

ENQUADRAMENTO TÉCNICO LEGAL DAS ACTIVIDADES DE RISCO ELEVADO

Lucília Duarte^a, Miguel Tato Diogo^b, J. Santos Baptista^a

^aCIGAR – Centro de Investigação em GeoAmbiente e Recursos

jsbap@fe.up.pt

^bFaculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Fernando Pessoa

mtatod@ufp.edu.pt

RESUMO

O presente artigo tem como objectivo equacionar um perfil de formação e de gestão para os Técnicos Superiores de Segurança e Higiene do Trabalho para as actividades económicas / áreas que a legislação portuguesa classifica como actividades de risco elevado. A opção por este trabalho assentou na percepção das dificuldades que as empresas prestadoras de Serviços Externos de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho sentem em encontrar técnicos superiores de SHT com formação de base adequada, ou formação específica ou, em alternativa, experiência profissional que corresponda às exigências que as actividades de risco elevado envolvem e exigem. Foram analisados dados relativos à realidade das referidas empresas, e constatada a carência de técnicos com o perfil adequado em número suficiente em muitas das referidas áreas. O estudo das actividades de risco elevado, a realidade das empresas prestadoras de serviços e um breve estudo comparativo com outros sistemas europeus, foram os argumentos de partida para a identificação das necessidades de formação de forma a ser possível formar técnicos possuidores das competências específicas e consolidadas necessárias.

Palavras-chave: *Actividades de risco elevado, Formação em SHT, Técnicos Superiores de SHT, Sistemas de Gestão.*

INTRODUÇÃO

De acordo com o 4.º Inquérito Europeu às Condições de Trabalho, efectuado em 2005 (UE a 25 países, acrescidos da Croácia, Turquia, Noruega e Suíça, abrangendo 235 milhões de pessoas empregadas), os factores causadores de riscos físicos e psicológicos não diminuíram na Europa nos últimos 15 anos. Aliás, as condições de trabalho têm tido um impacto negativo na saúde dos trabalhadores, em parte devido aos novos factores de intensificação e flexibilização associados a novas formas de organização do trabalho.

A nova abordagem da Prevenção de Riscos Profissionais, introduzida pela Directiva Quadro, veio estabelecer, para os Estados membros da União Europeia, a necessidade de, ao nível das empresas, se constituírem serviços de prevenção que organizem, de forma adequada, as actividades de segurança, higiene e saúde no trabalho. Adoptando o actual quadro legal nacional em matéria de SHST, como um verdadeiro sistema legal de gestão, a qualificação dos recursos humanos emerge como requisito estratégico. No contexto do preceito legal das “actividades de risco elevado”, de um breve estudo comparativo de outros sistemas europeus e da análise da realidade nacional, o objectivo principal deste trabalho é, pois, o de definir um perfil de formação do Técnico Superior de Segurança e Higiene do Trabalho para as áreas que a legislação portuguesa considera serem de risco elevado.

SERVIÇOS DE PREVENÇÃO COMO SISTEMAS DE GESTÃO

Os Sistemas de Gestão da Segurança e Saúde do Trabalho [SGSST] consagrados em referenciais normativos internacionais; as Directrizes da OIT (ILO-OSH 2001), a norma OSHAS18001:2007, de Julho de 2007 com a correspondência a nível nacional através das NP 4397:2001 (Especificações) e NP 4410:2004 (Linhas de Orientação), entre outros, estabelecem requisitos aplicáveis a qualquer organização que pretenda implementar e manter um sistema de gestão em matéria de prevenção de riscos profissionais. Uma política de SST que

identifique claramente quer os objectivos globais de SST, quer um compromisso para a melhoria de desempenho por um lado e acções de formação, sensibilização e competência que assegurem a competência dos colaboradores para o desempenho das tarefas que possam ter impacto para a SST, por outro, constituem dois dos requisitos mencionados.

