

ESTRATÉGIA  
NACIONAL  
PARA  
A SEGURANÇA  
E SAÚDE  
NO TRABALHO

# ESTRATÉGIA NACIONAL PARA A SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

ESTRATÉGIA NACIONAL PARA A SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO



ABRIL 2008

**EDITOR**  
Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT)

**IMPRESSÃO**  
Palmigráfica - Artes Gráficas

**TIRAGEM**  
5000 exemplares

**DEPÓSITO LEGAL**  
274984/08

Abril 2008

## Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2008

A segurança e saúde no trabalho são actualmente preocupações centrais de qualquer política de promoção da qualidade do emprego, seja ao nível das políticas públicas e da actuação dos actores institucionais do Estado, seja ao nível das próprias empresas, trabalhadores e parceiros sociais.

O relatório de avaliação da estratégia comunitária em matéria de saúde e de segurança no trabalho para 2002-2006 concluiu que, apesar de se ter verificado uma diminuição significativa da taxa de acidentes profissionais durante este período, continua a ser fundamental sensibilizar a opinião pública quanto à importância da saúde e da segurança no trabalho.

A nova estratégia comunitária para o período 2007-2012, divulgada pela Comunicação da Comissão intitulada «Melhorar a qualidade e a produtividade do trabalho: estratégia comunitária para a saúde e a segurança no trabalho 2007-2012» [COM(2007)0062] e pelos documentos de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanham [SEC(2007)0214], [SEC(2007)0215] e [SEC(2007)0216] - recentemente concretizada pela Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de Janeiro de 2008, sobre a estratégia comunitária 2007-2012 para a saúde e a segurança no trabalho -, representa um importante passo na promoção da qualidade e das condições de trabalho no espaço europeu, prevendo o objectivo da redução em 25% da taxa total de incidência de acidentes no trabalho na União Europeia (UE)

27 até 2012, através do reforço da protecção da saúde e da segurança dos trabalhadores enquanto factor determinante para o êxito da Estratégia de Crescimento e Emprego.

Este ambicioso objectivo de diminuição dos acidentes de trabalho apoia-se num conjunto de definições estratégicas, que visam:

- Estabelecer um quadro normativo moderno eficaz;
- Favorecer o desenvolvimento e a execução de estratégias nacionais;
- Promover mudanças de comportamento;
- Combater com eficácia os novos riscos; e
- Promover globalmente a segurança e saúde, a nível internacional.

Para tanto, torna-se necessário que sejam desenvolvidas e aperfeiçoadas, em cada Estado-membro, metodologias de avaliação dos riscos profissionais, de participação e formação dos trabalhadores, considerando em especial os sectores da actividade económica considerados de risco elevado e acautelando que as estratégias nacionais a implementar sejam dotadas dos instrumentos necessários à obtenção de elevados padrões de segurança e saúde no trabalho.

Assim, após discussão em sede de Conselho Nacional de Higiene e Segurança no Trabalho (CNHST), foi elaborada a Estratégia Nacional para Segurança e Saúde no Trabalho, para o período 2008-2012, concebida como um instrumento de política global de promoção da segurança e saúde no trabalho, de médio prazo, que visa dar resposta à necessidade de promover a aproximação aos padrões europeus em matéria de acidentes de trabalho e doenças profissionais e pretende alcançar o objectivo global de redução constante e consolidada dos índices de sinistralidade laboral e, bem assim, contribuir para melhorar, de forma progressiva e continuada, os níveis de saúde e bem-estar no trabalho.

Tendo em conta a dimensão nacional dos problemas de segurança e saúde no trabalho e, em especial, da sinistralidade laboral, a concretização das várias medidas previstas na Estratégia Nacional para a Segurança e Saúde no Trabalho deverá envolver a participação dos órgãos próprios das Regiões Autónomas. Deste modo, deverá ser promovida a adequada articulação com os órgãos regionais competentes para cada uma das acções, através da respectiva consulta na fase preparatória, e ser garantido o acesso a toda a informação considerada relevante, com vista à efectiva participação das Regiões Autónomas na respectiva execução.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1. Aprovar a Estratégia Nacional para a Segurança e Saúde no Trabalho, publicada em anexo à presente resolução e que dela faz parte integrante.
2. Determinar que a presente resolução entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Presidência do Conselho de Ministros, 12 de Março de 2008. - O Primeiro-Ministro, *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa*.



## ÍNDICE

### I

|  |    |
|--|----|
| <b>1. Enquadramento</b>  | 9  |
| <b>2. Antecedentes</b>   | 9  |
| 2.1. Acordo de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho - 1991   | 9  |
| 2.2. Acordo de Concertação Estratégica - 1996-1999   | 11 |
| 2.3. Livro Branco dos Serviços de Prevenção das Empresas - 1999  | 12 |
| 2.4. Acordo sobre Condições de Trabalho, Higiene e Segurança no Trabalho e Combate à Sinistralidade - 2001                       | 15 |
| <b>3. Diagnóstico</b>  | 17 |
| <b>4. Referenciais</b>   | 21 |
| 4.1. Melhorar a qualidade e a produtividade do trabalho: estratégia comunitária para a saúde e a segurança no trabalho 2007-2012 | 21 |
| 4.2. Resolução do Conselho sobre uma nova estratégia comunitária de saúde e segurança no trabalho para 2007-2012                 | 25 |

### II

|  |    |
|--|----|
| <b>Estratégia para a Segurança e Saúde no Trabalho 2008-2012</b> | 31 |
| <b>Objectivos gerais</b>   | 31 |
| <b>Objectivos operativos: acções a desenvolver</b>               | 32 |

|  |    |
|--|----|
| <b>1. No âmbito de políticas públicas coerentes e eficazes</b>   | 33 |
| <b>Objectivo 1.</b> Desenvolver e consolidar uma cultura de prevenção entendida e assimilada pela sociedade  | 33 |
| <b>Objectivo 2.</b> Aperfeiçoar os sistemas de informação no domínio da segurança e saúde no trabalho  | 35 |
| <b>Objectivo 3.</b> Incluir, nos sistemas de educação e investigação, abordagens no âmbito da segurança e saúde no trabalho                                      | 37 |
| <b>Objectivo 4.</b> Dinamizar o Sistema Nacional de Prevenção de Riscos Profissionais  | 38 |
| <b>Objectivo 5.</b> Melhorar a coordenação dos serviços públicos que exercem competências no domínio da segurança e saúde no trabalho                            | 39 |
| <b>Objectivo 6.</b> Concretizar, aperfeiçoar e simplificar normas específicas de segurança e saúde no trabalho   | 40 |
| <b>Objectivo 7.</b> Implementar o modelo orgânico da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT)  | 41 |
| <b>2. No âmbito do desenvolvimento da prevenção de riscos profissionais nas empresas, como pressuposto de uma melhoria efectiva das condições de trabalho</b>    | 42 |
| <b>Objectivo 8.</b> Promover a aplicação efectiva da legislação de segurança e saúde no trabalho, em especial nas pequenas empresas                              | 42 |
| <b>Objectivo 9.</b> Melhorar a qualidade da prestação dos serviços de segurança e saúde no trabalho e incrementar as competências dos respectivos intervenientes | 44 |
| <b>Objectivo 10.</b> Aprofundar o papel dos parceiros sociais e implicar empregadores e trabalhadores na melhoria das condições de trabalho nas empresas         | 47 |
| <b>3. Execução, acompanhamento e avaliação</b>   | 48 |

ESTRATÉGIA  
NACIONAL  
PARA  
A SEGURANÇA  
E SAÚDE  
NO TRABALHO

2008 2008 2008

2012 2012 2012

**I**



## I

### 1. Enquadramento

Na sequência da aprovação, pelas instâncias da União Europeia (EU), de uma nova Estratégia de Segurança e Saúde no Trabalho, para o período 2007-2012, é aprovada, no âmbito do Conselho Nacional para a Higiene e Segurança no Trabalho (CNHST), a Estratégia Nacional para a Segurança e Saúde no Trabalho, para o período 2008 -2012, que faz parte integrante do presente documento.

### 2. Antecedentes

2.1 Acordo de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho — 1991. — Em 30 de Julho de 1991, o Governo e os parceiros sociais sindicais e patronais subscreveram, no âmbito do Conselho Permanente de Concertação Social, um acordo de segurança, higiene e saúde do trabalho, cujos objectivos fulcrais foram os da estruturação de um sistema nacional de prevenção de riscos profissionais e da dinamização de políticas de segurança e saúde no trabalho.

Este acordo social para a segurança e saúde no trabalho assentou o seu desenvolvimento em objectivos gerais, desmultiplicados em objectivos específicos e medidas operacionais, a saber:

- Desenvolver o conhecimento sobre os riscos profissionais e formas de os prevenir;
- Informar, formar e qualificar para a prevenção de riscos profissionais;
- Desenvolver a organização da prevenção de riscos profissionais;

- Desenvolver o quadro de normas jurídicas e técnicas no âmbito da segurança e saúde no trabalho;
- Desenvolver as condições de prestação do trabalho.

