

Convênio: Fundação Economia de Campinas - FECAMP e Serviço de Apoio às Micro e Pequenas
Empresas - SEBRAE
Termo de Referência: Reforma Trabalhista e Políticas Públicas para Micro e Pequenas Empresas



Texto para discussão (05)

***Segurança e saúde do trabalhador nas MPE:
diagnósticos e proposta para a constituição de
“Serviços Coletivos de Segurança e Saúde no
Trabalho”***

Campinas, outubro de 2004

Apresentação

Este estudo tem por objetivo discutir a necessidade e a viabilidade da constituição de *Serviços Coletivos de Segurança e Saúde no Trabalho* (SCSST), organismos tripartites, para prestação de serviços de assessoramento técnico, que tenham por atribuição orientar os empresários das micro e pequenas empresas (MPE) quanto à elaboração e à implementação de melhorias das condições de segurança e saúde dos trabalhadores nos espaços laborais que conduzam à eliminação, à redução ou ao controle dos riscos ocupacionais a que estão expostos seus trabalhadores, além de contribuir para a redução dos custos operacionais no cumprimento da legislação.

No trabalho, dividido em duas partes, procura-se, inicialmente, fazer um breve diagnóstico da situação das MPE no Brasil, indicando algumas dificuldades que trazem reflexos na gestão da segurança e saúde do trabalho nestas empresas. Na segunda parte, procura-se mostrar as vantagens da constituição de um modelo de gestão de segurança e saúde do trabalhador, por meio de serviços coletivos de segurança e saúde, que busque superar as dificuldades encontradas por este segmento na melhoria das condições de trabalho em seus estabelecimentos.

1. Breve diagnóstico sobre as condições de saúde e segurança nas MPE

As micro e pequenas empresas (MPE) representam 98,7% do universo de empresas constituídas no país, ou seja, aproximadamente 5,5 milhões de unidades, que ocupam cerca de 21 milhões de trabalhadores. Esse segmento tem um peso substancial na estrutura produtiva e ocupacional, cumprindo a importante função de inserir na produção um enorme contingente de brasileiros, gerando emprego e renda a uma parcela considerável da população.

Todavia, essas empresas enfrentam dificuldades estruturais que as colocam em condições desfavoráveis em um mercado extremamente competitivo. As taxas de juros elevadas, o restrito acesso ao crédito, a deficiência de demanda agregada e a crescente ampliação do número de concorrentes, sujeitam as MPE a um elevado nível de informalidade e a sobreviverem, muitas vezes, no limiar do “fechamento das portas”.

Como estratégia de sobrevivência, uma grande parcela do setor funciona baseada no descumprimento das obrigações tributárias, trabalhistas e previdenciárias, impondo, conseqüentemente, condições precárias de trabalho a uma parcela expressiva da sociedade.

Na década de 90, essa situação se acentuou com a intensificação do processo de reestruturação produtiva e a introdução de políticas de flexibilização de direitos, acompanhadas pelo aumento da informalidade no trabalho e pelo processo de terceirização e de subcontratação, que degradaram ainda mais as condições de trabalho nas MPE. Essas empresas foram obrigadas a suportar o ônus do processo de transferência dos riscos laborais impostos pelas empresas de maior porte, além de expor a saúde e a integridade física de seus trabalhadores, em muitos casos, a condições de trabalho mais degradantes.

