COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 3.9.2009
COM(2009) 449 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

sobre a aplicação na prática das Directivas 92/91/CEE (indústrias extractivas por perfuração) e 92/104/CEE (indústrias extractivas a céu aberto ou subterrâneas) em matéria de segurança e saúde no trabalho

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

sobre a aplicação na prática das Directivas 92/91/CEE (indústrias extractivas por perfuração) e 92/104/CEE (indústrias extractivas a céu aberto ou subterrâneas) em matéria de segurança e saúde no trabalho

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório cumpre um compromisso assumido pela Comissão[1] no sentido de proceder à avaliação da aplicação na prática do quadro normativo com vista à sua melhoria. No essencial, baseia-se nos relatórios nacionais facultados pelos Estados-Membros[2] e num relatório de peritos independentes que analisa a aplicação das duas directivas em todos os sectores económicos privados e/ou públicos em questão. Baseia-se igualmente em estatísticas e inquéritos europeus sobre acidentes no trabalho e doenças profissionais[3] e informações da Comissão sobre a transposição das directivas.

Esta avaliação cobre a transposição e a aplicação, apenas na UE-15, de duas directivas, nomeadamente, a Directiva 92/91/CEE do Conselho, de 3 de Novembro de 1992, relativa às prescrições mínimas destinadas a melhorar a protecção em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores das indústrias extractivas por perfuração[4] e a Directiva 92/104/CEE do Conselho, de 3 de Dezembro de 1992, relativa às prescrições mínimas destinadas a melhorar a protecção em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores das indústrias extractivas a céu aberto ou subterrâneas[5]. A Comissão considera que esta avaliação pode igualmente facultar informação sobre a aplicação das directivas com utilidade para os 12 Estados-Membros que entretanto aderiram à UE.

As indústrias extractivas não são abrangidas pela Directiva 89/654/CEE relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde para os locais de trabalho (primeira directiva especial, na acepção do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 89/391/CEE) Os trabalhadores do sector são susceptíveis de exposição a níveis de risco particularmente elevados, pelo que há disposições específicas distintas para eles, em duas directivas especiais (Directivas 92/91/CEE e 92/104/CEE) na acepção do artigo 16.°, n.º 1, da Directiva 89/391/CEE relativa à aplicação

---

1 Na comunicação «Melhorar a qualidade e a produtividade do trabalho:: estratégia comunitária para a saúde e a segurança no trabalho 2007-2012 (COM (2007) 62 final, de 21 de Fevereiro de 2007).

2 Enviado à Comissão nos termos dos artigos 12.° da Directiva 92/91/CEE e 13.° da Directiva 92/104/CEE. Estes artigos foram subsequentemente revogados pela Directiva 2007/30/CE. Em quase todos os em Estados-Membros, os parceiros sociais participaram na preparação dos relatórios. A Bélgica e o Luxemburgo não apresentaram relatórios nacionais.

3 Estatísticas Europeias de Acidentes de Trabalho (EEAT), dados sobre doenças profissionais reconhecidas (EODS) e Inquérito às Forças de Trabalho (IFT) pelo Eurostat. O Regulamento (CE) n.° 1338/2008 relativo às estatísticas comunitárias sobre saúde pública e saúde e segurança no trabalho (JO L 354 de 31.12.2008, p. 70), que foi adoptado recentemente, prevê uma estreita cooperação entre o Eurostat e os organismos nacionais competentes para efeitos da recolha e tratamento de dados de forma harmonizada na UE.

4 JO L 348 de 28.11.1992, p. 9.

5 JO L 404 de 31.12.1992, p. 10.

de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho.

A Directiva 92/91/CEE aplica-se especificamente à segurança e à saúde dos trabalhadores das indústrias extractivas ligadas à prospecção e à exploração de minerais por meio de perfurações (em terra e *offshore*), enquanto a Directiva 92/104/CEE abrange os restantes sectores das indústrias extractivas, ou seja, a prospecção e a exploração de minerais em minas à superfície ou subterrâneas e em pedreiras.

Nos termos do artigo 1.°, n.º 2, das Directivas 92/91/CEE e 92/104/CEE, a Directiva 89/391/CEE aplica-se integralmente às áreas abrangidas por essas duas directivas.

Uma vez que as duas directivas são semelhantes em muitos aspectos em termos de aplicação prática, o presente relatório só as mencionará individualmente se for necessário destacar um aspecto específico de uma ou outra.

2. EFEITOS JURÍDICOS

Os relatórios nacionais dos Estados-Membros mostram que as directivas tiveram um impacto, do ponto de vista formal (racionalização e codificação), em todos os Estados-Membros, que os levou a consolidar e actualizar a legislação em vigor.

Quanto à substância, a maioria dos Estados-Membros já tinha legislação neste domínio, mas as directivas introduziram novos conceitos importantes (como o documento de segurança e saúde – DSS) na legislação nacional. Num Estado-Membro, a Irlanda, a transposição das directivas produziu o efeito de transformar as infracções à legislação neste domínio, que antes tinham sido apenas infracções sujeitas ao direito privado, em infracções igualmente sujeitas ao direito penal.