Uma das implicações imediatas deste Acordo de 1991 foi a publicação, ainda no decurso desse ano, do Decreto-Lei n.º 441/91, de 14 de Novembro, que estabelece o regime jurídico do enquadramento da segurança, higiene e saúde no trabalho (SHST).

Este decreto-lei procedeu à transposição para a ordem jurídica interna da directiva quadro europeia relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho — Directiva do Conselho n.º 89/391/CEE, de 12 de Junho — e, simultaneamente, deu cumprimento às obrigações decorrentes da ratificação, pelo Estado Português, da Convenção n.º 155 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre segurança e saúde dos trabalhadores e ambiente de trabalho.

O regime jurídico do enquadramento da SHST assentou nas seguintes linhas de força:

- Dotar o País de referências estratégicas e de um quadro jurídico global capaz de garantir uma efectiva prevenção de riscos profissionais;
- Adaptar o normativo interno à directiva quadro europeia;
- Institucionalizar formas eficazes de participação e diálogo de todos os interessados em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e ambiente de trabalho.

Em 1992, o Ano Europeu para a Segurança e Saúde no Trabalho possibilitou a realização, no nosso país, de um vasto conjunto de iniciativas, em particular no domínio da sensibilização para a problemática da saúde e segurança no trabalho, tendo constituído uma importante abordagem tripartida que se inscreveu no âmbito do interesse que os temas relativos à prevenção de riscos profissionais começava a despertar.

A publicação do Decreto-Lei n.º 26/94, de 1 de Fevereiro, foi outra das consequências directas do Acordo celebrado em 30 de Julho de 1991. O reconhecimento de que seria prioritário estabelecer um conjunto de normas reportadas à organização e avaliação dos serviços de prevenção das empresas levou a que, através daquele diploma, se tivessem definido os parâmetros que instituíram o regime de organização e funcionamento das actividades de segurança e saúde no trabalho. A aplicação deste diploma normativo ficou associada a bastantes vicissitudes, que originaram uma primeira alteração, por ratificação, através da Lei n.º 7/95, de 29 de Março. Esta alteração não veio possibilitar, contudo, ao contrário do que era então expectável, a materialização das disposições contidas no regime jurídico do enquadramento da SHST, no domínio da organização e funcionamento dos serviços de SHST.

2.2 Acordo de Concertação Estratégica — 1996-1999. — O ano de 1996 marcou a assinatura de um novo acordo entre o Governo e os parceiros sociais. Tratou-se do Acordo de Concertação Estratégica, concebido para o período 1996-1999 e que, no capítulo referente à produtividade, condições de trabalho e participação, procedeu à definição da estratégia a adoptar neste domínio da acção governamental. Foram estruturadas as seguintes linhas de actuação estratégica, através das quais se pretendeu dar um forte impulso ao desenvolvimento das abordagens relativas à saúde e segurança no trabalho:

- Constituição das bases de uma rede nacional de prevenção de riscos profissionais e dinamização das respectivas organizações integrantes, especialmente nos domínios da formação especializada e da informação técnica;
- Envolvimento da comunidade técnica e científica no âmbito da prevenção de riscos profissionais;
- Inclusão progressiva das matérias de SHST nos programas escolares e de formação profissional;

- Realização de programas de acção sectoriais, tendo em vista abranger os sectores de actividade de maior sinistralidade;
- Estruturação de linhas de produção de instrumentos de divulgação, informação técnica e formação em SHST que possam servir para a divulgação, em especial junto dos trabalhadores e empregadores, através de campanhas de informação, formação e sensibilização sobre riscos profissionais;
- Estabelecimento do sistema de qualificação e certificação dos técnicos de prevenção em exercício, bem como do apoio à respectiva formação, nos diversos níveis;
- Criação e consolidação dos instrumentos operativos relativos às empresas prestadoras de serviços e técnicos de SHST;
- Inventariação e adaptação da legislação de SHST, tendo em vista a melhoria da eficácia da sua aplicação e elaboração da regulamentação em falta;
- Desenvolvimento de um sistema estatístico claro e adequado às necessidades;
- Desenvolvimento de programas de prevenção de riscos profissionais para os trabalhadores da administração pública central, regional e local;
- Elaboração de legislação incentivadora da reintegração de trabalhadores acidentados no mundo do trabalho, com atenção às respectivas especificidades;
- Reforço da capacidade técnica e da participação dos parceiros sociais, em especial nos domínios da formação de representantes dos trabalhadores e dos empregadores para a SHST.

2.3 Livro Branco dos Serviços de Prevenção das Empresas — 1999. — Entretanto, na sequência da publicação, em 1997, do Livro Verde dos Serviços de Prevenção e do debate público subsequente foi, por iniciativa do Governo, constituído um grupo de reflexão que, integrando especialistas em representação da comunidade técnica e científica, bem

como dos parceiros sociais sindicais e patronais, procedeu à elaboração do Livro Branco dos Serviços de Prevenção das Empresas.

A concepção deste documento partiu das reflexões contidas no Livro Verde, integrou os contributos resultantes do debate público e formulou diversas recomendações sobre as medidas a implementar, quer no plano normativo, quer no âmbito dos sistemas estruturantes da prevenção de riscos profissionais nas empresas, tendo em vista o quadro dos novos desafios que se apresentavam no mundo do trabalho.

A Comissão do Livro Branco propôs aos poderes públicos a adopção de um conjunto de medidas, referentes a vários eixos, a saber:

- Regime de organização e funcionamento dos serviços de prevenção, evidenciando a missão e enquadramento dos serviços de prevenção, as actividades a desenvolver por estes, os sistemas de gestão da SHST nas empresas, os sectores de actividades de risco elevado, as modalidades a adoptar para a organização dos serviços (com a exclusão da modalidade «serviços interempresas») e a introdução de um sistema de qualidade dos serviços de prevenção, com a inclusão da qualificação dos respectivos profissionais, da homologação da formação, da acreditação das empresas, da normalização de procedimentos e avaliação das actividades desenvolvidas;
- Regimes específicos de organização dos serviços de prevenção, de acordo com sectores e grupos especiais, prevendo-se a flexibilização e adequação dos sistemas de gestão da prevenção nos locais de trabalho, bem como a adaptação das actividades de segurança e saúde no trabalho às respectivas especificidades;
- Regime de acreditação dos serviços externos de SHST, através da estruturação de um sistema de acreditação de empresas prestadoras de serviços externos

de SHST, adopção de um procedimento específico de certificação dos técnicos de segurança e higiene do trabalho (SHT), uniformização do sistema de certificação dos médicos do trabalho, enquadramento da actividade dos consultores de SHST e formação qualificante dos profissionais de SHT e dos médicos do trabalho;

- Regime enquadrador dos procedimentos técnicos de avaliação de riscos, através da estruturação de um sistema de normas-guia e, simultaneamente, da exclusão dos «organismos de referência»;
- Regime dos instrumentos de informação e avaliação da actividade dos serviços de prevenção, nomeadamente com a inclusão de um sistema de avaliação da actividade dos serviços de SHST e da estruturação de um modelo de relatório anual das actividades dos serviços de SHST;
- Participação dos representantes dos trabalhadores para a segurança e saúde no trabalho, através da regulamentação do respectivo processo de eleição e regime de protecção;
- Dinamização do CNHST, reformulando a sua missão, reenquadrando a sua composição e o seu funcionamento;
- Definição e avaliação de políticas de segurança e saúde no trabalho, com a introdução de diagnósticos de avaliação periódica;
- Estatísticas de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, com a previsão da sua reestruturação, de forma a abranger todos os sectores da actividade económica, a contemplar toda a população activa empregada, fornecer indicadores relevantes e disponibilizar dados em tempo oportuno;
- Apoios públicos às medidas de política de segurança e saúde no trabalho;
- Formação de actores do sistema de gestão da prevenção nas empresas, com a previsão da estruturação de um sistema de formação específica,

- nomeadamente formação qualificante de profissionais de SHST, formação habilitante para trabalhadores designados pelo empregador para assegurar as actividades de SHST e formação para os representantes dos trabalhadores no domínio da SHST;
- Integração da cultura da prevenção no sistema da educação;
  - Desenvolvimento da cultura da prevenção no sistema de formação profissional;
  - Reforço da capacidade dos parceiros sociais no âmbito da prevenção;
  - Gestão do sistema nacional de prevenção de riscos profissionais, através do reforço da capacidade da Administração, através de medidas dirigidas ao desenvolvimento de competências que permitam assegurar a dinamização e a coordenação dos recursos do sistema nacional de prevenção de riscos profissionais;
  - Melhoria da acção inspectiva, com a adopção de medidas que garantam um efectivo controlo continuado e coerente sobre os níveis de segurança e saúde nos locais de trabalho;
  - Informação técnica no domínio da prevenção de riscos profissionais, destinada nomeadamente à realidade das pequenas e médias empresas (PME).