Além desses problemas, os empresários das MPE convivem com dificuldades cotidianas que acentuam a precarização da prestação laboral e constituem um obstáculo para a melhoria das condições de segurança e saúde no trabalho. Dentre essas dificuldades pode-se destacar:

- a) ausência de racionalização dos programas de segurança e saúde do trabalhador (SST), ou seja, não há uma simplificação nos diversos programas que leve em consideração as peculiaridades das MPE; a inexistência de um sistema de financiamento para aquisição de máquinas novas e protegidas ou para a instalação de dispositivos de proteção em máquinas usadas;
- b) a falta de conhecimento técnico para implementação de melhorias no processo produtivo que conduzam a melhores condições de trabalho, além das medidas individuais e coletivas de proteção dos trabalhadores;
- c) dificuldades na contratação de assessorias técnicas em Saúde e Segurança do Trabalho (SST), visando a correta elaboração, implementação e acompanhamento dos programas de gestão de SST, face ao alto custo dos serviços prestados pelas empresas de assessoramento ou para a realização de alguns serviços necessários à melhoria dos ambientes de trabalho; e
- d) dificuldades na obtenção de orientação quanto ao fiel cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária.

A despeito das dificuldades encontradas por este segmento, cabe lembrar que os trabalhadores não podem ser submetidos a tratamentos diferenciados, especialmente, quando se trata das condições de segurança e saúde no trabalho. Nesse sentido, a Constituição Federal assegura, através do Art 7º, inciso XXII - entre outros direitos que visam a melhoria das condições sociais - que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

Quanto ao cumprimento da legislação, essas empresas são obrigadas a elaborar e implementar diversos programas, como, por exemplo, o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) e o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), cujo objetivo, segundo as Normas Regulamentadoras (NR) expedidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), é a preservação da saúde e da integridade física dos trabalhadores. Tais programas, devem ser elaborados por profissionais que tenham conhecimentos e formação na área, pois deles dependem a qualidade e a eficiência das medidas a serem implementadas.

Mas o cumprimento das obrigações acima citadas tornou-se outra dificuldade para as MPE, pois, embora se reconheça a competência dos profissionais que atuam na área de segurança e saúde do trabalhador, a realidade vem demonstrando uma degradação permanente na qualidade dos serviços prestados às empresas, o que repercute negativamente na melhoria das condições de trabalho.

Tal fato fica evidenciado quando analisamos os dados de multas aplicadas pela fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego nas empresas de pequeno e médio porte no Brasil (ver anexo). Segundo o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), entre janeiro de 2000 a julho de 2004, das multas aplicadas às empresas com até 20 trabalhadores, 29% foram por irregularidades no cumprimento da NR 07¹ ou da NR 09².

¹ Esta Norma Regulamentadora - NR estabelece a obrigatoriedade de elaboração e implementação, por parte de todos os empregadores e instituições que admitam trabalhadores como empregados, do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional - PCMSO, com o objetivo de promoção e preservação da saúde do conjunto dos seus trabalhadores.

² Esta Norma Regulamentadora - NR estabelece a obrigatoriedade da elaboração e implementação, por parte de todos os empregadores e instituições que admitam trabalhadores como empregados, do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA, visando à preservação da saúde e da integridade dos trabalhadores.

Em relação às empresas com até 100 trabalhadores, as multas por infringência à NR 07 ou a NR 09 representam 30% das autuações sofridas.

Esse número de autuações está relacionado, na maioria dos casos, a assessorias de SST que “vendem programas” e serviços, que não trazem qualquer benefício ou orientação para os empregadores ou para os empregados. Cabe registrar que não se trata de uma crítica às Normas Regulamentadoras, cujos objetivos são importantes no sentido de estabelecer parâmetros para a saúde e segurança do trabalho no país, mas sim, dirigida a importante parcela dos serviços de assessoria que são simples instrumentos para o cumprimento burocrático das imposições legais, não trazendo melhorias aos espaços laborais.

Diante da inexistência de órgãos específicos de orientação para as MPE, quanto ao cumprimento das medidas de SST, essas empresas são obrigadas a buscar qualquer orientação necessária das empresas privadas de assessoria. Tal fato gera um forte e recorrente ônus financeiro às pequenas empresas, pois, face à deficiência dos serviços prestados por algumas empresas de assessoramento encontradas no mercado, as MPE, na maioria dos casos, suportam um custo que não se traduz em melhorias eficazes das condições laborais em seus estabelecimentos.