3. MEDIDAS DE SENSIBILIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

As medidas nacionais para a transposição das directivas foram publicadas em todos os Estados-Membros, tendo sido organizadas campanhas de sensibilização com actividades como a distribuição de brochuras, orientações e comunicados de imprensa, bem como seminários e conferências para formar as autoridades, os empregadores e os trabalhadores nos conceitos das directivas. Em alguns casos, as empresas em causa receberam esta informação directamente.

Pela sua parte, os parceiros sociais divulgam informações sobre a regulamentação sob a forma de documentação (como guias com exemplos de boas práticas) e fazem formação sob a forma de conferências e seminários.

Em geral, as campanhas de informação acima mencionadas foram consideradas satisfatórias: promoveram uma maior sensibilização para a regulamentação e ajudaram as empresas a desenvolver uma cultura de prevenção dos acidentes e das doenças profissionais.

4. TRANSPOSIÇÃO

Apesar da consulta detalhada prévia dos parceiros sociais sobre cada uma das duas directivas e da sua adopção por unanimidade no Conselho, cerca de metade dos Estados-Membros não conseguiu cumprir os prazos de transposição. A Comissão iniciou processos por infracção contra esses Estados-Membros nos termos do artigo 226.° CE, o que, em alguns casos, levou a julgamentos pelo Tribunal de Justiça antes de a transposição ser concluída.

Uma análise da conformidade da legislação nacional com as directivas CE parece sugerir que, com certas excepções, os requisitos das directivas foram, de um modo geral, fielmente transpostos. Foram encontradas algumas lacunas no que diz respeito à responsabilidade dos empregadores nos casos em que estão presentes trabalhadores de diferentes empresas (artigo 3.°, n.º 3, das directivas), ao controlo de saúde (artigo 8.° das directivas), à derrogação para as indústrias extractivas por dragagem (artigo 12.° da Directiva 92/104/CEE) e a certos pontos dos anexos em que a protecção concedida não satisfazia o mínimo exigido estabelecido pelas directivas.

5. ACÇÃO NO TERRENO: APLICAÇÃO DAS DUAS DIRECTIVAS NA PRÁTICA

Aspectos principais

Nas indústrias extractivas opera uma vasta gama de empresas, tanto grandes como pequenas, e com características muito diversas. No sector da perfuração *offshore*, por exemplo, as empresas são principalmente grandes companhias internacionais, ao passo que, nos sectores das pedreiras e das pedras ornamentais, há muitas pequenas empresas familiares. Cada tipo de empresa tem características diferentes e a política de saúde e segurança em cada uma adapta-se à sua situação particular.

Apesar dos esforços para melhorar a protecção da saúde e segurança dos trabalhadores, as indústrias extractivas continuam a ser um sector de alto risco, tanto em termos de acidentes de trabalho como de doenças profissionais.

De acordo com um estudo referido no relatório de peritos independentes[6], cerca de 10% dos acidentes do sector mineiro (Directiva 92/104/CEE) são causados por deficiências técnicas, como equipamento que não satisfaz as normas, enquanto os restantes 90% resultam de insuficiências organizacionais, como instruções pouco claras e erros dos trabalhadores ao estimar os perigos.

A avaliação da situação nas grandes e médias empresas das indústrias extractivas em geral mostra que não há diferenças significativas entre os Estados-Membros ou os sectores da indústria extractiva quanto aos principais requisitos mínimos de segurança estabelecidos nas directivas. Globalmente, a aplicação parece satisfatória no que respeita ao documento de segurança e saúde, à responsabilidade do empregador coordenador, à formação e supervisão dos trabalhadores e às precauções em caso de emergência.

---

[6] Gerhard Czuck, «Prevention 2000 Plus: A successful prevention strategy for better S & H at work in small and middle-sized enterprises», na conferência da ISSA/Chamber of Mines intitulada «Mines and Quarries: Prevention of Occupational Injury and Disease Conference», Sandton Conference Centre, República da África do Sul, 19-21 de Maio de 2003.

Por outro lado, as empresas de menor dimensão tendem a carecer dos recursos financeiros e dos conhecimentos necessários para uma política eficaz de saúde e segurança. Não obstante, os relatórios nacionais parecem sugerir que os Estados-Membros não adoptaram regras específicas cobrindo as especificidades das pequenas e médias empresas («PME»), excepto, por exemplo, os esforços das autoridades para melhorar e simplificar certos procedimentos administrativos para as PME. Os Estados-Membros organizaram também campanhas de informação específicas para as PME. Num Estado-Membro (Portugal), as pequenas empresas com bom desempenho na área da saúde e segurança no trabalho pagam menos contribuições para a segurança social e seguros.

Certas medidas de prevenção proactivas mostraram ser eficazes na redução de acidentes.

Entre elas contam-se a formação baseada em «quase-falhas» (ou seja, incidentes de condições de trabalho perigosas que quase produziram um acidente), em que os trabalhadores em causa contam a sua história, e imagens de crianças mostradas com mensagens de segurança para os pais que trabalham na indústria extractiva. Em alguns casos, as famílias dos trabalhadores são contactadas por telefone no sentido de compreenderem a importância das medidas de saúde e segurança no trabalho.

As empresas activas na extracção por perfuração (Directiva 92/91/CEE) são, sobretudo, grandes ou médias empresas. A avaliação no terreno mostrou que a gestão da segurança e da saúde em várias empresas a operar em diferentes Estados-Membros é bastante semelhante. Geralmente, estão conscientes dos riscos específicos do sector e mesmo concorrentes partilham em geral informações sobre questões de saúde e segurança. Em conformidade com a directiva[7], uma gestão diária da saúde e segurança envolve reuniões, supervisão e autorizações de trabalho, que são necessárias para postos de trabalho que envolvam situações especialmente perigosas.