2.4 O Acordo sobre Condições de Trabalho, Higiene e Segurança no Trabalho e Combate à Sinistralidade — 2001. — Este acordo foi subscrito pelo Governo e pelos parceiros sociais, na sequência de trabalhos conjuntos que procederam à incorporação de diversos documentos estratégicos concebidos no passado, nomeadamente os Acordos de 1991 e 1996 e o Livro Branco de 1999.

Foram, neste quadro de concertação social, fixados os seguintes objectivos estratégicos:

- Conciliar a modernização do tecido empresarial com a adopção de medidas visando a melhoria das condições de segurança e saúde no trabalho;

- Difundir e fomentar uma cultura de prevenção dos riscos profissionais, partilhada por empregadores e trabalhadores;
- Diminuir o número de acidentes de trabalho e de doenças profissionais.

No âmbito destas definições, foram considerados dois grandes eixos de desenvolvimento do Acordo, sendo o primeiro deles reservado à prevenção de riscos profissionais e combate à sinistralidade, enquanto que o segundo se referia aos serviços de segurança, higiene e saúde nas empresas.

Assim:

O eixo «Prevenção de riscos profissionais e combate à sinistralidade» incluía um conjunto de medidas de curto prazo — elaboração de um plano nacional de acção para a prevenção, a reactivação do CNHST, bem como a revisão das suas atribuições, composição e estrutura, a criação de um observatório da prevenção, a funcionar junto do CNHST, a adopção de medidas tendentes a reforçar a articulação, no seio da Administração Pública, dos organismos com competências no domínio da SHST e a revisão global da tabela nacional de incapacidades por acidentes de trabalho e doenças profissionais, bem como a actualização permanente da lista de doenças profissionais — enquanto que o eixo «Plano nacional de acção para a prevenção» incluía as definições relativas a este instrumento de acção: objecto, enquadramento institucional, âmbito temporal, conteúdos e, ainda, o apoio técnico ao CNHST, no âmbito do Plano Nacional de Acção para a Prevenção (PNAP).

O eixo «Serviços de segurança, higiene e saúde nas empresas» centrava-se nos seguintes aspectos nucleares:

- Criação de uma comissão de acompanhamento de implementação da legislação relativa aos serviços de SHST nas empresas, de natureza tripartida e a funcionar como comissão especializada do CNHST;
- Adopção de um Programa de Adaptação dos Serviços de Prevenção às Empresas, através da disponibilização

- de apoios financeiros e à contratação de técnicos de SHT e de médicos e enfermeiros do trabalho;
- Definição dos apoios ao papel do movimento associativo no desenvolvimento dos serviços de prevenção;
  - Regulamentação do processo de eleição dos representantes dos trabalhadores para a higiene e saúde no trabalho;
  - Promoção da formação de profissionais de SHST;
  - Promoção da formação de representantes dos trabalhadores para a SHST;
  - Cobertura legislativa específica relativa à SHST no sector agrícola;
  - Elaboração de um plano de adaptação do Serviço Nacional de Saúde (SNS) às exigências específicas no âmbito da legislação sobre os serviços de saúde no trabalho, previstos no Decreto -Lei n.º 26/94, de 1 de Fevereiro;
  - Implementação da prevenção de riscos profissionais e, em particular, de serviços de SHST, através da negociação no âmbito da contratação colectiva.

### 3. Diagnóstico

Passados mais de 15 anos sobre a nova abordagem da prevenção de riscos profissionais que, no nosso país, como se referiu, teve o seu início marcado por um acordo social — Acordo de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, celebrado em 30 de Julho de 1991, pelo Governo e por todos os parceiros sociais sindicais e patronais —, que antecedeu o processo de transposição da directiva quadro para a ordem jurídica interna, é possível proceder a um balanço relativo ao desenvolvimento e implementação efectiva das políticas de prevenção de riscos profissionais.

Identificam-se neste balanço vários aspectos positivos da materialização das políticas de SHST, destacando-se:

- As questões relacionadas com a segurança e saúde no trabalho constituíam, no início dos anos 90, uma

matéria com pouco relevo social e objecto de uma abordagem reservada a um conjunto restrito de especialistas que, com base numa abordagem estruturada numa cientificidade pouco propícia ao conhecimento e à motivação da opinião pública, foram durante algum tempo, os actores principais deste processo. Importa reconhecer que se iniciou um processo de inversão de tal situação e, hoje em dia, a questão da segurança e saúde no trabalho começa a ver a sua importância reconhecida, sobretudo pelos actores do mundo do trabalho;

- A Administração Pública procedeu, sobretudo na área do trabalho, à concepção e execução de programas de prevenção de riscos profissionais que, durante este período, permitiram uma significativa dinamização de vários sectores de actividade — construção, agricultura, têxtil e cerâmica — com o envolvimento efectivo das estruturas representativas dos trabalhadores e dos empregadores, bem como da comunidade técnica e científica. Estes programas sectoriais que estiveram na origem de uma consciencialização para a prevenção de riscos profissionais, quer por parte dos actores destes sectores quer, também, por parte da opinião pública, graças ao recurso a instrumentos de sensibilização dirigidos ao grande público, permitiram, por outro lado, a disponibilização de um significativo número de instrumentos de informação técnica inéditos no nosso país, pois que, pela primeira vez, se atingiu e sensibilizou a comunidade técnica e científica directamente reportada aos respectivos sectores de actividade económica — centros tecnológicos —, bem como os estabelecimentos de ensino superior onde se ministram cursos com enquadramento profissional nesses sectores;
- As organizações sindicais e patronais por força, quer da sua participação em diversos fóruns tripartidos — CNHST, Conselho Geral do Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho

- (IDICT), comissões técnicas de acompanhamento de diversas campanhas de prevenção —, quer por força da concepção e execução de projectos de prevenção de riscos profissionais foram criando competências no âmbito da SHST e contribuíram activamente para a implementação dos normativos de saúde e segurança nos locais de trabalho;
- A participação tripartida no âmbito de sectores de actividade de risco elevado, como o sector da construção, em obras públicas de dimensão e complexidade significativas — EXPO 98, barragem do Alqueva, EURO 2004, entre outras —, possibilitou uma implementação experimental dos novos princípios de prevenção de riscos profissionais e contribuiu para os resultados muito positivos verificados no quadro da sinistralidade laboral desses empreendimentos;
  - O desenvolvimento das políticas de saúde e segurança no trabalho gerou, em termos empresariais, um mercado emergente com base nos eixos referentes aos serviços de segurança e saúde nas empresas e que se desenvolveu nos vectores da formação especializada neste domínio — formação qualificante inicial e contínua de técnicos superiores e técnicos de SHT, formação habilitante de representantes dos trabalhadores para a saúde e segurança no trabalho —, dos serviços de saúde e segurança no trabalho, com recurso a serviços externos, garantidos por empresas prestadoras desses serviços, ou de serviços internos integrados por técnicos superiores e técnicos de SHT, médicos e enfermeiros do trabalho, nomeadamente e da consultoria prestada por especialistas, domínios que constituem hoje um importante mercado empresarial.

Quanto aos aspectos negativos, pode identificar-se um conjunto de questões, das quais sobressaem:

- Nem sempre se verificou uma eficaz coordenação entre as actividades levadas a cabo por entidades

públicas e por entidades privadas, o que conduziu muitas vezes a uma dispersão de meios e a uma menor eficácia quanto aos resultados obtidos, assim como se assistiu a um fraco desenvolvimento da cooperação institucional entre as autarquias e os organismos públicos com competência licenciadora e ou fiscalizadora;

- Tem-se colocado, enquanto prioridade estratégica, uma maior ênfase na publicação de normas jurídicas do que numa verdadeira concepção de políticas públicas de segurança e saúde no trabalho, não se tendo cuidado adequadamente as condições e a capacidade de aplicação das leis por parte de uma importante fatia do tecido empresarial português, nomeadamente as pequenas, médias e micro-empresas;
- A eficácia e qualidade dos serviços de prevenção das empresas nas suas diversas formas de organização atinge níveis não completamente satisfatórios, fruto, parcialmente, da lentidão com que se tem desenvolvido o processo de autorização das entidades prestadoras de serviços externos, que se reflecte negativamente nos sistemas de prevenção das empresas;
- Tem sido dada mais atenção à componente segurança no trabalho do que à componente saúde dos trabalhadores, de que é exemplo a ausência do plano de adaptação do SNS às exigências colocadas pelo artigo 13.º do Decreto -Lei n.º 441/91, de 14 de Novembro;
- A aplicação da legislação de segurança e saúde no trabalho à Administração Pública tem revelado algumas dificuldades, quer na administração pública central, quer na administração pública regional e local;
- As estatísticas referentes às doenças profissionais revelam-se ainda muito incompletas e pouco satisfatórias;
- A cultura de prevenção é ainda, de uma forma geral,

- pouco conhecida, verificando -se, por vezes, interpretações menos correctas dos princípios de prevenção de riscos profissionais, com evidente desadequação de algumas medidas preventivas implementadas;
- A ainda pouco expressiva relevância das matérias de SHST nos curricula escolares nos diferentes níveis do ensino, permite a entrada no mercado de trabalho de profissionais que, em alguns casos, irão ser responsáveis de sectores de produção, sem disporem de qualificações mínimas nos domínios da saúde e segurança no trabalho.

