

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 6.11.2008
COM(2008) 698 final

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

**sobre a aplicação prática das Directivas 92/57/CEE (estaleiros temporários ou móveis) e
92/58/CEE (sinalização de segurança no trabalho) relativas à saúde e segurança no
trabalho**

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

sobre a aplicação prática das Directivas 92/57/CEE (estaleiros temporários ou móveis) e 92/58/CEE (sinalização de segurança no trabalho) relativas à saúde e segurança no trabalho

1. INTRODUÇÃO

A presente comunicação surge na sequência de um compromisso assumido pela Comissão¹ no sentido de proceder à avaliação da aplicação do quadro normativo com vista à sua melhoria.

No essencial, tem por base os relatórios nacionais facultados pelos Estados-Membros² e o relatório de peritos independentes que analisa a aplicação das duas directivas em todos os sectores económicos privados e/ou públicos em questão. Atende ainda aos resultados das campanhas europeias de inspecção da segurança no sector da construção, realizadas nos 15 Estados-Membros em 2003 e 2004, a estatísticas europeias recentes sobre acidentes no trabalho e às ilações tiradas pela Comissão do exercício de acompanhamento da transposição e aplicação das ditas directivas.

A avaliação abrange a transposição e a aplicação de duas directivas - a Directiva 92/57/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1992, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde a aplicar nos estaleiros temporários ou móveis³ e a Directiva 92/58/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1992, relativa às prescrições mínimas para a sinalização de segurança e/ou de saúde no trabalho⁴ – apenas nos países da UE-15. A Comissão está convicta de que esta avaliação constituirá igualmente, para os 12 novos Estados-Membros, um manancial de informações muito úteis na aplicação das duas directivas.

2. EFEITOS JURÍDICOS

2.1. Directiva 92/57/CEE

Os relatórios nacionais⁵ revelam que o impacto *formal* da Directiva 92/57/CEE (simplificação, racionalização, consolidação e codificação) se traduziu, nos Estados-Membros, pela unificação, consolidação e actualização das legislações nacionais vigentes. Não obstante, alguns Estados-Membros declaram que a directiva não teve repercussões nos princípios legais/administrativos.

¹ Na comunicação intitulada «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 21.2.2007.

² Enviados à Comissão nos termos dos artigos 14.º e 11.º das duas directivas, respectivamente. Estes artigos foram subsequentemente revogados pela Directiva 2007/30/CE.

³ JO L 245 de 26.8.1992, p. 6.

⁴ JO L 245 de 26.8.1992, p. 23.

⁵ Dois Estados-Membros, particularmente ciosos de uma avaliação objectiva da directiva, recorreram a inquéritos/estudos realizados por consultores externos independentes; em quase todos os Estados-Membros, os parceiros sociais desempenharam um papel importante na redacção do relatório.

O impacto *substantivo* na legislação nacional foi considerável em todos os Estados-Membros. Mesmo aqueles que afirmaram dispor já de legislação nacional sofisticada introduziram alterações para abranger os conceitos básicos da directiva. A directiva induziu aditamentos significativos a todas as legislações nacionais em matéria de saúde e segurança, em especial no tocante à concepção e à coordenação dos estaleiros, ao plano e ao dossier de segurança e saúde.

Impacto muito significativo parece ter tido a nova abordagem da prevenção, designadamente a definição das obrigações e responsabilidades dos vários intervenientes num estaleiro de construção.

Directiva 92/58/CEE

A maioria dos Estados-Membros revogou simplesmente disposições em matéria de sinalização de segurança anteriormente adoptadas para transpor a Directiva 77/576/CEE e substituiu-as por nova legislação de transposição da Directiva 92/58/CEE. Alguns afirmam que as novas disposições vieram complementar, alargar e actualizar o respectivo quadro normativo, permitindo igualmente consolidar a legislação nacional.

As principais alterações substantivas introduzem novas regras sobre sinalização, incluindo a comunicação verbal e os sinais gestuais, a sinalização de saúde não abrangida pela anterior directiva e a imposição de novas obrigações à entidade patronal no sentido de informarem, formarem e consultarem os trabalhadores; estendem também o âmbito da directiva a todos os sectores de actividade.

