas destinadas às MPE e de recursos destinados aos inspetores e outros intermediários que estejam em contacto com as MPE.
- É necessário adaptar as políticas especificamente às necessidades, ao enquadramento empresarial e ao contexto das MPE. Isto tem de ser feito a nível setorial, mas, muitas vezes, são necessárias ações que visem níveis ainda mais detalhados, como subsetores e processos de trabalho. As organizações tripartidas e as associações setoriais podem facilitar essa adaptação às necessidades e exigências das MPE. Tal pode ser facilitado por uma colaboração mais estreita (orquestração) entre diferentes organismos reguladores governamentais, incluindo agências que não sejam de SST.
- Frequentemente, as MPE manifestam preferência pelos vários intermediários com quem estabelecem um contacto presencial. Desta forma, os intermediários podem aumentar o alcance, a eficiência e a legitimidade das políticas de SST dirigidas às MPE. No entanto, as reuniões presenciais também são dispendiosas, pelo que é crucial encontrar soluções rentáveis que assegurem a coordenação entre intermediários e explorem as possibilidades de

Segurança e saúde nas micro e pequenas empresas da UE: das políticas à prática

incluir vários intermediários que não sejam de SST, que têm frequentemente um amplo contacto com as MPE.

- Tal como confirmado por este estudo e pela fase anterior do projeto SESAME, a maioria das MPE dispõe de recursos limitados, em termos económicos e de gestão, pelo que é necessário fornecer programas de SST de baixo custo ou gratuitos, a fim de se atingir uma maior percentagem de MPE.

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 dos Estados-Membros da UE e de outros países.

Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho

Santiago de Compostela 12, 5.º andar

48003 Bilbao, Espanha

Tel.: +34 944358400

Fax: +34 944358401

Endereço

eletrónico:

information@osha.europa.eu

<http://osha.europa.eu>



Publications Office