## 4. Referenciais

4.1 Melhorar a qualidade e a produtividade do trabalho: estratégia comunitária para a segurança e saúde no trabalho 2007-2012. — A Comissão Europeia adoptou em 21 de Fevereiro de 2007 a nova estratégia para a segurança e saúde no trabalho. Trata-se de um referencial para o espaço europeu que, para o período 2007-2012, preconiza a redução contínua e consolidada do número de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, nos 27 Estados membros da União.

A definição desta estratégia para a UE é consequência lógica da valorização crescente que, no âmbito dos diversos órgãos da União, tem sido atribuída às políticas de segurança e saúde no trabalho. Neste âmbito, foi adoptada em 2002 uma estratégia comunitária em matéria de segurança e saúde no trabalho que, com um horizonte temporal 2002-2006, tinha como objectivo uma abordagem global do bem-estar no trabalho, tendo em conta a evolução dos locais de trabalho e o aparecimento de novos riscos profissionais, em particular os riscos de natureza psicossocial.

O relatório de avaliação desta estratégia comunitária concluiu que tinham sido alcançados os objectivos de relançamento das políticas nacionais de segurança e saúde no trabalho, de sensibilização da opinião pública para a importância do bem-estar no trabalho e de implicação activa dos parceiros

sociais e institucionais no quadro da concretização de objectivos comuns previamente definidos.

No âmbito da Estratégia de Lisboa, os Estados membros da UE reconheceram a influência que a garantia da qualidade e da produtividade no trabalho poderão ter para a promoção do crescimento económico e do emprego, relevando que, ao invés, a ausência de um elevado nível de protecção da segurança e da integridade dos trabalhadores poderá resultar em absentismo decorrente da ocorrência de acidentes de trabalho e de doenças profissionais e originar incapacidades permanentes o que, do ponto de vista dos custos sociais e económicos, suportados muitas vezes pelos respectivos sistemas de segurança social e também pelas finanças públicas, prefigura impactes consideráveis nos Estados membros.

Neste quadro de desenvolvimento de políticas de segurança e saúde no trabalho, existe o entendimento de que estas deverão contribuir para a prossecução de dois grandes objectivos: a criação de ambientes de trabalho são e seguros e a existência de serviços de segurança e saúde no trabalho que funcionem de acordo com elevados padrões de qualidade, situações que deverão dar um importante contributo para a participação plena dos trabalhadores nos respectivos sistemas produtivos.

Por outro lado, tendo em vista melhorar a empregabilidade de homens e mulheres e a qualidade de vida no local de trabalho, tornam-se necessários progressos no domínio da igualdade entre os géneros. As desigualdades, quer dentro, quer fora do local de trabalho, podem afectar especificamente a segurança e a saúde no trabalho das mulheres e, por conseguinte, repercutir-se na sua produtividade. Todavia, as questões específicas relativas à segurança e saúde dos homens no trabalho merecem, também elas, que lhes seja dedicada a atenção merecida.

Embora no espaço europeu a 15 Estados membros a sinistralidade laboral tivesse diminuído durante o período de 2002 a 2004 — os acidentes de trabalho mortais decresceram 17%, enquanto que os acidentes de trabalho que estiveram

na origem de baixas superiores a três dias, diminuíram 20%, tendência acompanhada por Portugal —, ainda assim, estes resultados positivos, de acordo com a Comissão Europeia, não obstam a que muitos trabalhadores europeus sejam de opinião de que as suas integridade física e saúde podem ser postas em causa no contexto da actividade laboral que desempenham.

Por outro lado, verificou -se que a redução da sinistralidade obtida no período em referência não era homogénea, sendo possível a este propósito realçar significativas assimetrias que terão a sua origem, nomeadamente:

- Na existência de categorias de trabalhadores especialmente vulneráveis aos riscos profissionais, incluindo-se nestes os trabalhadores mais jovens ou mais idosos, os trabalhadores migrantes, os trabalhadores portadores de deficiência ou os trabalhadores precários;
- Em determinados sectores de actividade — construção, agricultura, transportes e pescas, nomeadamente —, cujo trabalho está, por norma, associado a uma maior perigosidade, o que permite afirmar que os trabalhadores destes sectores produtivos estão mais expostos do que outros aos riscos profissionais;
- Na particularidade do tecido empresarial das médias, pequenas e microempresas, no qual são identificadas diversas dificuldades de implementação dos sistemas de protecção da segurança e de promoção da saúde dos respectivos trabalhadores.

No que concerne às doenças profissionais, verificou-se, entretanto, a emergência de preocupações relativas, entre outras, às afecções músculo-esqueléticas, às infecções e as consequências relacionadas com o stress psicológico.

Este quadro evolutivo permite afirmar a existência de significativas alterações, sendo possível identificar três parâmetros fundamentais:

- Uma importante mutação na natureza dos riscos profissionais, que decorre em simultâneo com o incremento das inovações tecnológicas;
- A emergência de novos factores de risco — violência no local de trabalho, por exemplo — , avultando as formas de assédio sexual e moral;
- A transformação do paradigma das relações laborais.

Por outro lado, a participação das mulheres no emprego continua a aumentar, facto que é, por vezes, acompanhado da segregação entre os géneros no mercado de trabalho, pelo que se torna necessária uma tomada em consideração dos aspectos da segurança e saúde que afectam especificamente as mulheres.

Daqui decorre a ideia de que se torna imprescindível que a compreensão do fenómeno da sinistralidade laboral, tenha em consideração este quadro evolutivo do mundo do trabalho, importando que a matriz preventiva a adoptar seja antecedida da realização de investigação aplicada que, através de estudos especializados, permita a obtenção de conclusões que proporcionem um correcto enquadramento e percepção dos fenómenos e que permitam identificar as medidas de prevenção destinadas a combater com eficácia os riscos profissionais.

Ao definir o objectivo de redução do número de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, a Comissão propôs aos 27 Estados membros as seguintes medidas:

- Garantir uma correcta e eficaz aplicação do quadro normativo de segurança e saúde no trabalho;
- Apoiar as PME na correcta aplicação da legislação europeia de segurança e saúde no trabalho;
- Adaptar o quadro normativo europeu de segurança e saúde no trabalho à evolução do mundo laboral, procedendo à sua simplificação, em particular no que se refere às normas das quais são destinatárias as PME;
- Favorecer o desenvolvimento e a execução de estratégias nacionais;

- Incentivar as mudanças de comportamento dos trabalhadores, face às questões de segurança e saúde no trabalho, bem como encorajar os empregadores a adoptarem abordagens que privilegiem a saúde e o bem-estar no trabalho;
- Definir métodos para a identificação e avaliação dos novos riscos emergentes;
- Melhorar o acompanhamento dos progressos alcançados;
- Promover a segurança e saúde, globalmente a nível internacional.

Em síntese, o objectivo de diminuição dos acidentes de trabalho apoia-se num conjunto de definições estratégicas, que visam, através de seis eixos fundamentais:

- Estabelecer um quadro normativo moderno eficaz;
- Favorecer o desenvolvimento e a execução de estratégias nacionais de segurança e saúde no trabalho;
- Promover mudanças de comportamento;
- Avaliar e combater os riscos emergentes;
- Avaliar os progressos alcançados;
- Promover a segurança e saúde a nível internacional.

4.2 Resolução do Conselho sobre uma nova estratégia comunitária de segurança e saúde no trabalho para 2008-2012. — O Conselho da UE aprovou, em 25 de Junho de 2007, uma resolução sobre a nova estratégia comunitária de segurança e saúde, para o período 2007-2012.