3. MEDIDAS DE SENSIBILIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO RELATIVAS ÀS DIRECTIVAS 92/57/CEE E 92/58/CEE

Uma vez adoptadas as duas directivas, a Comissão e os Estados-Membros divulgaram-nas e forneceram conselhos sobre a sua aplicação nos estaleiros de construção, bem como sobre a sinalização no local de trabalho. O Ano Europeu da Segurança, Higiene e Saúde no Local de Trabalho, celebrado em 1992, as semanas europeias de saúde e segurança e as campanhas nacionais de sensibilização foram particularmente importantes para disseminar informações e sensibilizar os responsáveis para as respectivas obrigações. A Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho, criada em 1994⁶, envolveu-se numa campanha de informação e sensibilização à escala europeia, tendo instituído o fórum europeu de segurança na construção para promover o intercâmbio de experiências entre agentes do sector e, muito especialmente, entre as pequenas e médias empresas (PME). O Comité dos altos responsáveis de inspecção do trabalho (CARIT)⁷ lançou também iniciativas ligadas à aplicação e à sensibilização (campanhas europeias de inspecção).

Os Estados-Membros introduziram planos exaustivos para promover a prevenção activa, sensibilizar para a importância da prevenção integrada e definir orientações práticas para ajudar as entidades patronais e os trabalhadores a cumprirem a nova legislação. Em alguns

⁶ Regulamento (CE) n.º 2062/94 do Conselho, de 18 de Julho de 1994, que institui a Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (JO L 216 de 20.8.1994, p. 1). Regulamento com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1112/2005 (JO L 184 de 15.7.2005, p. 5).

⁷ Decisão da Comissão, de 12 de Julho de 1995, que institui um Comité dos altos responsáveis de inspecção do trabalho (OJ L 188 de 9.8.1995, p. 11).

Estados-Membros, estas actividades foram especificamente orientadas para intervenientes fundamentais, como os donos da obra. As federações profissionais, os sindicatos e as associações de arquitectos e engenheiros informaram igualmente os respectivos membros sobre a nova legislação, através de seminários, reuniões, folhetos e outros suportes escritos. Por último, algumas grandes empresas de construção redigiram os seus próprios materiais informativos para os seus trabalhadores e empresas subcontratadas.

4. TRANSPOSIÇÃO

Pese embora uma vasta consulta prévia dos parceiros sociais e a adopção unânime pelo Conselho, a maioria dos Estados-Membros não cumpriu os prazos para a transposição das duas directivas, o que teve repercussões consideráveis no grau de aplicação prática nos locais de trabalho⁸.

Após a transposição, a Comissão acompanhou a conformidade e encetou discussões com as autoridades nacionais no sentido de clarificar e resolver problemas possíveis e proceder às correcções necessárias. Sempre que foi caso disso, deu início a procedimentos por incumprimento ao abrigo do artigo 226.º do Tratado CE. As queixas recebidas pela Comissão constituíram também uma fonte preciosa de informações que permitiu identificar fragilidades na legislação nacional.

4.1. Directiva 92/57/CEE

A aplicação da Directiva 92/57/CEE é uma questão técnica e administrativa que reveste alguma complexidade; os Estados-Membros revêem e actualizam as respectivas legislações com regularidade. Este o motivo pelo que, em alguns Estados-Membros, a directiva foi transposta de forma bastante fragmentada através de vários diplomas legislativos (mais de 40 em alguns casos), o que complica a avaliação. A avaliação revelou diferenças nas legislações nacionais decorrentes dos anteriores quadros normativos e do facto de a directiva definir prescrições mínimas, deixando aos Estados-Membros a liberdade de manter ou determinar níveis de protecção mais elevados⁹.

Os principais problemas identificados em matéria de cumprimento da legislação dizem respeito ao seu âmbito de aplicação, às definições, à designação dos coordenadores, à elaboração do projecto e à execução da obra, bem como às responsabilidades dos donos da obra, dos directores/fiscais dos projectos, dos coordenadores e das entidades patronais.

Não obstante, em alguns Estados-Membros, a legislação ultrapassou o âmbito das prescrições mínimas impostas pela Directiva 92/57/CEE, clarificando determinadas questões de coordenação e estabelecendo procedimentos para uma aplicação eficaz.

Os problemas de aplicação identificados e a elevadíssima taxa de acidentes profissionais no sector da construção sugerem dificuldades de compreensão da Directiva 92/57/CEE, exacerbadas pela complexidade das medidas de aplicação nacionais.