Neste contexto da responsabilidade da gestão, de entendimento de medidas organizacionais como a definição de políticas em matéria de SST e da qualificação dos recursos humanos como acções preventivas estratégicas para um SGSST eficaz, os seguintes regimes jurídicos constituem um inequívoco exemplo:

- a) Acidentes Graves (Seveso), Decreto-Lei n.º 254/2007 de 12 de Julho, artigo 9.º - Política prevenção de acidentes graves envolvendo substâncias perigosas: *“O operador elabora a política de prevenção de acidentes graves envolvendo substâncias perigosas do estabelecimento, por cuja aplicação é responsável, que garanta um nível elevado de protecção do homem e do ambiente através de meios, estruturas e sistemas de gestão adequados, a qual consta de documento escrito.”*;
- b) Licenciamento industrial, Decreto-Lei n.º 209/2008 de 29 de Outubro, artigo 6.º - Segurança, prevenção e controlo de riscos: *“e) Implementar sistemas de gestão ambiental e sistemas de segurança e saúde do trabalho adequados ao tipo de actividade e riscos inerentes, incluindo a elaboração de plano de emergência do estabelecimento, quando aplicável;”*.

O investimento na qualificação de recursos humanos em matéria de SHST como estratégia preventiva e de garantia de competências para o desempenho das mais diversas funções: a) Coordenação Segurança e Saúde em Estaleiros Temporários ou Móveis conforme o Decreto-Lei n.º 273/; b) Conselheiros de Segurança para Transporte mercadorias estabelecido no Decreto-Lei n.º 322/2000 de 19 de Dezembro; c) o Delegado de Segurança no regime de Segurança Contra Incêndios em Edifícios publicado no Decreto-Lei n.º 220/2008 – Artigo 20.º Delegado de Segurança; d) O Técnico responsável para os Fitofarmacêuticos consagrado no Decreto-Lei n.º 173/2005 de 21 de Outubro, entre outros.

O actual quadro legal em matéria de SHST deve ser encarado como um sistema (legal) de gestão da prevenção de riscos profissionais. Mais do que um conjunto de requisitos legais, o edifício jurídico emanado da Directiva-Quadro configura um legítimo e incontornável sistema de apoio à decisão em matéria de SGSST. Estabelece políticas tal como previsto na Lei n.º 99/2003, artigo 273.º - Obrigações gerais do empregador, n.º 2, alínea d): *“Planificar a prevenção na empresa, estabelecimento ou serviço num sistema coerente que tenha em conta a componente técnica, a organização do trabalho, as relações sociais e os factores materiais inerentes ao trabalho;”*. Acresce a obrigatoriedade de garantir a organização e o funcionamento dos serviços de segurança, higiene e saúde no trabalho, nos termos previstos na Regulamentação do Código do Trabalho, publicada na Lei nº35/300, de 29 de Julho nos seus artigos 211.º a 289.º.

Intervenientes devidamente qualificados, sendo as suas funções objecto de formação adequada, são igualmente parte integrante deste sistema legal de gestão: o Médico do Trabalho; os Técnicos de SHT (nível V e III); Empregador ou Trabalhador designado; o Representante do empregador e o(s) Representante(s) dos trabalhadores (...). Neste elenco a formação e a certificação dos técnicos de prevenção, considerada área de actuação prioritária na prevenção de riscos profissionais, teve os seu maior impulso com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º110 de 29 de Julho de 2000 e com a publicação do Manual de Certificação do IDICT, em 2001.

Neste contexto de sistema de gestão a lei portuguesa define actualmente o que considera actividades de risco elevado no artigo 213º da Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, obrigando à organização de serviços internos, quando a empresa tenha mais de 30 trabalhadores expostos ao risco em questão. Todavia, a noção terá sido abordada já no Livro Verde dos Serviços de Prevenção das empresas em 1997, indo buscar a sua inspiração a uma vasta experiência legislativa a nível comunitário, muitas vezes em resultado de circunstâncias infelizes, como altas taxas de acidentes de trabalho e doenças profissionais ou de acidentes graves, cujas consequências ainda hoje se fazem sentir.