O Conselho partilha o parecer da Comissão segundo o qual, para conseguir uma redução contínua, duradoura e uniforme dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais, as partes envolvidas devem fixar um certo número de objectivos e, para tanto, no que diz respeito aos Estados membros, convida-os a:

- Desenvolverem e implementarem estratégias nacionais de segurança e saúde coerentes e adaptadas

às realidades nacionais, fixando, neste contexto, objectivos mensuráveis a nível da continuação da redução dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais, especialmente nos sectores de actividade que registam taxas de ocorrência superiores à média;

- Darem aos sistemas nacionais de segurança social e de saúde, consoante o caso, um papel mais activo na melhoria da prevenção e na reabilitação e reinserção dos trabalhadores;
- Estudarem as possibilidades oferecidas pelo Programa Comunitário para o Emprego e a Solidariedade Social (Progress), pelo Fundo Social Europeu e outros fundos comunitários para promover a estratégia comunitária;
- Incentivarem os centros nacionais de investigação a coordenarem os seus programas a nível nacional e europeu, centrando-se na resolução dos problemas e na transferência rápida dos resultados às empresas, em particular às PME;
- Intensificar a sensibilização, melhorando a informação, formação e participação dos trabalhadores, dando orientações simples, especialmente às médias empresas, e analisando e divulgando os exemplos de boas práticas, nomeadamente através da organização em rede das partes envolvidas a nível local;
- Promoverem uma abordagem sistemática ao bem-estar no trabalho, através de iniciativas em matéria de qualidade do trabalho, integrando, em especial, a saúde e a segurança, a aprendizagem ao longo da vida e as questões de igualdade entre homens e mulheres na gestão das empresas e em todos os níveis de educação;
- Garantirem um melhor e mais eficaz cumprimento da legislação em todos os Estados membros e tomarem medidas adequadas que permitam dotar os serviços de inspecção do trabalho de recursos adequados;

- Prosseguirem a aplicação da estratégia global para a segurança e saúde no trabalho da OIT, adoptada em 2003, por todos os meios adequados;
- Darem particular atenção às novas tendências no emprego, tais como o desenvolvimento do trabalho independente, a externalização, a subcontratação, os trabalhadores migrantes e os trabalhadores destacados e o maior número de postos de trabalho nas PME.

São estes os referenciais fundamentais nos quais se apoia a presente Estratégia Nacional para a Segurança e Saúde no Trabalho, a desenvolver em Portugal durante o período 2008-2012.



ESTRATÉGIA  
NACIONAL  
PARA  
A SEGURANÇA  
E SAÚDE  
NO TRABALHO

2008 2008 2008

2012 2012 2012

**II**



## II

### **Estratégia Nacional para a Segurança e Saúde no Trabalho 2008 -2012**

#### **Objectivos gerais**

A Estratégia Nacional para a Segurança e Saúde no Trabalho configura o quadro global da política da prevenção de riscos profissionais e de promoção do bem-estar no trabalho, para o horizonte temporal 2008-2012.

A elaboração da estratégia vem dar resposta a um conjunto de exigências, das quais sobressaem as de natureza social, que decorrem dos elevados índices de sinistralidade laboral ainda hoje verificados em Portugal, apesar da sua diminuição, em particular da sinistralidade não mortal e que, para além de se traduzirem em elevados custos para a sociedade no seu todo, constituem factores de reacção ao desenvolvimento do tecido empresarial, sustentado na qualificação dos trabalhadores e no exercício das actividades profissionais em ambientes que não ponham em causa a sua saúde, integridade física e bem-estar.

Nas Grandes Opções do Plano para 2008, à semelhança do que aconteceu em 2006 e 2007, encontram-se fundamentos no domínio da melhoria da adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas, nomeadamente através do desenvolvimento de projectos em segurança e saúde no trabalho dirigidos a públicos mais vulneráveis e da intervenção inspectiva nos domínios das prescrições mínimas de segurança e saúde no trabalho e em actividades de risco elevado.

Neste âmbito, é relevante destacar o início do processo de revisão do Código do Trabalho, o combate ao trabalho não declarado, o reforço da articulação e da acção dos diversos

serviços inspectivos com vista à regularização e promoção da segurança, higiene e saúde e combate à sinistralidade. A estratégia para a segurança e saúde no trabalho pretende, por outro lado, dar resposta à necessidade de aproximação dos índices referentes aos acidentes de trabalho e às doenças profissionais que, no caso português, apresentam um afastamento dos padrões europeus, situação que importa inverter.

Por último, a estratégia portuguesa, que pretende alcançar o objectivo global de redução constante e consolidada dos índices de sinistralidade laboral e de melhorar de forma progressiva e continuada os níveis de saúde e bem-estar no trabalho, vem ao encontro dos compromissos assumidos por Portugal no quadro da UE, prefigurando-se como contributo para a construção de um quadro coerente de desenvolvimento de políticas e de harmonização da actuação dos diferentes intervenientes no domínio da segurança e saúde e merecedora do consenso das estruturas representativas dos trabalhadores e dos empregadores.

### **Objectivos operativos: acções a desenvolver**

Definem-se dois eixos fundamentais de desenvolvimento de políticas de segurança e saúde no trabalho: o que se refere às políticas públicas e o que se reporta à promoção da segurança e saúde nos locais de trabalho:

- Desenvolvimento de políticas públicas coerentes e eficazes, resultado da articulação entre os vários departamentos da Administração Pública e que funcionem como motor de mobilização da sociedade em torno de uma questão social e económica fundamental para a coesão social e que diz respeito à sociedade no seu todo;
- Promoção da segurança e saúde nos locais de trabalho, como pressuposto de uma melhoria efectiva das condições de trabalho.

## 1. No âmbito do desenvolvimento de políticas públicas coerentes e eficazes

**Objectivo n.º 1:** desenvolver e consolidar uma cultura de prevenção entendida e assimilada pela sociedade.

O conjunto das políticas educativa, de emprego e formação profissional, de desenvolvimento industrial, de obras públicas, de saúde, de ambiente e, mesmo, de investigação deve incorporar abordagens referentes aos riscos profissionais que tais actividades encerram e aos quais os trabalhadores se encontram expostos nos respectivos locais de trabalho, dando-se especial atenção aos riscos emergentes, resultantes das novas formas de organização do trabalho, tais como os riscos psicossociais ou as lesões músculo-esqueléticas, reportados à verificação de variáveis subjectivas ligadas, entre outras, à idade e ao género.

Nestes moldes, é essencial que se caminhe no sentido do desenvolvimento e consolidação de uma verdadeira cultura nacional de prevenção, entendida nos termos da Convenção n.º 187 da OIT, como o direito a um ambiente de trabalho saudável e seguro, respeitado aos mais diversos níveis e no qual os governos, os empregadores e os trabalhadores comprometam activamente com recurso instrumental a um sistema de direitos, responsabilidades e obrigações no qual o princípio da prevenção seja concertado ao mais alto nível. No actual estado de desenvolvimento das abordagens da segurança e saúde no trabalho, importa, ainda, ter presente o percurso legislativo, havendo que proceder, sempre que necessário, à elaboração das normas indispensáveis à compreensão global e sem ambiguidades do respectivo quadro legal, principalmente no âmbito das PME e dos sectores com maior risco. Assim propõe-se:

**Medida n.º 1.1** - realizar um inquérito nacional às condições de trabalho. Sabendo-se que o conhecimento de uma realidade em mutação, tão rápida quanto é a do mundo do trabalho actual, afigura-se fundamental, para uma compreensão adequada das condições em que os trabalhadores prestam a sua actividade profissional, a realização de um inquérito

nacional às condições de trabalho, o que se propõe com o objectivo de identificar os padrões da exposição profissional a que os trabalhadores estão sujeitos e a tipologia das exposições mais frequentes, caracterizar os factores que influenciam a saúde dos trabalhadores, tendo em conta as especificidades no que respeita às mulheres trabalhadoras e, nomeadamente, no que se relaciona com a maternidade, gravidez e amamentação, e identificar as medidas de prevenção adequadas.

**Medida n.º 1.2** - conceber e implementar campanhas de consciencialização e sensibilização da opinião pública, com a natureza de acções de sensibilização genérica, procurando a integração do pensamento relativo à prevenção de riscos profissionais no quotidiano dos cidadãos, visando motivar para a importância de um melhor e mais eficaz cumprimento das normas legais sobre segurança e saúde, através da identificação das diferentes responsabilidades neste domínio.

Estas campanhas de sensibilização, que deverão envolver os parceiros sociais, poderão integrar-se em campanhas de concertação estratégica mais vastas, de natureza sectorial, ou serem direccionadas a alvos específicos, como, por exemplo, os grupos mais vulneráveis — os trabalhadores mais jovens ou mais idosos, as mulheres trabalhadoras, os trabalhadores migrantes, os trabalhadores portadores de deficiência ou os trabalhadores precários —, ou a segmentos empresariais específicos — pequenas e microempresas —, a sectores de actividade de maior índice de sinistralidade e a trabalhadores independentes.

Neste domínio, deve promover-se a igualdade de género, designadamente, promovendo e divulgando casos de boas práticas em matéria de criação e implementação de planos de igualdade, incluindo os mecanismos facilitadores da conciliação da vida profissional com a vida pessoal e familiar.