As empresas que se dedicam à exploração a céu aberto de carvão, minérios de metal e minerais industriais (Directiva 92/104/CEE) são sobretudo grandes empresas e usam frequentemente processos automatizados. Estão, em geral, convictas de que as medidas relativas à saúde e segurança podem gerar lucros, e não apenas custos, e que estes últimos são em geral inferiores aos custos resultantes de acidentes e de doenças profissionais. Essas empresas consideram que frequentemente é um grande desafio convencer os seus trabalhadores da importância das medidas de saúde e segurança. Pelo contrário, as empresas do sector das pedras ornamentais são principalmente PME, tratando-se frequentemente de empresas familiares com três a dez trabalhadores, utilizando frequentemente processos manuais e estando os seus trabalhadores mais directamente expostos a riscos como poeiras e queda de rochas. Provavelmente, as PME considerarão as medidas de saúde e segurança como um incómodo e um encargo e tenderão a não aplicar exaustivamente os requisitos da directiva.

CAIXA: As PME precisam de mais apoio para a implementação de uma política eficaz de saúde e segurança. Esse apoio deve ser fornecido pelos Estados-Membros de modo a corresponder eficazmente às características das empresas em questão. Os Estados-Membros devem incluir esta questão nas suas estratégias nacionais a adoptar ao abrigo da estratégia comunitária no domínio de saúde e segurança no trabalho (2007-12).

---

[7] Parte A, ponto 2.8, do anexo da Directiva 92/91/CEE. A parte A, ponto 1.8, do anexo da Directiva 92/104/CEE tem disposições semelhantes.

Condições no local de trabalho

O artigo 3.°, n.º 1, alínea a), das duas directivas exige que os empregadores adoptem as medidas necessárias para proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores, garantindo que os locais de trabalho são concebidos, construídos, equipados, preparados, operados e mantidos de modo a que os trabalhadores possam executar o trabalho que lhes é atribuído sem porem em perigo a sua segurança e/ou saúde e/ou as de outros trabalhadores.

As empresas das indústrias extractivas parecem em geral cumprir essas disposições no que diz respeito à protecção contra acidentes, mas parece haver, nos vários Estados-Membros, diferenças entre as empresas no que diz respeito aos potenciais efeitos nocivos sobre a saúde a longo prazo. Neste caso, os problemas podem estar relacionados com posturas de trabalho incorrectas, equipamento antigo, manuseamento de equipamento pesado ou falta de protecção apropriada contra condições ambientais insalubres, como temperaturas excessivamente altas ou baixas, humidade, ruído, vibração ou poeira. Alguns destes problemas resultam do facto de a modernização do equipamento poder ser muito cara e/ou poder causar problemas práticos em alguns casos, ou de os trabalhadores envolvidos poderem carecer de formação.

O quadro parece razoavelmente positivo no que respeita à extracção por perfuração (Directiva 92/91/CEE), onde o equipamento antiquado é frequentemente substituído por novo equipamento, os processos mecânicos estão a melhorar a situação em locais de trabalho potencialmente perigosos e estão a ser adoptadas medidas para reduzir o ruído e os poluentes.

Qualificações dos trabalhadores

O artigo 3.°, n.º 1, alínea c), das duas directivas exige que os empregadores adoptem as medidas necessárias para assegurar que o trabalho que envolva um risco especial seja confiado apenas a pessoal competente e realizado em conformidade com as instruções dadas.

De acordo com a avaliação no local, as empresas têm geralmente regras relativas às qualificações necessárias para executar tarefas especiais.

Para a extracção por perfuração (Directiva 92/91/CEE), há regulamentos no sector *offshore* que exigem que os trabalhadores possuam certificados de formação no caso de terem de executar trabalho específico ou tarefas de emergência. Diversos Estados-Membros e empresas em torno do Mar do Norte estão a trabalhar no sentido de chegar a acordo sobre os requisitos de formação, o que facilitará a livre circulação dos trabalhadores.

CAIXA: As autoridades nacionais e os parceiros sociais das indústrias extractivas são incentivados a intensificar os seus esforços para chegar a um acordo sobre os requisitos de formação aplicáveis aos trabalhadores de toda a UE, em função do nível e/ou tipo de risco. Pode ser-lhes dado apoio pelo Comité Consultivo para a Segurança e a Saúde no Local de Trabalho e pelo Grupo de Trabalho Permanente para as Indústrias Mineira e Extractiva.

Documento de segurança e saúde

Em conformidade com o artigo 3.°, n.º 2, das directivas, que têm a mesma redacção, os empregadores devem assegurar a elaboração e a actualização de um documento de segurança e saúde («DSS») que mostre em especial que: i) os riscos a que estão expostos os trabalhadores no local de trabalhos foram determinados e avaliados; ii) foram tomadas as

medidas adequadas para cumprir os objectivos estipulados na directiva; e iii) a concepção, utilização e manutenção do local de trabalho e dos equipamentos são seguras.