Tal destaque implica uma qualificação específica dos Técnicos superiores de SHT em sede da tramitação da autorização de serviços externos, prevista no art. 230.º da RCT. Esta autorização pode ser concedida para actividades das áreas de segurança, higiene e saúde, de segurança e higiene ou de saúde, para todos ou alguns sectores de actividade, bem como para determinadas actividades de risco elevado. (n.º 2 do art. 230.º da RCT); contudo a autorização para actividades de risco elevado depende da qualificação dos recursos humanos, as instalações e os equipamentos serem adequados às mesmas. (n.º 4 do art. 230.º da RCT). É nesta matriz jurídica que ganha pertinência um contributo para o estudo do perfil do Técnico Superior de SHT para as actividades de risco elevado.

METODOLOGIA PARA A CONSTRUÇÃO DO PERFIL

A proposta de um perfil de formação e de qualificação apresenta quatro contributos: a) estudo de cada actividade de risco elevado, tendo em conta a legislação vigente e as boas práticas aplicáveis; b) um breve estudo comparativo de outros sistemas jurídicos europeus; c) a caracterização do tecido empresarial e d) o estudo de empresas de prestação de serviços de shst.

Actividades de Risco Elevado

A lei prevê que as actividades de risco elevado sejam identificadas, quer em função da sua actividade (segundo a CAE de cada empresa) e para algumas das quais existe legislação sectorial, quer em função do tipo de risco, conforme consta da Tabela 1.

Tabela 4 – Actividades de risco elevado; (cfr. artigo 213.º da Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho)

Actividades	Critério
Trabalhos em obras de construção: demolições Trabalhos em ferrovias e rodovias sem interrupção de tráfego Indústrias extractivas Trabalho hiperbárico Fabrico e transporte de explosivos Fabrico e transporte de produtos pirotécnicos Indústria siderúrgica Construção naval Produção e transporte de gases comprimidos, liquefeitos ou dissolvidos	De acordo com a sua natureza: (CAE-Código das Actividades Económicas)
Queda em altura ou soterramento em obras de construção, escavação, movimentação de terras e túneis Utilização e armazenagem de quantidades significativas de produtos químicos perigosos Utilização de explosivos e materiais pirotécnicos Trabalhos que envolvam contacto com correntes eléctricas de média e alta tensão Utilização significativa de gases comprimidos, liquefeitos ou dissolvidos Radiações ionizantes Trabalhos que impliquem a exposição a agentes cancerígenos, mutagénicos ou tóxicos para a reprodução Trabalhos que impliquem a exposição a agentes biológicos dos grupos 3 ou 4 Trabalhos que envolvam risco de silicose	De acordo com o tipo de risco

Pode-se daqui inferir que esta definição legal se deve essencialmente a três ordens de razões: a) visa salvaguardar as actividades que, em toda a UE apresentam maiores índices de sinistralidade e de doenças profissionais, como é o caso da construção, das indústrias extractivas ou da siderurgia; b) em outros casos, baseia-se no tipo de riscos presentes, isto é, na natureza e dimensão da lesão/dano ou quando se está perante riscos que representam um perigo grave e iminente-podendo os mesmos provocar a morte ou lesão grave, num curto espaço de tempo. Estes riscos “especiais” também se justificam por determinados elementos indiciadores [1], como a difícil determinação da sua perigosidade; a dificuldade de controlo do mesmo, quer por motivos tecnológicos, quer por dependerem de muitos factores; ou o facto de muitas vezes adquirirem grandes proporções em situações de emergência e, por isso, fugirem ao controlo do indivíduo; c) também os infelizes acontecimentos resultantes dos acidentes de Seveso, Bhopal e Chernobyl, criaram a urgência de se legislar no sentido de no futuro se

evitarem, ou pelo menos se minimizarem as consequências de acidentes (industriais) graves como aqueles. Por isso, também a razão da existência da previsão legal sobre a utilização ou armazenagem de quantidades significativas de produtos químicos perigosos.