**Medida n.º 1.3** - revalorizar o Dia Nacional da Prevenção e Segurança no Trabalho. Esta data tem sido objecto de comemorações que se têm pautado por uma relativa descrição, atingindo apenas um curto espectro populacional. Torna-se importante, se queremos construir uma verdadeira cultura de prevenção com a qual a população se identifique,

revalorizar e divulgar com eficácia as respectivas comemorações, para além de conceber e executar produtos de divulgação a utilizar por ocasião do Dia Nacional da Prevenção e Segurança no Trabalho, de molde a atingir faixas significativas da população, bem como divulgar boas práticas, possibilitando um despertar de consciências para a importância social e económica da prevenção de riscos profissionais.

**Medida n.º 1.4** - dar projecção adequada às iniciativas da Semana Europeia de Segurança e Saúde no Trabalho. As Semanas Europeias, promovidas em todo o espaço europeu pela Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho, constituem óptimas oportunidades para desenvolver, dentro de um horizonte temporal relativamente amplo, acções de promoção da prevenção de riscos profissionais, bem como uma excelente oportunidade para divulgação de boas práticas locais/regionais/nacionais.

**Medida n.º 1.5** - os meios de comunicação social representam o elo essencial da relação que a Administração Pública deverá construir e consolidar para fazer chegar ao grande público a mensagem da importância que a prevenção de riscos profissionais deve significar para toda a população. Estes media são os veículos através dos quais se afigura possível divulgar a mensagem pretendida, pelo que se procederá ao estabelecimento de acordos pontuais com divulgação de mensagens e a emissão de programas subordinados à temática da prevenção.

**Medida n.º 1.6** - dinamizar o desenvolvimento de programas de prevenção de riscos profissionais no âmbito da administração pública central, regional e local.

**Medida n.º 1.7** - desenvolver, em articulação com o Plano Nacional contra a Droga e as Toxicodependências, programas de prevenção em meio laboral para combater o alcoolismo e outras toxicodependências.

**Objectivo n.º 2:** aperfeiçoar os sistemas de informação no domínio da segurança e saúde no trabalho.

A informação no domínio da sinistralidade laboral perfila-se como instrumento fundamental para o entendimento deste fenómeno. A concepção de políticas eficazes passa, certamente,

pelo apoio numa matriz estatística cujos dados sejam fiáveis, disponibilizados atempadamente e integrem os elementos que permitam equacionar o «estado da arte» neste domínio.

**Medida n.º 2.1** - reestruturação do sistema estatístico de acidentes de trabalho e doenças profissionais, em ordem a que seja produzida informação fidedigna, rigorosa e selectiva que sustente políticas cada vez mais eficazes: o sistema deverá assegurar a produção de informação estatística também sobre a incidência sectorial e patológica das doenças profissionais, de acordo com as recentes orientações comunitárias, designadamente, tendo em conta as últimas variáveis recomendadas no âmbito do EUROSTAT e a Resolução Legislativa do Parlamento Europeu, de 13 de Novembro de 2007, sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas comunitárias sobre saúde pública e saúde e segurança no trabalho.

**Medida n.º 2.2** - criação de um modelo único de participação de acidente de trabalho e mapa de encerramento de processos visando o tratamento uniforme dos acidentes, quer na Administração Pública, quer no sector privado.

**Medida n.º 2.3** - recolher, tratar e disponibilizar informações sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais, através da ACT, sob parecer técnico da DGS no que respeita às doenças profissionais, comparando-as com períodos homólogos, de forma a possibilitar a compreensão da evolução dos indicadores da sinistralidade. Esta informação será disponibilizada no âmbito das reuniões ordinárias do Conselho Consultivo para a Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho, da ACT.

**Medida n.º 2.4** - assegurar um efectivo diagnóstico das doenças profissionais, promovendo o cumprimento, por parte dos médicos, da obrigatoriedade de participação de todos os casos de presunção de doença profissional ao Instituto da Segurança Social, designadamente através do lançamento de uma forte campanha de sensibilização junto da classe médica. A constatação dos actuais níveis de subnotificação das doenças profissionais, aos quais estarão associados múltiplos factores, leva a considerar positivo o desenvolvimento

de acções de formação junto dos profissionais da saúde, nomeadamente dos médicos de família, que contribuam para o diagnóstico das doenças profissionais.

A importância das participações obrigatórias por presunção de doença profissional vai reflectir-se no conhecimento da realidade nacional, no accionamento dos mecanismos de certificação das doenças profissionais, na resposta atempada ao direito de reparação e na definição de estratégias preventivas das doenças profissionais.

**Objectivo n.º 3:** incluir, nos sistemas de educação e investigação, abordagens no âmbito da segurança e saúde no trabalho. É reconhecido que as abordagens preventivas devem ter início por ocasião do 1.º ciclo do ensino, possibilitando que a criança desperte para uma aproximação à cultura de prevenção compreendida e assimilada sob a forma de abordagem global, que irá ser progressivamente aproximada e vinculada a uma abordagem direccionada para a prevenção específica, que diz respeito à realidade do mundo laboral. Por outro lado, o Programa do Governo coloca um enfoque especial na problemática da qualificação das pessoas, enquanto vector de promoção do emprego e reconhece que 2,5 milhões de cidadãos portugueses não dispõem de escolaridade obrigatória, situação que funciona como travão da estratégia de inovação tecnológica e organizacional e não possibilita encarar convenientemente a competitividade da economia portuguesa. A investigação deve prefigurar-se como outro dos elementos determinantes da melhoria das condições em que o trabalho é prestado no nosso país. A sinistralidade laboral ocorre pela verificação de uma múltipla causalidade, que importa conhecer e estudar. Este estudo permitirá conhecer os factores mais relevantes da exposição dos trabalhadores a factores de risco, bem como as consequências desta exposição que se repercutem na saúde e na integridade física.

Nestes termos, importa:

**Medida n.º 3.1** - reforçar a inclusão de matérias referentes a segurança e saúde na aprendizagem efectuada a partir do 1.º ciclo do ensino básico, incluindo uma sensibilização

permanente ao longo de todo o percurso escolar, mediante a prévia articulação entre os serviços de promoção da segurança e saúde no trabalho e a Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular.

**Medida n.º 3.2** - apoiar a formação de professores, no âmbito da segurança e saúde e a produção de conteúdos informativos e de materiais pedagógicos, para apoio à sensibilização dos alunos.

**Medida n.º 3.3** - promover, ao nível do sistema de formação profissional, a inclusão de conteúdos curriculares reportados à especificidade da prevenção de riscos profissionais nas diferentes áreas de formação, privilegiando as abordagens dos respectivos sistemas produtivos/sectores de actividade e incluir os referenciais relativos à segurança e saúde nos Planos Nacionais de Formação Profissional, nas suas diferentes vertentes.

**Medida n.º 3.4** - dinamizar a consolidação da integração dos conteúdos de segurança e saúde nas estruturas curriculares dos cursos de licenciatura, com prioridade para as áreas do conhecimento mais directamente ligadas aos sectores de actividade nos quais se verificam maiores índices de sinistralidade e promover a formação universitária em segurança e saúde, no quadro do processo de Bolonha.

**Objectivo n.º 4:** dinamizar o Sistema Nacional de Prevenção de Riscos Profissionais.

O sistema nacional de prevenção de riscos profissionais encontra-se identificado no Acordo de Segurança, Higiene e Saúde, de 1991. Visando a efectivação do direito à segurança e à protecção da saúde no local de trabalho por via da coerência de medidas e da eficácia de intervenção das entidades que exercem, naquele âmbito, competências nas áreas da regulamentação, licenciamento, certificação, normalização, investigação, formação, informação, consulta e participação, serviços técnicos de prevenção e vigilância da saúde e do controlo inspectivo, interessará criar mecanismos de identificação de competências e de articulação efectiva.

A Rede Nacional de Prevenção e Riscos Profissionais,

integrada por entidades públicas, privadas ou cooperativas, constituída de acordo com os eixos de actuação identificados, que deverá continuar a ser dinamizada, pelo que importa tomar as seguintes medidas:

**Medida n.º 4.1** - promover a troca de informações pertinentes no domínio da segurança e saúde entre as entidades que integram a Rede Nacional de Prevenção de Riscos Profissionais.

**Medida n.º 4.2** - divulgar informação sobre as entidades integrantes da Rede Nacional de Prevenção de Riscos Profissionais, através da ACT.

**Objectivo n.º 5:** melhorar a coordenação dos serviços públicos que exercem competências no domínio da segurança e saúde no trabalho.

Considerados os diferentes domínios de intervenção e as diferentes culturas na Administração Pública, é possível identificar as necessidades de melhoria na articulação interministerial no âmbito da elaboração normativa, em matéria de segurança e saúde no trabalho, para que o acervo legislativo seja coerente, claro e orientado para abordagens convergentes. Por outro lado, interessa que os domínios do controlo da aplicação das normas apresentem, também eles, características de articulação e cooperação, que maximizem os seus efeitos de prevenção e dissuasão, numa cultura de transparência e influência efectiva do meio envolvido.