Foi constatado que tanto as grandes empresas como as PME elaboram em geral um DSS. Contudo, nem todas as empresas lhe dedicam a mesma atenção, havendo diferenças consideráveis na extensão e no conteúdo dos DSS. Além disso, as empresas muito pequenas não parecem actualizar regularmente os seus DSS. Em geral, os DSS parecem abranger todas pessoas presentes na empresa, incluindo os subcontratantes e os trabalhadores por conta própria.

Os benefícios dos DSS são geralmente reconhecidos e as avaliações dos riscos contribuem para uma melhor prevenção dos acidentes e das doenças profissionais. São os trabalhadores envolvidos que, frequentemente, iniciam a actualização do DSS, por exemplo por meio de folhas nas quais anotam os riscos que encontram. Os DSS podem precisar de ser actualizados no seguimento de inquéritos a acidentes, de relatórios, de análises detalhadas de quase-acidentes e de discussões com os trabalhadores, durante as quais estes podem avançar ideias para melhorar a situação.

Algumas entidades competentes estão empenhadas em harmonizar os DSS, por exemplo através de um modelo normalizado. Ao abrigo da Directiva 92/91/CEE (extracção por perfuração), os adjudicatários de perfurações na área do Mar do Norte elaboraram, por exemplo, um modelo comum para um DSS em consulta com as entidades competentes nos países em causa[8]. Isto obviará à necessidade de criar novos documentos quando, por exemplo, uma plataforma de perfuração é deslocada através de uma fronteira para realizar tarefas semelhantes (a menos que haja uma alteração das condições de trabalho), o que facilitará as coisas tanto para as empresas como para as entidades competentes envolvidas.

Os representantes dos trabalhadores podem desempenhar um papel importante na política de segurança e de saúde de uma empresa. A avaliação no local constatou que os trabalhadores ou os representantes dos trabalhadores são de modo geral consultados sobre o DSS, embora nem sempre e em graus diversos. A avaliação mostrou igualmente que os representantes dos trabalhadores estavam, em alguns casos, um tanto relutantes em utilizar a sua influência. A avaliação sugere igualmente que isto pode dever-se a uma falta de formação ou experiência em relação à política global de saúde e segurança da empresa: alguns representantes dos trabalhadores podem especializar-se na resolução de problemas práticos, como os níveis salariais, o tempo de trabalho e a segurança do emprego, e possuir menos experiência em termos da introdução de uma cultura de prevenção numa empresa.

CAIXA: Para ajudar a elaborar documentos de segurança e saúde eficazes e estabelecer uma cultura de prevenção nas empresas, são necessárias uma informação mais prática, especialmente nas PME, e uma maior consciência da importância dos DSS entre os representantes dos trabalhadores,.

Subcontratantes e trabalhadores por conta própria

O artigo 3.°, n.º 3, das duas directivas, que são idênticas, estabelece que, nos casos em que estão presentes no mesmo local de trabalho trabalhadores de diferentes empresas, cada empregador é responsável por todas as questões sob o seu controlo. Além disso, o empregador

[8] Dinamarca, França, Países Baixos, Noruega e Reino Unido.

responsável pelo local de trabalho deve coordenar todas as medidas relativas à saúde e à segurança dos trabalhadores e registá-las no DSS.

A avaliação mostrou que a subcontratação está a aumentar e que a coordenação do trabalho nem sempre é satisfatória. Não obstante, as empresas que empregam subcontratantes verificam geralmente a sua experiência e entendimento dos requisitos de segurança e saúde. O adjudicatário geral pode igualmente fornecer formação obrigatória em matéria de segurança, actualizada a intervalos regulares.

Ocasionalmente, os problemas parecem surgir pelo facto de os trabalhadores recrutados pelos subcontratantes, geralmente para trabalho temporário ou sazonal, não terem formação, o que poderia explicar o número mais elevado de acidentes profissionais entre eles. Parece, contudo, haver menos problemas com a subcontratação nesta área do que em outros sectores de alto risco, como a indústria da construção.

CAIXA: Dados os problemas que surgem com a subcontratação nas indústrias extractivas e em outros sectores e tal como anunciados na estratégia comunitária para 2007-12, a Comissão examinará os problemas específicos da subcontratação. As boas práticas neste sector poderiam beneficiar outros sectores também e poderiam ser promovidas através do Comité Consultivo para a Segurança e a Saúde no Local de Trabalho, do seu Grupo de Trabalho Permanente para as Indústrias Mineira e Extractiva e do Comité Social de Diálogo Sectorial para as Indústrias Extractivas a nível comunitário.

Combate a incêndios e salvamento

Os artigos 4.° e 5.° das duas directivas, que são idênticos, estabelecem requisitos mínimos específicos para a protecção contra incêndios, explosões e atmosferas nocivas, bem como para o equipamento de evacuação e salvamento.

Esses requisitos parecem, em geral, ser cumpridos na prática, graças à instalação de extintores de incêndios e à organização de exercícios de extinção de fogo e às equipas especiais de incêndio e/ou salvamento. Ocasionalmente, estão instalados detectores de fricção nas correias transportadoras para impedir o sobreaquecimento.

Frequentemente, é assegurado um piquete de transportes (ambulâncias e helicóptero) para salvamentos, para além de pontos de reunião e câmaras de refúgio de emergência. A experiência mostrou a importância do equipamento de evacuação e salvamento, inclusivamente para as equipas de salvamento, que têm frequentemente de operar em condições extremamente perigosas, por exemplo imediatamente após uma explosão.