BREVE ESTUDO COMPARATIVO DE OUTROS SISTEMAS EUROPEUS

A organização dos serviços de prevenção nas empresas, implica, pois, para além dos meios técnicos e logísticos, os recursos humanos com competências próprias e específicas, com os conhecimentos necessários à implementação de políticas que visem, progressivamente, a criação de uma cultura de prevenção, quer nos trabalhadores, quer nos próprios empregadores. Meios humanos com as competências adequadas garantirão “elevados padrões de excelência numa área tão nevrálgica para a qualidade como a segurança e saúde laborais”. [4]

Todavia, passados mais de 15 anos sobre a transposição da Directiva para a lei portuguesa, analisando o quadro legal vigente, alguns aspectos da realidade existente empresarial nacional, identificam-se lacunas que resistem em manter-se e que dificultam a implementação eficaz dos serviços de prevenção pelas empresas, nomeadamente no que diz respeito ao perfil dos recursos humanos adequados às actividades de risco elevado. Essa situação, não é, contudo, exclusivamente nacional: a legislação de cada estado membro não responde inteiramente aos objectivos da Directiva, nem às prioridades da mesma, como a cobertura universal dos trabalhadores; serviços multidisciplinares; criação de estruturas internas de prevenção nas empresas, eventualmente completadas por serviços externos; e um controlo da prevenção por parte dos próprios trabalhadores (e sindicatos).

Assim, foi elaborado um pequeno estudo comparativo das soluções adoptadas por alguns estados membros da UE; (Bélgica, Espanha, França e Itália de modo mais exaustivo; para a Holanda, Alemanha, Grã-Bretanha, Luxemburgo, Áustria e Grécia de modo mais sumário), na busca de uma solução mais benéfica para a realidade portuguesa.

O contexto empresarial

Com bases nos dados relativos aos Quadros de Pessoal 2004, para um total de 300.850 empresas, a que correspondem 347.798 estabelecimentos e nas quais se encontram 2.779.585 pessoas ao serviço. Das 300.850 empresas, 90.829 inserem-se no comércio por grosso e a retalho e reparação automóvel, seguindo-se as indústrias transformadoras (com 44.626 empresas, sendo que a indústria têxtil continua a ter um peso significativo, com 8.674 empresas), e a construção, com 43.974 empresas. O alojamento e restauração vêm logo a seguir, com 33.335 empresas. A realidade portuguesa, que se baseia numa estrutura empresarial maioritariamente de micro e pequenas empresas, como se pode ver a seguir, através da evolução das empresas, em termos de dimensão, desde 1998 a 2002. [2] [3]

Tabela 5-Evolução empresas de 1998 a 2002 em número de trabalhadores [5]

Dimensão [n.º de pessoas]	1998 [n.º empresas]	1999	2000	2001	2002
1 a 4	134.558	144.092	162.367	170.662	182.983
5 a 9	45.906	48.909	52.161	55.705	58.158
10 a 49	33.123	35.335	37.323	40.089	41.104
50 a 99	3.635	3.783	3.927	4.118	3.752
100 a 249	1.889	1.923	1.937	2.045	1.886
250 a 499	480	500	497	544	495
Mais de 500	296	308	307	321	300
Total	219.887	234.850	258.519	273.484	288.678

No segundo trimestre de 2005 estavam empregadas, em Portugal, 5.132.000 [6] pessoas, (três quartos da população são empregados por conta de outrem), numa população activa de 5.531.300 pessoas, sendo que 2.364.900 eram mulheres. Refira-se que nesta data, a população total era de 10.553.800 pessoas. Destas 5.132.000 pessoas empregadas, 604.600

estavam na agricultura, silvicultura e pescas; 1.565.900 no sector da indústria, construção, energia e água; e 2.961.500 no sector dos serviços (com excepção da Administração Pública).