Importa ainda fortalecer uma articulação estreita com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, tendo em vista obter uma abordagem homogénea e equilibrada das questões da melhoria das condições de trabalho em todo o território nacional. Assim, interessará:

**Medida n.º 5.1** - definir e implementar mecanismos de articulação, tendentes à efectivação do trabalho em rede entre os serviços com competências inspectivas, preventivas e promotoras da saúde com implicação na segurança e saúde, no sentido de aumentar a eficácia interventiva dos mesmos e, bem assim, com entidades públicas com atribuições específicas direccionadas para os grupos mais vulneráveis — género, jovens, idosos, migrantes, pessoas portadoras

de deficiência —, promovendo o fluxo de informação com os outros organismos especialmente debruçados sobre os fenómenos que incidem sobre os mesmos grupos.

**Medida n.º 5.2** - promover uma estreita articulação entre as estruturas da Administração Pública que no continente exercem atribuições e competências no âmbito da segurança e saúde e as estruturas regionais congéneres, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

**Objectivo n.º 6:** concretizar, aperfeiçoar e simplificar normas específicas de segurança e saúde no trabalho.

A avaliação e simplificação do quadro normativo, administrativo e institucional constitui uma das prioridades da estratégia europeia. A concretização desta prioridade a nível nacional deve traduzir-se numa melhoria e simplificação do quadro legislativo, sem reduzir os níveis de protecção já consagrados.

Identificam-se também alguns importantes instrumentos da OIT que não foram ainda objecto de adopção por Portugal — designadamente as Convenções n.os 167, de 1996, sobre a segurança e saúde no trabalho na construção, 184, de 2001, sobre a segurança e saúde no trabalho na agricultura, e 187, de 2006, sobre o quadro promocional para a segurança e saúde no trabalho, bem como as respectivas recomendações (n.os 175, 192 e 197, respectivamente).

**Medida n.º 6.1** - revisão do Código do Trabalho e respectiva regulamentação, simplificando e clarificando as normas relativas a segurança e saúde no trabalho.

**Medida n.º 6.2** - ratificação da Convenção n.º 167 da OIT, de 1996, sobre a segurança e saúde no trabalho na construção, e adopção da Recomendação n.º 175 da OIT sobre a mesma temática.

**Medida n.º 6.3** - ratificação da Convenção n.º 184 da OIT, de 2001, sobre a segurança e saúde no trabalho na agricultura, e adopção da Recomendação n.º 192 da OIT sobre a mesma temática.

**Medida n.º 6.4** - ratificação da Convenção n.º 187 da OIT, de 2006, sobre o quadro promocional para a segurança e saúde no trabalho, e adopção da Recomendação n.º 197 da

OIT, sobre a mesma temática.

**Medida n.º 6.5** - conclusão dos trabalhos de elaboração do regulamento de segurança no trabalho para os empreendimentos da construção.

**Medida n.º 6.6** - conclusão dos trabalhos de elaboração das normas definidoras do exercício da coordenação de segurança na construção.

**Medida n.º 6.7** - elaboração de normas específicas de segurança e saúde para o sector da agricultura.

**Medida n.º 6.8** - revisão das normas existentes e elaboração de normas específicas de segurança e saúde para o sector das pescas.

**Objectivo n.º 7:** implementar o modelo orgânico da ACT. O recente modelo orgânico adoptado para a ACT pretende efectuar a síntese entre duas áreas funcionais de enorme importância na esfera de intervenção da Administração Pública na área do trabalho: a promoção da segurança e saúde no trabalho e a inspecção das condições de trabalho. Uma plena eficácia representativa do êxito desta fórmula de organização das referidas áreas funcionais passa por uma forte coesão corporativa, aliada a uma coerência interventiva nas diferentes áreas territoriais de intervenção do organismo, reportada aos compromissos assumidos, nomeadamente no quadro da OIT e da UE.

Importa, para atingir este objectivo fulcral, estabelecer as seguintes medidas:

**Medida n.º 7.1** - implementar o modelo orgânico da ACT em todo o País, com a dinamização das áreas de intervenção — promoção da segurança e saúde e inspecção das condições de trabalho, definindo prioridades regionais e locais, no âmbito destes eixos de intervenção da ACT, harmonizando-as em função dos objectivos a alcançar e dos respectivos contextos sociais e económicos.

**Medida n.º 7.2** - reforçar os meios humanos, nos termos legalmente admissíveis — quer com inspectores, quer com técnicos superiores —, materiais e técnicos da ACT, designadamente promovendo a existência de técnicos com competências no

domínio da segurança e saúde em todos os serviços desconcentrados — direcções regionais, centros e unidades locais, de molde a contribuir para uma efectiva e contínua melhoria das condições de trabalho, designadamente nas PME.

## **2. No âmbito do desenvolvimento da prevenção de riscos profissionais nas empresas, como pressuposto de uma melhoria efectiva das condições de trabalho**

**Objectivo n.º 8:** promover a aplicação efectiva da legislação de segurança e saúde no trabalho, em especial nas pequenas empresas.

A aplicação eficaz do quadro legislativo é indispensável para proteger a vida e a saúde dos trabalhadores e assegurar condições de igualdade para todas as empresas que operam no espaço nacional.

Só um respeito mais rigoroso da legislação poderá contribuir efectivamente para uma verdadeira diminuição do número de acidentes de trabalho e doenças profissionais.

Todavia, o cumprimento da legislação de segurança e saúde no trabalho por parte das empresas, parece revestir a forma de mero cumprimento burocrático-administrativo. Tal situação deve ser combatida, através de uma leitura pragmática e simplificadora dos objectivos essenciais das normas de segurança e saúde.

No sentido da melhoria da actual situação, propõem-se as seguintes medidas:

**Medida n.º 8.1** - nas empresas em que a legislação permita que as actividades de segurança e saúde no trabalho sejam asseguradas pelo próprio empregador, ou por trabalhador por si designado — até 10 trabalhadores e cuja actividade não seja de risco elevado —, a identificação e avaliação dos riscos, o planeamento da prevenção e o programa de prevenção de riscos profissionais constituirão a matriz fundamental da abordagem relativa à melhoria das condições de segurança e saúde e deverão ser vertidos para documentos explícitos mas, simultaneamente, de abordagem simples e adaptada à realidade do sector de actividade e da própria

empresa e que possibilitem o estabelecimento de medidas operativas que visem a integração plena da prevenção na actividade produtiva.

**Medida n.º 8.2** - a administração do trabalho procederá à disponibilização de manuais de auto-avaliação, designadamente para as empresas referidas na medida n.º 8.1, contratualizando a sua elaboração, com recurso a apoios públicos quando for caso disso, com os centros tecnológicos, com as comunidades técnica e científica, com as associações representativas dos empregadores e dos trabalhadores e com peritos independentes, que demonstrem possuir competências para o efeito.

Será estabelecida uma prioridade que permita a cobertura progressiva dos sectores de actividade, com início naqueles que apresentam maiores índices de sinistralidade.

**Medida n.º 8.3** - publicação de «guias de aplicação», que poderão ser elaborados numa lógica sectorial, dirigidos em especial às pequenas e microempresas, que permitam a divulgação, em linguagem simples, de informações e orientações de fácil compreensão e execução de normas legais.

**Medida n.º 8.4** - disponibilizar informação técnica sobre a aplicação da legislação de segurança e saúde no trabalho, em particular para as médias, pequenas e microempresas e seus trabalhadores, através da inserção no sítio da Internet da ACT, de textos que ajudem à compreensão da aplicação das normas legais, incluindo a edição de informação destinada aos trabalhadores migrantes, editada nas respectivas línguas maternas, e remetendo-se tal informação aos organismos públicos com atribuições direccionadas para o combate às discriminações em função da nacionalidade, da raça ou da etnia, designadamente, o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (ACIDI), para que essa informação seja divulgada nos respectivos sítios da Internet e disseminada, em termos gerais.

**Medida n.º 8.5** - concretizar os objectivos da Resolução da Assembleia da República n.º 24/2003, 2 de Abril, sobre a utilização de amianto em serviços públicos.

**Medida n.º 8.6** - elaborar guias técnicos, com orientações

práticas sobre actividades específicas em que os trabalhadores estão ou podem estar sujeitos a poeiras de amianto ou de materiais que o contenham, tendo em vista a boa execução da recente legislação publicada sobre estamatéria.

**Medida n.º 8.7** - regular o processo de certificação das empresas para intervirem nos trabalhos de remoção do amianto.

**Medida n.º 8.8** - consagrar, nos planos de actividades da ACT, as acções preventivas e inspectivas adequadas ao controlo do cumprimento das normas de segurança e saúde, com prioridade para a intervenção em empresas ou locais de trabalho onde, no decurso dos últimos três anos, tenha ocorrido pelo menos um acidente de trabalho grave, sob o ponto de vista das causas, ou mortal.