Vigilância da saúde

O artigo 8.° das duas directivas exige a realização de um controlo da saúde dos trabalhadores antes de serem afectados a tarefas nas indústrias extractivas e, subsequentemente, a intervalos regulares. As directivas indicam igualmente que tais medidas devem ser introduzidas em conformidade com a legislação e/ou práticas nacionais.

O controlo da saúde dos trabalhadores é de modo geral executado segundo as exigências das directivas. Na maior parte dos casos, é realizado por especialistas de medicina do trabalho, em vez de clínicos gerais, e pode alargar-se a questões diferentes da medicina do trabalho em sentido estrito, como campanhas antitabágicas e conselhos dietéticos. Em alguns Estados-

Membros está previsto um acompanhamento para trabalhadores reformados (por exemplo, para ex-mineiros, com intervalos de cinco anos).

Aplicação da legislação

Na maioria dos Estados-Membros, a aplicação de legislação nacional que transpõe as directivas é da responsabilidade das inspecções do trabalho. Contudo, as inspecções do trabalho não abrangem, em alguns Estados-Membros, as indústrias extractivas, tendo sido, em vez disso, criados corpos especiais para supervisionar o sector, frequentemente devido à sua relativa importância para a economia e ao aparecimento de riscos específicos. As autoridades responsáveis pela aplicação da vigilância da saúde e segurança dos trabalhadores poderiam talvez beneficiar de uma coordenação das suas actividades e do intercâmbio de informações, incluindo o saber-fazer, porque os diversos departamentos podem estar a tratar em separado de secções diferentes da área da saúde e segurança e não ter uma visão global. A inspecção do trabalho pode, por exemplo, estar a aplicar a Directiva-quadro 89/391/CEE, enquanto a inspecção de mineração aplica as Directivas 92/91/CEE e 92/104/CEE.

As empresas de maior dimensão têm frequentemente os recursos financeiros e organizacionais necessários para aplicar uma política eficaz de saúde e segurança e estão geralmente em contacto regular com as autoridades competentes.

CAIXA: Pode haver diversas autoridades responsáveis pela aplicação da legislação aplicável às indústrias extractivas nos Estados-Membros. A cooperação e o intercâmbio de informações entre estes organismos em cada Estado-Membro devem ser melhorados de forma a que todos os aspectos da política de saúde e segurança sejam amplamente abrangidos. O Comité de Altos Responsáveis da Inspecção do Trabalho[9] poderia dar um contributo nesta área.

6. APRECIAÇÃO GLOBAL

6.1. Principais efeitos positivos das duas directivas

Nos seus relatórios nacionais, os Estados-Membros sublinharam o efeito positivo das duas directivas na sensibilização das empresas para a questão da saúde e segurança no trabalho, particularmente através da avaliação dos riscos e do DSS, o que incentivou as empresas a darem prioridade à saúde e segurança e a políticas preventivas. As medidas previstas nas directivas foram consideradas como suficientemente exaustivas e gerais para lidarem de forma flexível com os riscos a que estão expostas as empresas em causa. Outra vantagem notada foi o facto de os requisitos mínimos em toda a UE evitaram a concorrência entre empresas em termos das normas de saúde e segurança, uma vez que todas tiveram de aplicá-las.

Um efeito importante das directivas foi a passagem para uma política geral de medicina e de segurança no trabalho nas empresas. As disposições sobre a coordenação das medidas de saúde e segurança em locais onde estão presentes trabalhadores de diversas empresas foram igualmente consideradas como uma inovação positiva importante trazida pelas directivas.

---

[9] Decisão da Comissão, de 12 de Julho de 1995, que institui um Comité dos altos responsáveis de inspecção do trabalho (JO L 188 de 9.8.1995, p. 11).

As condições de saúde e segurança nas PME que trabalham em pequenas pedreiras parecem, em especial, ter melhorado em certa medida graças à Directiva 92/104/CEE (relativa à mineração); as empresas deste tipo não parecem ter-se preocupado com a questão antes da adopção da directiva.

6.2. Principais problemas da aplicação

Tal como mencionado anteriormente, a flexibilidade permitida pelas duas directivas foi em geral elogiada, embora isso possa significar que as empresas consideram difícil determinar qual a norma exacta de segurança e protecção da saúde dos trabalhadores exigida e aplicar na prática as disposições das directivas. Além disso, o relatório indica que a latitude concedida aos Estados-Membros pela Directiva 92/91/CEE pode levar a diferenças na aplicação nos Estados-Membros, as quais podem por sua vez levar a situações em que algumas condições possam ser aceites num Estado-Membro mas não noutro.

Os empregadores mencionam que em alguns casos o DSS duplica os documentos exigidos, por exemplo, para as licenças de mineração. Este problema pode estar ligado à aplicação das directivas nos Estados-Membros, e poderia eventualmente ser resolvido mediante a combinação dos vários documentos exigidos para diferentes operações nas indústrias extractivas, desde que cumpram inteiramente os requisitos do DSS.

CAIXA: Para reduzir a burocracia, os Estados-Membros poderiam considerar uma combinação do DSS e outros documentos exigidos para várias operações nas indústrias extractivas, a fim de evitar a necessidade de as empresas apresentarem vários documentos separados de natureza semelhante.