⁸ Na maioria dos Estados-Membros, todos os representantes do sector da construção (parceiros sociais, arquitectos, donos da obra, directores/fiscais dos projectos, etc.) foram previamente consultados, tendo-lhes sido dada a oportunidade de participar na transposição da directiva.

⁹ Ver ponto 17 do Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias no Processo C-84/94 *Reino Unido v Conselho* [1996] Col. I-5755.

Um meio de melhorar a aplicação da directiva a nível nacional poderá ser a elaboração, à escala europeia, de outros instrumentos não vinculativos que ajudem todos os intervenientes a entenderem melhor as respectivas obrigações e deveres. Por conseguinte, a Comissão, em estreita cooperação com o Comité Consultivo¹⁰ e os vários profissionais do sector, começou a trabalhar na redacção de um guia não vinculativo para a aplicação da directiva.

4.2. Directiva 92/58/CEE

Pela sua natureza, esta directiva foi transposta virtualmente à letra na grande maioria dos Estados-Membros. Os poucos casos de transposição potencialmente incompatível foram resolvidos através de contactos com as autoridades competentes, sem necessidade de prosseguir acções legais.

5. ACÇÃO NO TERRENO: A APLICAÇÃO PRÁTICA DA DIRECTIVA 92/57/CEE

A avaliação da situação no terreno revelou cenários desiguais: em alguns Estados-Membros, a aplicação da directiva ajudou, de facto, a melhorar as condições de saúde e segurança e a prevenir acidentes, enquanto que noutros muito há ainda a fazer para cumprir os requisitos e tirar pleno partido das vantagens de uma prevenção eficaz.

Pese embora todos os esforços envidados, as estatísticas relativas aos acidentes profissionais são indiscutíveis: a construção continua a ser um sector de alto risco, registando o dobro dos acidentes relativamente à taxa média de todos os sectores de actividade e 2,5 vezes mais acidentes mortais¹¹.

A directiva confere funções de prevenção a todos os intervenientes activos num estaleiro de construção. A sua aplicação foi, pois, avaliada em termos da influência que cada grupo exerce na prevenção de riscos profissionais e na protecção contra estes mesmos riscos. As principais conclusões são as seguintes:

Donos da obra

A directiva impõe várias obrigações aos donos da obra no sentido de porem em prática medidas de prevenção em prol da saúde e da segurança. Estas obrigações originam algumas dificuldades.

São várias as categorias de donos da obra, que dependem:

- do sector em questão: público ou privado;
- da dimensão do estaleiro: grande, média ou pequena;
- da frequência da realização de trabalhos de construção ou engenharia civil: regular ou pontual;

¹⁰ 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).

¹¹ Fonte: Eurostat, dados EEAT 2005.

- da entidade jurídica: pessoa singular, empresas de construção ou promotores, organismos imobiliários públicos.

O empenho com que as diferentes categorias de donos da obra encaram a prevenção varia consideravelmente, em função do conhecimento que têm da legislação, dos recursos que afectam à prevenção e da motivação. As pessoas singulares que agem na qualidade de donos da obra em estaleiros pequenos e ocasionais não conhecem os seus deveres em matéria de prevenção, enquanto que os donos da obra que trabalham regularmente em estaleiros de grande dimensão estão normalmente cientes das suas obrigações e desempenham um papel activo na prevenção de riscos profissionais. Estes últimos estão convencidos de que a prevenção é essencial e que, em última instância, induzirá ganhos, ainda que procurem reduzir os custos na medida do possível. O principal problema que afirmam ter é o aumento dos custos originado pela nova legislação e, em especial, pela coordenação. Por oposição, os particulares que fazem obras pontuais manifestam muito relutância em se comprometerem com acções de prevenção, que encaram como um condicionalismo financeiro e burocrático, e consideram que a sua responsabilidade acaba quando assinam um contrato de construção. Este problema, porém, não decorre directamente da directiva, que autoriza os Estados-Membros a atribuir as responsabilidades pela prevenção em função do tipo e da dimensão do projecto de construção.

Entre os factores que prejudicam grandemente a prevenção de acidentes e doenças, foram apontados um planeamento deficiente e condicionalismos de tempo. Os donos da obra que insistem em prazos de execução excessivamente curtos são frequentemente apontados como a causa destes problemas.

Ainda que a directiva não proíba uma pessoa singular ou colectiva de assumir diversas funções em simultâneo, na prática a combinação de papéis como o de dono da obra e de coordenador parece criar problemas. Muitas vezes, um dono da obra não está em condições de desempenhar um papel de coordenador, por exemplo, porque não possui as competências ou os conhecimentos necessários.