**Objectivo n.º 9:** melhorar a qualidade da prestação dos serviços de segurança e saúde no trabalho e incrementar as competências dos respectivos intervenientes.

O sistema de gestão da segurança e saúde no trabalho em meio empresarial constitui a essência da abordagem da prevenção de riscos profissionais nos locais de trabalho.

A sua correcta organização, ligada a um conveniente enquadramento dos sistemas produtivos das empresas, poderá constituir um elemento decisivo para a melhoria efectiva das condições em que o trabalho é prestado, com uma repercussão directa nos indicadores da sinistralidade laboral.

Para tanto, importará tomar medidas que clarifiquem a legislação enquadradora e, simultaneamente, possibilitem que os intervenientes neste sistema — técnicos de SHT, médicos do trabalho, representantes dos trabalhadores e dos empregadores, trabalhadores designados e, mesmo, os próprios empregadores — disponham de mecanismos legais simples e compreensíveis e de qualificações adequadas aos respectivos exercícios e, também, que a Administração seja dotada dos mecanismos que contribuam para uma maior celeridade processual no âmbito da autorização para a prestação de serviços externos.

Importa, assim, desenvolver as medidas seguintes:

**Medida n.º 9.1** - sem prejuízo da actual previsão legal sobre as modalidades de organização dos serviços de segurança e saúde, deve privilegiar-se e incentivar-se a organização de serviços internos às empresas.

**Medida n.º 9.2** - estabelecer incentivos à formação de trabalhadores para o exercício de funções de «trabalhador designado», enquadramento aplicável às empresas com menos de 10 trabalhadores e cuja actividade não seja de risco elevado, ou para a representação do empregador, acompanhando e coadjuvando a adequada execução das actividades de prevenção levadas a cabo por empresas prestadoras de serviços externos de segurança e saúde, possibilitando-se, deste modo, uma extensão significativa da cobertura das actividades de prevenção de riscos profissionais às pequenas e microempresas.

**Medida n.º 9.3** - promover uma alteração legislativa com vista a organizar e agilizar os procedimentos, quer face a pedidos já em análise, quer face a novos pedidos de autorização de serviços externos de SHST, sendo necessária e urgente a equação de soluções que permitam resolver os atrasos verificados na apreciação dos respectivos processos.

**Medida n.º 9.4** - desenvolver o processo de auditoria e de acompanhamento da actividade dos serviços externos de segurança e saúde, de molde a avaliar a capacidade dos serviços autorizados, estabelecendo um plano de realização de auditorias que possibilite, até ao final de 2008, cobrir a maioria dos serviços autorizados.

**Medida n.º 9.5** - reforçar as auditorias aos cursos de formação em segurança e saúde homologados pelo Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho (IDICT) e pelo Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho (ISHST), entretanto extintos e cujas atribuições foram assumidas pela ACT.

**Medida n.º 9.6** - estabelecer um programa de auditorias no âmbito da promoção da segurança e saúde no trabalho, direccionadas em especial aos serviços internos das empresas com relevância social e económica ao nível de cada região, tendo em vista identificar boas práticas e

avaliar o efectivo funcionamento dos serviços, com especial incidência em matérias a definir previamente.

**Medida n.º 9.7** - definir um plano de visitas inspectivas aos serviços internos de segurança e saúde das empresas, tendo em vista a verificação do grau de cumprimento das obrigações legais, nomeadamente no que diz respeito à execução das actividades principais previstas no âmbito do respectivo funcionamento dos serviços. Esta actividade deverá incidir prioritariamente sobre os sectores produtivo se as empresas que apresentem maiores índices de sinistralidade e ter em conta a emergência dos novos factores de risco.

**Medida n.º 9.8** - conceber e implementar um sistema de avaliação da qualidade dos serviços de segurança e saúde no trabalho.

**Medida n.º 9.9** - proceder à simplificação do modelo de relatório anual das actividades dos serviços de segurança e saúde no trabalho, podendo encarar-se a sua fusão com o modelo de notificação da modalidade dos serviços (modelo n.º 1360).

**Medida n.º 9.10** - incentivar e apoiar financeiramente a formação de técnicos e técnicos superiores de SHT.

**Medida n.º 9.11** - avaliar a organização e a duração da formação, bem como a adequabilidade dos conteúdos formativos da formação inicial em SHT, em especial quanto ao nível 3, tendo em vista a sua adaptação às necessidades reais do mercado de trabalho e à possibilidade de acesso por parte de extractos da população que actualmente se encontram impedidos na prática de frequentar estas acções formativas, nomeadamente a população activa.

**Medida n.º 9.12** - no âmbito da formação de técnicos superiores de SHT, restringi-la à ministrada por estabelecimentos do ensino superior e outras entidades idóneas, nomeadamente as que sejam detentoras de elevadas competências e de equipamentos e meios humanos habilitados, de molde a garantir um elevado padrão de qualidade.

**Medida n.º 9.13** - definir, entre a ACT e a Direcção-Geral de Saúde, metodologias e procedimentos, tendo em vista a introdução de mecanismos eficazes de articulação no âmbito dos processos de autorização de empresas prestadoras de

serviços de segurança e saúde, sendo de equacionar alterações de procedimento nos casos pedidos de autorização referentes exclusivamente à SHT, nomeadamente quanto à instrução do processo e à respectiva apreciação.

**Medida n.º 9.14** - dinamizar e apoiar a formação de médicos do trabalho, em colaboração com a Ordem dos Médicos e a Direcção-Geral da Saúde.

**Medida n.º 9.15** - elaborar, com a colaboração da Direcção-Geral da Saúde, um guia geral e ou guias sectoriais de orientação para as actividades de vigilância da saúde dos trabalhadores.

**Medida n.º 9.16** - promover a formação de jovens empresários em matéria de segurança e saúde no trabalho e gestão da segurança nas PME.

**Objectivo n.º 10:** aprofundar o papel dos parceiros sociais e implicar empregadores e trabalhadores na melhoria das condições de trabalho nas empresas.

A participação e o diálogo social afiguram-se como fundamentais para a consensualização de políticas de melhoria das condições de trabalho e do bem-estar nos locais de trabalho. Os mecanismos de participação dos representantes dos trabalhadores e dos empregadores em diferentes fóruns de diálogo devem ser encaradas de molde a constituírem um importante instrumento na promoção do cumprimento das obrigações dos empregadores e dos trabalhadores em matéria de segurança e saúde, no exercício efectivo do direito à informação, consulta e participação dos trabalhadores, bem como da cooperação entre ambos, aos mais diversos níveis de diálogo.

As medidas seguintes visam dinamizar e favorecer a implicação efectiva de empregadores e trabalhadores em diversos níveis de participação.

Nestes termos, efectuam-se as propostas seguintes:

**Medida n.º 10.1** - institucionalizar mecanismos de concertação social sectorial, a implementar nos sectores de actividade económica com maiores índices de sinistralidade — construção, agricultura, transportes, entre outros.

**Medida n.º 10.2** - dinamizar a constituição de comis-

sões paritárias para a promoção da segurança e saúde no trabalho, a implementar nas grandes obras a desenvolver no período de vigência da estratégia.

**Medida n.º 10.3** - incentivar a introdução de matérias de segurança e saúde no trabalho na negociação colectiva.

**Medida n.º 10.4** - proceder ao acompanhamento, através do CNHST, da implementação dos acordos estabelecidos no âmbito do diálogo social europeu, nas matérias de segurança e saúde no trabalho.

**Medida n.º 10.5** - promover, incentivar e apoiar financeiramente a formação dos trabalhadores designados para o exercício das actividades de segurança e saúde que contribuam para garantir a efectiva existência e funcionamento das actividades de segurança e saúde nas pequenas e microempresas, bem como dos representantes dos trabalhadores para a segurança e saúde, dos empregadores que exerçam as actividades de segurança e saúde, e dos seus representantes para acompanharem e coadjuvarem a execução das actividades de prevenção.

**Medida n.º 10.6** - reequacionar e clarificar as formas de participação dos trabalhadores no domínio da segurança e saúde no trabalho, designadamente na sua relação com os respectivos serviços nas empresas — sejam internos, sejam externos.

### 3. Execução, acompanhamento e avaliação

Na sequência da consensualização da presente estratégia, proceder-se-á à elaboração dos respectivos planos de acção, com concretização e inclusão das medidas a adoptar, dos prazos de execução e das entidades responsáveis pela sua execução, tendo em conta que a Estratégia para a Segurança e Saúde no Trabalho tem o horizonte temporal de 2008-2012, esgotando-se em 31 de Dezembro de 2012.

Os planos de acção anuais serão apresentados pela ACT ao Conselho Consultivo para a Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho, sendo aprovados por este último.

Haverá lugar a uma avaliação intermédia, que compreenderá a execução até 31 de Dezembro de 2009, e uma avaliação global, a realizar após 31 de Dezembro de 2012, no CNHST.