Ao que parece, as PME tendem a ver a aplicação dos requisitos das directivas unicamente como um encargo. Provavelmente concentrar-se-ão nos custos dos seguro de acidentes e das medidas preventivas e tenderão a negligenciar custos futuros ocultos que poderiam ser mais elevados, como os que decorrem da perda de produção e do custo dos materiais e da reorganização necessária em consequência de acidentes e de doenças profissionais.

Os relatórios nacionais e a avaliação no local revelam, entre os empregadores de alguns Estados-Membros, uma tendência para evitar relatar todos os acidentes que devem ser relatados. Podem evitar fazê-lo por razões ligadas à imagem da empresa ou para evitar multas contratuais. Isto significa as autoridades não terão uma imagem exacta da situação no sector em questão e não poderão, por conseguinte, assegurar que a protecção dos trabalhador seja melhorada. A não-apresentação de relatórios de acidentes é um problema que precisa de ser abordado em ligação com a melhoria do modo de operação das autoridades de execução.

Os relatórios nacionais mostram igualmente que os empregadores podem evitar modernizar o equipamento devido aos custos e a avaliação no local constatou que alguns empregadores tendem a dar maior prioridade às preocupações ambientais que à saúde e segurança dos trabalhadores.

Os organismos de execução parecem frequentemente aplicar a mesma abordagem às PME e às empresas de maior dimensão, não atendendo frequentemente aos limitados recursos e às especificidades das primeiras. Em caso de acidente, o dano potencial para a imagem pública de uma grande empresa produz um efeito mais dissuasivo do que uma multa. De acordo com alguns empregadores, os organismos de execução concentram-se excessivamente na

segurança do equipamento e não suficientemente na formação dos trabalhadores (aspectos organizacionais, formação e promoção de uma cultura de segurança).

Os trabalhadores são, de um modo geral, consultados em certas fases da preparação e/ou na utilização do DSS, mas em graus variados e de forma não-sistemática. As directivas tornam obrigatória a consulta dos trabalhadores, mas essa obrigação parece ser raramente cumprida na íntegra.

7. AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DA LEGISLAÇÃO

É difícil provar a existência de uma ligação objectiva entre a aplicação das directivas nas indústrias extractivas e as melhorias em termos de acidentes de trabalho e doenças profissionais. Qualquer tentativa é complicada pelo facto de que os acidentes de trabalho e as doenças profissionais ocorrem em consequência de muitos factores para lá dos que são cobertos pelas normas estabelecidas nas directivas.

Há ainda o facto de que, frequentemente, as doenças profissionais só são diagnosticadas muito depois da exposição do trabalhador ao factor de risco, e de as directivas incluírem algumas novas disposições, enquanto outras disposições são transplantadas para regulamentações nacionais em vigor. Por conseguinte, não é fácil medir o impacto das directivas.

Tal como acima mencionado, as indústrias extractivas continuam a ser um sector de alto risco, apesar dos esforços feitos.

a) Impacto nos acidentes de trabalho e nas doenças profissionais

As indústrias extractivas envolvem riscos importantes em termos de acidentes de trabalho. A taxa de incidência[10] dos acidentes de trabalho no sector é consideravelmente mais elevada que a média do conjunto dos sectores de actividade: em termos de acidentes causadores de uma ausência de mais de três dias, ela é superior ao dobro (5 500, em comparação com 2 500) e é quase cinco vezes mais alta (14, em comparação com 3) em termos de acidentes mortais[11]. O que é interessante é que, de acordo com as estimativas de 1986[12], a taxa de incidência para os acidentes mortais era consideravelmente mais alta em 1986 (100, em comparação com 14 em 2005), pelo que os acidentes parecem ter descido acentuadamente entre 1986 e 2005, o período em que as directivas entraram em vigor.

As estatísticas[13] mostram que a queda ou o desmoronamento de um agente material (por exemplo, o desmoronamento de um túnel subterrâneo) é a causa maior de acidentes, incluindo os acidentes mortais, constituindo 25% do total, enquanto ocorrências como incêndios e explosões representam — inesperadamente talvez — percentagens menores (abaixo de 5%). Mas esses números referem-se à *última ocorrência que se desvia da normalidade e leva directamente ao acidente*: essa última ocorrência pode por sua vez ter sido provocada por

---

10 A taxa de incidência definida pela metodologia das Estatísticas Europeias de Acidentes de Trabalho (EEAT) é o número de acidentes de trabalho por 100 000 trabalhadores empregados.

11 Fonte: DG EMPL e Eurostat «Causes and circumstances of accidents at work in the EU», figura 1.11, p. 25; dados das EEAT e do Inquérito às Forças de Trabalho (IFT) de 2005 do Eurostat.

12 Fonte: P.A. Walker, 'Mining and quarrying in the European Economic Community, the safety and health aspects', in *Safety and health in mining and quarrying industries: Proceedings of a symposium held in Luxembourg 10 to 12 September 1986*, 1988, pp. 7-8

13 Fonte: Eurostat, dados de 2005, fase III das EEAT.

outras, como um incêndio ou uma explosão numa mina que fez com que um túnel se desmoronasse. Nesse caso, apenas o desmoronamento do túnel será registado como última ocorrência, mas o incêndio ou a explosão podem bem ter sido a causa original.