De fato, os serviços contratados não apresentam soluções adequadas que garantam a proteção à saúde e à segurança dos trabalhadores, além de exporem as MPE às multas administrativas dos órgãos de fiscalização ou às ações cíveis ou penais pelos danos causados à integridade física dos empregados. Ressalta-se que essa situação expõe os trabalhadores dessas empresas a condições de trabalho que trazem conseqüências perversas ao organismo e, em grande parte dos casos, problemas irreversíveis à saúde dos empregados. Além disso, os altos custos de manutenção desses serviços conduzem as empresas a buscar aqueles que ofereçam assessoramento a preços suportáveis, apesar da qualidade duvidosa em muitos casos. Tal situação tem reflexo direto nos altos números de doenças e acidentes ocupacionais e, conseqüentemente, no custo suportado por toda a sociedade.

Na verdade, tal quadro explicita a necessidade de mudanças em termos das políticas de saúde e segurança do trabalho no país, com particular atenção para as MPE. Por um lado, para os trabalhadores, o atual modelo enfrenta enormes dificuldades em garantir

melhores condições de trabalho. Ao mesmo tempo, além de impor elevados custos diretos, o atual modelo expõe as empresas a custos derivados, perda de funcionários, autuações e processos trabalhistas, na medida em que se mostra pouco efetivo na adequação normativa da legislação do trabalho. Ademais, os problemas do atual modelo, impõem ao governo, e portanto à sociedade, pesados custos, diretamente relacionados ao atendimento na área de saúde e de amparo previdenciário, assim como nos custos sociais difusos da perda ou invalidez de trabalhadores.

Torna-se evidente, que o bom funcionamento de um modelo de política de saúde e segurança do trabalho é de interesse comum à sociedade brasileira, para trabalhadores, empresários e ao governo.

2. Diretrizes para a constituição dos *Sistemas Coletivos de Segurança e Saúde no Trabalho*

Diante desse diagnóstico, vê-se a necessidade da elaboração e constituição de um novo modelo de políticas públicas na área de saúde e segurança no Brasil. Um novo modelo público, que conte com apoio governamental, com a participação de empresários e trabalhadores, que leve em consideração as especificidades das MPE, onde se encontram as maiores dificuldades para a adequação das normas trabalhistas em vários campos, especialmente na área de saúde e segurança³.

Nesse sentido, a partir de algumas experiências recentes no país, é possível pensar a criação do que podemos denominar por *Sistemas Coletivos de Segurança e Saúde no Trabalho*, que seriam organismos tripartites de assessoramento as MPE quanto ao cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária, especialmente relacionada à Segurança e Saúde no Trabalho (SST), que contribuiriam para a melhoria das condições laborais nestes estabelecimentos, buscando a eliminação, a redução ou controle da

³ Essas dificuldades, não são exclusivas das MPE no Brasil. Dados recentes da *Agência Europeia para a Saúde e Segurança no Local de Trabalho*, órgão da União Europeia, mostram que as MPE europeias registram grande incidência de acidentes laborais, cerca de 82% do total de acidentes, percentual que aumenta para cerca de 90%, quando considerados apenas os acidentes fatais. Exatamente por isso, a UE recomenda e estimula financeiramente, por meio do Fundo Social Europeu, políticas dirigidas para as MPE.

exposição dos riscos originados no processo produtivo, trazendo benefícios expressivos nas condições de vida dos trabalhadores e de gestão das empresas.

Os *Sistemas Coletivos de Segurança e Saúde no Trabalho* poderiam se constituir como estruturas operacionais, administrativas e gerenciais na área de SST, organizados de forma tripartite, ou seja, com a administração compartilhada pelos empregados e empregadores, através de suas representações de classe, com a participação do governo, com corpo de funcionários próprios, integrado por técnicos de diversas áreas (multidisciplinar), organizados por região geográfica ou por ramo de atividade econômica, custeado pelas contribuições das empresas demandantes dos serviços e por incentivos ou recursos públicos.