A situação em alguns Estados-Membros evidencia uma necessidade de informar, formar e sensibilizar as diferentes categorias de donos da obra, de acordo com a dimensão do estaleiro (pequena), entidade legal (pessoas singulares) e natureza do trabalho a realizar (pontual ou regular). As autoridades nacionais e as associações profissionais têm de assumir a liderança deste processo.

Alguns Estados-Membros tomaram já medidas para garantir a inclusão, nos contratos públicos, de normas adequadas de saúde e segurança no trabalho. Esta prática deverá ser seguida por outros Estados-Membros.

No âmbito da directiva, pretendia-se conferir o principal papel no sistema de prevenção aos donos da obra, sendo eles quem dispõe dos recursos económicos e financeiros para realizar os trabalhos. Contudo, estes carecem muitas vezes das competências e dos conhecimentos necessários para tal, pelo que a directiva os autoriza a envolver outros agentes, sem contudo se desobrigarem das suas responsabilidades.

Directores/Fiscais da obra

Muitas vezes, o dono da obra assume também o papel de director/fiscal da mesma. Para melhorar a gestão da prevenção nos casos em que várias empresas subcontratadas trabalham

num estaleiro, a principal empresa responsável pela obra poderá agir na qualidade de director/fiscal da mesma, na acepção da Directiva 92/57/CEE.

Regra geral, os directores/fiscais da obra estão habituados a coordenar questões de saúde e de segurança durante a execução dos trabalhos, mas lamentam que a segurança não seja levada em devida conta nas fases de concepção e preparação e consideram que as responsabilidades do director/fiscal e do dono da obra deveriam ser mais claramente definidas. Algumas empresas apreciam o valor da coordenação, mas não as formalidades administrativas que implica, e denunciam a confusão entre as funções dos coordenadores e dos responsáveis pelos serviços de prevenção.

As grandes empresas visitadas conhecem bem os requisitos. Não raras vezes, recorrem a serviços de prevenção e as associações profissionais de que fazem parte transmitem-lhes informações regulares. As pequenas e micro empresas tendem a não conhecer tão bem as regras e, mesmo quando as conhecem, mostram-se ainda relutantes em tomar medidas de prevenção em geral, e de coordenação em particular. As PME que não são membros de associações profissionais carecem de informações, o que limita os seus conhecimentos sobre saúde e segurança no trabalho. Por outro lado, quanto mais longa é a cadeia de subcontratação, mais insuficiente é a informação. Na perspectiva dos donos e dos directores/fiscais da obra, longas cadeias de subcontratação diluem as responsabilidades. Apenas as pequenas empresas no início da cadeia podem beneficiar da experiência e das boas práticas da empresa principal.

Muitas vezes, as empresas subcontratadas que se especializam em trabalhos específicos (por exemplo, instalação de gás ou manutenção de elevadores) estão muito avançadas no plano da prevenção.

Uma sólida cooperação ao longo da cadeia de fornecimento traduz o facto de os projectos de construção bem planeados, geridos e coordenados serem mais susceptíveis de favorecer a saúde e a segurança. É também maior a probabilidade de resultarem em benefícios comerciais: menos ausências do trabalho, menos desperdícios e menores riscos de exceder o orçamento. Todos os intervenientes na cadeia de fornecimento – donos da obra e empresas – devem ter presente este facto e agir em conformidade.

Dadas as dificuldades em chegar às empresas mais afastadas do contratante principal, a subcontratação continua a ser uma questão que deve abordada em profundidade. É também um problema que se repercute na aplicação das disposições de saúde e segurança, ao qual a Comissão terá de dar resposta no âmbito da estratégia comunitária para 2007-2012.

Arquitectos, engenheiros e empresas de consultoria

Ainda que a directiva não refira explicitamente os arquitectos, os engenheiros ou as empresas de consultoria, este grupo foi objecto da avaliação na medida em que os responsáveis pela concepção desempenham um papel fundamental na fase de preparação do projecto e são extremamente importantes para prevenir os riscos profissionais nos estaleiros de construção.

Os arquitectos e os engenheiros que concebem os projectos declararam conhecer as prescrições, mas não concordar completamente com as novas medidas impostas. Alguns não aceitam que seja o dono da obra a nomear um coordenador para a fase de elaboração do projecto já que, na sua perspectiva, isso obsta à sua liberdade criativa.