CAIXA: O Grupo de Trabalho Permanente para as Indústrias Mineira e Extractiva devem colaborar estreitamente com o Comité Social de Diálogo Sectorial para as Indústrias Extractivas a nível comunitário no que respeita aos acidentes e suas causas.

De todos os sectores de actividade, o sector das indústrias extractivas teve, de longe, a taxa de incidência mais elevada para as doenças profissionais, mesmo em comparação com outros sectores de alto risco: 1949 em comparação com 134 para a construção, 41 para a agricultura e 29 para os transportes. Além disso, a taxa de incidência das doenças respiratórias no sector é mais alta de todos os sectores de actividade[14].

Desde que as directivas foram adoptadas, as empresas tornaram-se mais conscientes de aspectos relativos à saúde e segurança no trabalho, estão melhor organizadas neste domínio e o grau de mecanização é mais elevado, o que, no conjunto, deverá levar a menos acidentes de trabalho e doenças profissionais. Os níveis de acidente de trabalho e de doenças profissionais são, contudo, ainda elevados, frequentemente em consequência de diversos factores:

– em comparação com as empresas de maior dimensão, as PME, que parecem constituir a maioria das empresas neste sector, têm taxas de acidentes mais elevadas;

– nas empresas de menor dimensão, os empregadores têm frequentemente menos conhecimentos sobre a saúde e segurança no trabalho;

– o ritmo de trabalho tornou-se mais rápido;

– os empregadores concentram-se por vezes na produtividade ou no ambiente, em vez de na protecção dos trabalhadores;

– em alguns Estados-Membros, os números de trabalhadores jovens e/ou imigrantes estão a aumentar, e estes últimos têm frequentemente problemas linguísticos.

b) Impacto na produtividade, no emprego e na competitividade

A maioria dos Estados-Membros não facultou informação sobre o impacto das directivas sobre a produtividade, o emprego e a competitividade. Alguns Estados-Membros[15] consideram que as medidas das directivas promoveram a produtividade e a competitividade.

Os relatórios nacionais indicam que a aplicação das directivas incentiva melhorias no ambiente de trabalho, o que torna o trabalho mais atractivo para os trabalhadores e aumenta a produtividade. As taxas de sinistralidade inferiores reduzem o absentismo, que constitui uma perda significativa para a economia, para além do sofrimento humano causado.

[14] Fonte: Eurostat EODS 2005.
[15] Grécia e Portugal.

8. SUGESTÕES PARA MELHORIAS

Uma vez que as directivas são redigidas em termos gerais, sugeriu-se que fossem desenvolvidas e divulgadas orientações de carácter prático, boas práticas ou outras informações, especificando as obrigações ao abrigo das directivas.

No que diz respeito ao DSS, a avaliação aponta para uma necessidade de modelos para sectores específicos, essencialmente pequenos, como as pedreiras de pedra ornamentais. Isso ajudará a melhorar as condições de segurança e saúde, uma vez que facilitará às empresas a preparação do DSS e as ajudará a encontrar formas de avaliar e de introduzir as melhorias necessárias.

Em termos de aplicação, o pessoal especializado dos organismos de controlo poderia facilitar a comunicação com as empresas em causa: as sugestões poderiam ser uma forma mais convincente e as empresas poderiam ficar mais inclinadas a aplicá-las. Isto pode igualmente ser importante para sectores que enfrentam desafios operacionais complexos. Além disso, os serviços de inspecção parecem frequentemente ter pessoal a menos, pelo que inspeccionar todas as empresas uma vez por ano, por exemplo, não é exequível. As empresas mencionam que as inspecções frequentemente se concentram na busca de irregularidades e não fazem sugestões sobre como melhorar a situação, apesar de haver necessidade de sugestões práticas, dados os termos gerais em que as directivas são redigidas. Não obstante, verificou-se que as inspecções estão a desenvolver novas técnicas de aplicação para a Directiva 92/91/CEE, com auditorias sobre assuntos específicos, tais como horário de trabalho e operações de evacuação.

Há problemas relacionados com a mudança de postos de trabalho para outro país, devido a discrepâncias na maneira como as directivas são aplicadas em diferentes Estados-Membros. Neste ponto, a Comissão pretende prosseguir os seus esforços no sentido de monitorizar a conformidade da transposição da legislação e abrir processos por infracção, se necessário, para corrigir o incumprimento das directivas CE pelas disposições nacionais. Contudo, as directivas estabelecem os requisitos mínimos e os Estados-Membros podem adoptar ou manter a medidas mais estritas[16].

Houve igualmente sugestões para uma maior harmonização deste sector em toda a UE, o que estimularia a introdução de igualdade das condições de concorrência e facilitaria a circulação transfronteiras de pessoas e equipamentos. Outra sugestão é reduzir os encargos administrativos das empresas devidos à forma como as directivas são implementadas ou aplicadas nos Estados-Membros. Como elemento de um programa de acção em curso apresentado pela Comissão para reduzir os encargos administrativos das empresas[17], os Estados-Membros são convidados a reduzir esses encargos e a estabelecer objectivos ambiciosos para tal.

No que respeita a possíveis alterações à Directiva 92/104/CEE (minas), foi sugerido o seguinte:

– separar a extracção de carvão da extracção e da mineração de outros minerais, devido aos problemas específicos de cada sector. Outra sugestão foi que se desse uma orientação

---

[16] Artigo 1.º, n.º 3, da Directiva 89/391/CEE. V. também o acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-84/94 *Reino Unido contra Conselho* [1996], p. I-5755, n.º 17).