Empresas e os serviços de SHST

O conhecimento da realidade das empresas prestadoras de serviço externos de SHST constitui um dado fundamental para o objectivo base deste trabalho. De realçar que das empresas que requerem autorização ao organismo do estado competente para prestar serviços externos de SHST e as quais pretendem actuar em actividades de risco elevado, só cerca 20% têm os recursos humanos adequados a todas as áreas para que requerem a autorização. Grande parte recorre a consultores externos, mas só 5% o fazem na totalidade das actividades e a maioria não tem técnicos com a competência específica para desenvolver o seu trabalho, tendo em conta os riscos específicos em que estão envolvidos. Pode-se ainda inferir que um número razoável desistiu de requerer exercer actividade em áreas de risco elevado por não dispor dos recursos humanos adequados.

Das empresas em estudo, aprox. 70% pedem autorização para exercer a sua actividade nas mais variadas áreas de risco elevado. É significativo o facto de, cerca de 90% pretender intervir na área da construção. A actividade de risco elevado que surge depois é a indústria extractiva.

Em relação aos recursos humanos existentes nestas empresas, foram apenas analisados pormenorizadamente os perfis dos técnicos superiores nas empresas que pretendem exercer a sua actividade em áreas de risco elevado, uma vez que só é legalmente exigida esta informação a estas empresas. Não solicitando autorização para actuar em áreas de risco elevado, as empresas não têm que dar qualquer informação sobre os técnicos, para além do CAP, pelo que não é possível aferir das habilitações de todos eles.

Tabela 3 - Empresas: distribuição dos recursos humanos para o risco elevado

Recursos	%
Com Técnicos adequados a todas as actividades	16,4%
Exclusivamente com consultores externos	5%
Com consultores externos para algumas actividades	21,5%
Sem recursos humanos adequados (na totalidade)	35,4%

RESULTADOS E DISCUSSÃO

É urgente e essencial a definição de um perfil de técnicos superiores para as áreas de risco elevado, o que se conseguirá através da definição de critérios práticos e realistas e da alteração da formação, à semelhança de outros sistemas europeus. A mesma preocupação deverá ser adoptada para os riscos psicossociais. Assim, e aproveitando o que de melhor se encontra nos sistemas holandês, belga e espanhol, aponta-se para a adopção do conceito de equipas pluridisciplinares, em que, para além de um tronco comum, a formação dos agentes especialistas da prevenção tem que abranger igualmente áreas como a higiene industrial, a segurança, a ergonomia e a psicologia.

Daí que as competências e a adequação dos técnicos de SHST a cada caso sejam definidas, de acordo com orientações do organismo responsável pela acreditação das entidades, com base em três requisitos: a formação de base, a formação contínua e/ou específica e a experiência profissional. Considera-se uma solução adequada à realidade nacional, facilmente exequível, tem em conta três requisitos, que não sendo novidade, deverão ser implementados com alterações substanciais e rigorosas, a saber: a) alteração nos conteúdos programáticos do curso de técnico superior (com eventual alteração na duração da formação); b) definição de critérios específicos para o exercício da profissão em determinadas áreas: formação de base, formação contínua específica e experiência profissional e c) revisão do processo de homologação dos cursos e nas auditorias de acompanhamento.

Tabela 4 –Técnicos Superiores SHT vs. Riscos elevados: proposta de formação/qualificação