Dentre os possíveis serviços oferecidos pelos *Sistemas Coletivos de Segurança e Saúde no Trabalho* às MPE, poderiam estar a elaboração, implementação e acompanhamento de Programas de Segurança e de Medicina do Trabalho (PPRA, PCMSO); a elaboração de documentos exigidos pela Previdência Social (PPP, LTCAT)⁴; a realização de exames médicos ocupacionais (admissionais, periódicos, de retorno ao trabalho, de mudança de função e demissionais); a manutenção dos dados obtidos nos exames médicos, incluindo avaliação clínica e exames complementares, conclusões e as medidas aplicadas, pelos período mínimo de 20 (vinte) anos; emissão de Comunicação de Acidentes de Trabalho (CAT) ao INSS; em alguns casos, elaboração ou reconstituição de prontuários de caldeiras, registros de segurança, projetos de instalação e relatórios de inspeção; laudos ergonômicos de postos de trabalho; entre outros serviços.

Como afirmado anteriormente, já existem experiências no país, que apresentam aspectos positivos e que podem servir de referência para se pensar a estrutura dos *Sistemas Coletivos de Segurança e Saúde no Trabalho*. É o caso do serviço coletivo de segurança e saúde do pólo calçadista de Novo Hamburgo (RS) que visa dar orientação e assessoria às empresas da região na área de SST. O serviço é financiado por contribuições das empresas participantes, sendo toda infra-estrutura fornecida pelo sindicato dos empregadores do setor. O acompanhamento da qualidade da prestação dos serviços é realizado por uma

⁴ Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) - documento histórico-laboral individual do trabalhador da Previdência Social. Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT) - é a declaração pericial emitida para evidenciar de forma técnica as condições ambientais do trabalho.

comissão de gestão com a participação de representantes do setor patronal, do sindicato dos trabalhadores e da delegacia regional do trabalho. Essa experiência garantiu um serviço de qualidade às empresas de pequeno porte da região, além da redução dos custos de implementação das melhorias nos ambientes de trabalho.

Entretanto, apesar das experiências vivenciadas, não houve uma maior disseminação desses serviços no país, pois, de acordo com a atual NR 04, sua constituição depende da livre iniciativa dos interessados, o que, na prática, fez com que a experiência, apesar de bem sucedida, ocorresse apenas de forma pontual. Logo, tais modelos necessitam de medidas do setor público que garantam sua organização e manutenção, além de sua viabilidade financeira, através de incentivos ou de recursos públicos.

Na verdade, a NR 04⁵, que trata dos Serviços Especializados de Engenharia e Segurança no Trabalho (SESMT), já traz a permissão legal para as empresas que não possuem SESMT darem assistência a seus empregados através de serviços comuns organizados pelos sindicatos ou associações da categoria econômica correspondente ou pelas próprias empresas. Todavia foram poucas as iniciativas e não houve um estímulo que garantisse a disseminação desses serviços.

Essa norma passa atualmente por um processo de reformulação, através da CTPP (Comissão Tripartite Paritária Permanente)⁶. Entretanto, não há evidências de que se criará uma estrutura que dê apoio às MPE na área de SST, sem que se pense uma política pública que regulamente e implique em maior participação do Estado e de recursos públicos. A atual discussão na CTPP não parece indicar nesse sentido.

⁵ De acordo com o item 4.14 da NR 04, os estabelecimentos que não necessitam constituir um serviço próprio de segurança e saúde no trabalho, podem dar assistência na área de segurança e medicina do trabalho a seus empregados através de Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho comuns, organizados pelo sindicato ou associação da categoria econômica correspondente ou pelas próprias empresas interessadas.