[17] COM(2007) 23.

prática, cobrindo especificamente cada tipo de operação de mineração, em vez de se alterar a directiva;

– incluir disposições mais pormenorizadas sobre a protecção dos operadores de equipamento em relação ao risco de explosivos não detonados ou escondidos em amontoados de rochas a remover, a instalação temporária de abrigos ou de câmaras de segurança em túneis onde se realizem trabalhos preparatórios ou de desenvolvimento, até estarem instaladas vias de evacuação permanentes, e a instalação de extintores de incêndios e de auto-salvadores nos veículos.

Sendo de natureza técnica, estas sugestões práticas serão discutidas com o Grupo de Trabalho Permanente para as Indústrias Mineira e Extractiva com vista à avaliação de qualquer necessidade de adaptação técnica da directiva (artigo 11.° da Directiva 92/104/CEE).

9. CONCLUSÕES

Embora a aplicação das duas directivas nos 15 Estados-Membros em causa pareça ser relativamente satisfatória e as taxas de sinistralidade no sector das indústrias extractivas tenham descido, os números dos acidentes e dos casos de doenças profissionais que se verificam são mais altos que o aceitável e os trabalhadores ainda correm grandes riscos neste sector.

Para melhorar a situação, a estratégia comunitária para 2007-12 incentiva os Estados-Membros a adoptar estratégias nacionais que estabeleçam objectivos quantitativos para reduzir a incidência dos acidentes e doenças profissionais, a visar os sectores e empresas com piores registos, como o sector das indústrias extractivas, e a concentrarem-se nos riscos mais comuns e nos trabalhadores mais vulneráveis.

Como em outros sectores, parece haver uma clara divisão entre os tipos de empresas: as empresas de maior dimensão, nomeadamente no sector da perfuração, têm um desempenho relativamente bom, enquanto as PME, particularmente no sector da extracção de pedras ornamentais, parecem menos bem equipadas para pôr em vigor uma política eficaz de saúde e segurança.

As empresas precisam claramente de colocar a saúde e a segurança mais acima nas suas prioridades. Para além de considerações sociais/éticas, há importantes razões financeiras que justificam que as empresas apliquem uma política para a prevenção de acidentes e doenças profissionais. Uma política de prevenção apropriada trará claros benefícios financeiros: as empresas deveriam ser sensibilizadas para a necessidade de considerar não apenas o custo dos prémios de seguro e das medidas de prevenção, mas também os custos mais indirectos de acidentes e doenças profissionais (como custos relativos à substituição de um trabalhador, perdas de produção e danos causados por uma imagem pública negativa), que provavelmente serão muito mais elevados. Vistos desta perspectiva pragmática, os investimentos em medidas preventivas parecerão bastante pequenos e as empresas podem ficar mais inclinadas a fazê-los. Os Estados-Membros têm de ser mais activos na sensibilização das empresas para este tipo de considerações.

Os conhecimentos sobre saúde e segurança precisam de ser difundidos de modo mais uniforme entre empresas de diferentes tipos e dimensões. Isto poderia ser uma tarefa para os Estados-Membros, que poderiam abordá-la mediante a elaboração de orientações e a

assistência e formação a empresas de menor dimensão, em especial, no sentido de aplicarem uma política eficaz de saúde e segurança. Para progredir neste domínio, Comité Consultivo para a Segurança e a Saúde no Local de Trabalho e o seu Grupo de Trabalho Permanente para as Indústrias Mineira e Extractiva[18] poderiam abordar a questão específica da formação. Em conformidade com a estratégia comunitária para 2007-12, a Comissão examinará em maior profundidade os problemas específicos relativos à subcontratação. A experiência com a subcontratação neste sector poderia ser exportada para outros sectores. A este respeito, devem ser tidos em conta o papel das pessoas e os seus limites num ambiente cada vez mais dominado pela tecnologia avançada.

A Comissão considera que o presente relatório, que tem por base as informações dos UE-15, contém sugestões igualmente úteis para os 12 Estados-Membros que aderiram à UE entretanto. Acidentes recentes em minas mostram a necessidade de outras melhorias na situação.

Uma conclusão que pode ser tirada desta avaliação é a importância do papel dos representantes dos trabalhadores e a necessidade de partilhar as boas práticas. A Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho, em Bilbau, poderia apoiar a divulgação de informação específica, nomeadamente nos Estados-Membros que aderiram à UE mais recentemente.

Entretanto, diversos Estados-Membros sublinham que de momento não é necessária uma alteração das directivas, provavelmente devido ao facto de estas terem uma redacção de carácter geral, que lhes permite serem aplicadas a uma vasta gama de situações. À luz das informações apresentadas no presente relatório, a Comissão concorda que não é actualmente necessário alterar as directivas.

A Comissão convida o Comité Consultivo para a Segurança e a Saúde no Local de Trabalho, através do seu Grupo de Trabalho Permanente para as Indústrias Mineira e Extractiva, a tirar conclusões da presente avaliação.

[18] Decisão do Conselho, de 22 de Julho de 2003, relativa à criação de um Comité Consultivo para a Segurança e a Saúde no Local de Trabalho (JO C 218 de 13.9.2003, p. 1).