Especialização (riscos elevados)	Formação
Segurança do Trabalho (construção, trabalho hiperbárico, químicos perigosos, indústrias extractivas, explosivos e pirotecnia, siderurgia e c. naval, média e alta tensão, produção e transporte de gases comprimidos/liq.)	Formação académica nas várias áreas de Engenharia + formação de nível 5, com especialização + 3 anos experiência + formação contínua específica ao fim dos 3 anos de experiência
Higiene Industrial (radiações ionizantes, agentes cancerígenos, mutagénicos ou tóxicos, agentes biológicos grupo 3 ou 4, risco de silicose)	Formação académica em áreas cujo plano de estudos tenha uma vertente importante de química, biologia e física + formação de nível 5, com especialização + 3 anos experiência + formação contínua específica ao fim dos 3 anos de experiência
Psicossociologia do Trabalho	Formação académica na área ou formação académica, cujo plano de estudos tenha tido uma vertente importante de psicologia e sociologia ou relações laborais/negociação colectiva e legislação laboral + formação nível 5, com especialização + formação contínua específica ao fim de 3 anos
Ergonomia	Formação académica própria + 3 anos de experiência; ou formação académica de engenharia ou formação académica, cujo plano de estudos tenha tido uma vertente importante de antropometria, biomecânica, anatomia e fisiologia do esforço ou psicologia do trabalho + formação nível 5, com especialização + formação contínua específica ao fim de 3 anos

CONCLUSÕES

A lei permite que as empresas que, não sendo de risco elevado ou que o sendo, tenham menos de 30 trabalhadores expostos ao risco, possam recorrer a entidades externas para lhes prestarem os serviços de SHST; torna-se essencial que os Técnicos das empresas prestadoras de serviços sejam devidamente qualificados, exigindo-se uma grande competência técnica e uma formação adequada. Para além das actividades de risco elevado, acresce a preocupação com os riscos emergentes, como os que advém da organização do trabalho (trabalho nocturno, por turnos, tele-trabalho, trabalho temporário, entre outros), ou o assédio moral e sexual, o stresse, etc. Neste contexto a exigência de recursos humanos com as competências adequadas às áreas de risco elevado são, não só um requisito face ao organismo competente, mas também uma exigência dos trabalhadores e uma questão de responsabilidade social das empresas nacionais.

O organismo competente nos processos de autorização deve continuar o seu caminho de exigência, quer ao nível dos processos de autorização, quer ao nível da homologação de cursos de iniciação ou de formação contínua nestas áreas. As futuras auditorias de acompanhamento devem igualmente demonstrar este grau de exigência.

As áreas de risco elevado são complexas, quer do conhecimento técnico, quer do conhecimento legislativo e a contratação de um técnico superior para implementar um sistema de gestão de Segurança e Saúde no Trabalho nessas matérias não pode ser tomada de ânimo leve.

Num sistema complexo de responsabilidades, a adopção de códigos de ética profissional, o reconhecimento do contributo dos parceiros sociais e a valorização do capital humano nas organizações são ainda outros aspectos a considerar na procura de uma solução para os sistemas de gestão da prevenção dos riscos profissionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 Cabral, F., in Seminário Sobre Gestão da Segurança e Saúde do Trabalho, Junho 2006
- 2 Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho - The State of Occupational Safety and Health in the European Union. Bilbao, 1 de Fevereiro de 2000
- 3 Direcção Geral de Estudos, Estatística e Planeamento (DGEEP), Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2002, 2003 e 2005-Quadros de Pessoal 2002
- 4 Discurso do Secretário de Estado do Trabalho e Formação, Lisboa, 19 de Dezembro de 2000.
- 5 DGEEP/MTSS, Direcção Geral de Estudos, Estatística e Planeamento - Inquérito ao Emprego no sector estruturado, 2005. Lisboa, 2005
- 6 INE, Estatísticas do Emprego – 1º Trimestre de 2007
- 7 Conselho Económico e Social - Acordo de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho e Combate à Sinistralidade. 9 de Fevereiro de 2001
- 8 OIT-Organização Internacional do Trabalho - Sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho - Directrizes práticas da OIT. IDICT, 1ª edição, 2002
- 9 Actividades da União Europeia, Sínteses de Legislação - Estratégia Comunitária de saúde e segurança no trabalho 2002/2006. Bruxelas, 2006
- 10 Graça, Luís - Serviços de Saúde e Segurança no Trabalho em Portugal e na UE: Problemas e Perspectivas. Textos sobre saúde e trabalho, Escola Nacional de Saúde Pública da Universidade Nova de Lisboa, 2000

Sho2009