⁶ CTPP(Comissão Tripartite Paritária Permanente) – Criada pela Portaria SSST/MTb n. ° 02, de 11 de abril de 1996, é composta por cinco representantes da bancada do governo (DSST e FUNDACENTRO), cinco representantes da bancada dos empregadores (atualmente: CNC, CNI, CNA, CNT e CNF) e cinco representantes da bancada dos trabalhadores (atualmente: FS, CUT e CGT) e conta com a participação de representantes dos Ministérios da Saúde e Previdência e Assistência Social em suas reuniões. Criada inicialmente com o objetivo de auxiliar a definição dos temas a serem regulamentados e acompanhar a referida normalização, passou a ser instância de consulta do DSST para a elaboração de política e diretrizes da área.

Benefícios da criação dos *Sistemas Coletivos de Segurança e de Saúde no Trabalho* para as MPE

Esses sistemas poderiam reduzir os custos diretos das MPE, pois permitiriam partilhar os gastos entre o grupo de empresas atendidas. Os procedimentos e programas realizados contariam com melhores condições para aumentar a eficiência, em virtude da produção de conhecimento e do direcionamento das soluções técnicas específicas para um determinado problema do setor econômico, o que em tese, evitaria investimentos em proteções coletivas ou individuais que, em geral, não se traduzem em melhoria das condições de trabalho. Dentre outras possíveis atribuições destes serviços coletivos, podemos citar:

- ✓ a promoção de campanhas educativas de prevenção de ocorrência de doenças e acidentes do trabalho, através da orientação dos riscos gerados no processo produtivo e da disseminação das medidas de prevenção eficazes e de menor custo;
- ✓ orientação aos empresários sobre as obrigações legais existentes e a maneira adequada de seu cumprimento, bem como esclarecer acerca dos direitos e deveres trabalhistas e previdenciários;
- ✓ a propagação de conhecimento acumulado entre as empresas do setor econômico e outras regiões geográficas, de forma que sirvam como pólo de produção de soluções técnicas para os problemas na área de SST;
- ✓ funcionamento como fórum permanente de discussão dos problemas relacionados à segurança e à saúde do trabalhador em determinada região ou setor econômico; e
- ✓ desenvolvimento de estudos direcionados à um setor ou região geográfica sobre doenças e acidentes do trabalho e as formas eficazes de preveni-los.

Este modelo poderia possibilitar a contratação de profissionais de diversas áreas, dando um caráter multidisciplinar à assessoria prestada, o que favorece a solução dos problemas encontrados no setor de maneira sistêmica, diminuindo a possibilidade de geração de riscos adicionais ao implementarem medidas de controle de riscos. A análise preliminar dos riscos e das medidas de controle realizadas por diversos profissionais

poderia favorecer a minimização da geração de outros riscos, tendo em vista o caráter preventivo do sistema de proteção. Nessas condições, conseqüentemente, pode-se pensar a redução dos custos adicionais para a eliminação de novos problemas.

Outro fator importante é a agilidade na solução dos problemas, o que diminui a possibilidade de acidentes e das exposições dos trabalhadores enquanto as medidas de proteção estão sendo implementadas. Atualmente, em grande parte dos casos, constatada uma situação que expõe os trabalhadores a riscos ocupacionais, na maioria dos casos, os empregadores recorrem às soluções indicadas por suas assessorias em SST que apresentam medidas genéricas, que muitas vezes, não resolvem o problema. Assim, o empresário despende recursos muitas vezes desnecessários até a correção da irregularidade.

Mesmo diante desses aspectos positivos, deve-se considerar que a implementação destes *Sistemas Coletivos de Segurança e de Saúde no Trabalho* é uma alternativa que necessita estar articulada com outras medidas, como a desburocratização ou simplificação dos programas de SST, para que atinja de fato seu objetivo, a melhoria das condições de trabalho nas MPE.

Considerações Finais

A melhoria das condições de trabalho no país depende de vários elementos, particularmente de melhores condições econômicas dadas por mercados em expansão. Dificilmente pode-se imaginar melhorias substantivas das condições sociais e de trabalho, num cenário de baixo crescimento, em que trabalhadores, empresários e governo convivem com constrangimentos materiais de todas as ordens.

Não obstante, faz-se necessário avançar na reflexão sobre políticas que busquem auxiliar as MPE na implementação de sistemas de gestão de segurança e saúde eficazes. O atual modelo de assessoramento destas empresas mostra-se esgotado e em processo de permanente degradação, haja vista que os melhores serviços são oferecidos a custos inacessíveis às MPE. Esta situação impõe aos empregados das MPE a convivência permanente com riscos ocupacionais, sem qualquer controle ou com controles ineficazes,

cujo resultado é o número elevado de trabalhadores acidentados ou doentes, em decorrência de fatores perfeitamente previsíveis ou de possível prevenção.

A implementação de Serviços Coletivos de Segurança e Saúde no Trabalho por ramo de atividade ou por região, já demonstrou, por meio de várias experiências, que traz melhorias substanciais às condições de trabalho das MPE, devido ao direcionamento e à qualidade dos serviços prestados, bem como pela redução dos custos para os empregadores. Outro fator importante é a possibilidade de orientação adequada sobre a melhor forma do cumprimento da legislação, assim como a redução dos custos da realização de procedimentos médicos como exames admissionais, periódicos e complementares.

Cabe por fim ressaltar que, além da articulação com outras medidas no campo das políticas públicas direcionadas para as MPE, é imprescindível a participação do Estado no financiamento de modelos alternativos, tal como a gestão coletiva de SST proposta. Essa participação poderia ser efetivada por meio de gasto direto do Estado, assim como por modalidades diversas de incentivos fiscais ou previdenciários. Trata-se de uma participação, além de necessária, plenamente justificável, tendo em vista que a melhoria das condições de trabalho pode levar a diminuição do número de acidentes do trabalho e de doenças ocupacionais, trazendo uma redução no número de benefícios previdenciários concedidos e nos gastos públicos com tratamentos hospitalares e ambulatoriais decorrentes desses problemas.

ANEXO

Tabela 1 – Multas aplicadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego conforme o número de empregados e a Norma Regulamentadora (NR) infringida¹.

	MULTAS DE 2000 A JUL/2004					
	<i>00 - 20 empregados</i>	<i>%²</i>	<i>21 -100 empregados</i>	<i>%²</i>	<i>00 - 100 empregados</i>	
NR 18	5032	28%	5568	23%	10600	25%
NR 07	4096	22%	5320	22%	9416	22%
NR 06	1701	9%	1737	7%	3438	8%
NR 09	1252	7%	2009	8%	3261	8%
NR 05	401	2%	2193	9%	2594	6%
NR 24	1283	7%	2134	9%	3417	8%
Total	13765	75%	18961	78%	32726	77%

Fonte: SFIT/MTE (Sistema Federal de Inspeção do Trabalho)

¹ Dados referentes aos setores de comércio, agricultura, construção civil e indústria.

² Percentual de autos de infração em relação ao total de autuação nas empresas segundo o número de empregados.

³ NR 18 – Trata das Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção.

NR 07 – Trata do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional.

NR 06 – Trata de Equipamentos de Proteção Individuais – EPI.

NR 09 – Trata do PPRA (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA).

NR 05 – Trata da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA).

NR 24 – Trata das Condições Sanitárias e de Conforto nos Locais de Trabalho.

EQUIPE TÉCNICA

Anselmo Luis dos Santos (Coordenador)

Amilton José Moretto

Ana Carla Magni

Cássio Calvete

Denis Maracci Gimenez

Hildeberto Bezerra Nobre Junior

José Dari Krein

Magda Barros Biavaschi

Mariana Mei de Souza

Viviane de Jesus Forte

Estagiários

Bruno Donato Magalhães

Nádia Aidar de Lima e Castro Bernardo