Em alguns Estados-Membros, porém, os arquitectos e os engenheiros funcionam muitas vezes como coordenadores na fase de concepção do projecto, o que contribuiu muito para melhorar as condições de trabalho no estaleiro, ao providenciar medidas colectivas de protecção e sinalização. A maioria dos responsáveis pela concepção dos projectos aceita a filosofia subjacente à coordenação, mas mostra-se relutante em assumir responsabilidades acrescidas. Alguns afirmam ter dificuldades em convencer os donos e os directores/fiscais da obra a tomar as medidas de prevenção necessárias. Os arquitectos criticam igualmente a formalismo de certas regras nacionais em estaleiros pequenos, bem como as diferentes interpretações a que essas regras podem dar azo.

A prevenção da saúde e da segurança nem sempre está integrada na fase de concepção do projecto, na medida em que as condições de segurança durante a execução e posterior exploração e manutenção não são um factor determinante nas escolhas conceptuais/arquitecturais.

Em todos os Estados-Membros, há um caminho muito longo a percorrer até que a cultura da prevenção seja efectivamente enraizada na fase de concepção.

Para tal, as autoridades nacionais competentes devem envidar esforços para que os responsáveis pela concepção sejam formados em escolas profissionais e universidades, fazendo da prevenção uma parte fundamental dos programas de estudo.

Coordenadores

O papel dos coordenadores na acepção da Directiva 92/57/CEE é coordenar a aplicação de várias disposições de saúde e segurança por todos os intervenientes envolvidos nas fases de elaboração do projecto e execução da obra.

A directiva não define as competências do coordenador durante as fases de elaboração do projecto e execução da obra. Existem diferenças acentuadas consoante o Estado-Membro. Alguns definiram circunstanciadamente as competências e/ou aptidões dos coordenadores, por vezes exigindo mesmo que tenham uma formação específica ou uma combinação de formação e experiência. Outros requerem apenas a existência de coordenadores, sem exigirem qualquer nível específico de competência.

As competências exigidas pelos Estados-Membros para o desempenho da função de coordenador diferem bastante e, consequentemente, o grau de coordenação varia em função do Estado-Membro.

A avaliação realizada no terreno sugere que a aplicação poderia ser melhorada se os Estados-Membros introduzissem critérios mínimos de competências, em função da dimensão e/ou tipo/natureza dos riscos presentes no estaleiro. É essencial definir um conjunto de critérios para avaliar e atestar as competências dos coordenadores. A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, incentivará a definição desses critérios.

Todos os intervenientes no sector da construção afirmam que o coordenador é nomeado numa fase demasiado tardia do processo. Os representantes dos trabalhadores denunciaram uma verdadeira falta de coordenação na fase da concepção. A avaliação demonstrou igualmente que, na fase de preparação do projecto, a falta de coordenação (e controlo) é generalizada, sendo aquela somente eficaz na fase de execução.

Porque a preparação do projecto não tem em conta a prevenção de riscos profissionais antes de finalizada a concepção, a falta de planeamento das acções de prevenção tem de ser corrigida na fase de execução. Esta pode ser uma das razões da taxa de acidentes extremamente elevada neste sector em comparação com outros. Esta situação prejudica igualmente a prevenção de riscos profissionais ao longo de toda a existência de um estaleiro, em especial no que respeita ao funcionamento, à manutenção e até à demolição.

Se as entidades adjudicantes forem obrigadas, por força da legislação nacional, a incorporarem sistematicamente medidas de prevenção adaptadas ao objecto do contrato nos cadernos de encargos dos convites à apresentação de propostas e nas condições de execução dos contratos, assim como na gestão da qualidade dos mesmos, poderemos assistir a uma mudança de atitudes nesta área.

Na fase de execução da obra são várias as situações. Alguns Estados-Membros estipulam que o coordenador deve ser o arquitecto ou o engenheiro que desenhou o edifício ou a empresa principal no estaleiro (director/fiscal da obra). Em outros Estados-Membros, os coordenadores podem ser pessoas singulares ou colectivas independentes ou pertencer a organizações ou empresas dos donos da obra.

Mesmo nos casos em que existe coordenação no estaleiro, esta é muitas vezes mínima. A falta de coordenação na fase de concepção afecta a qualidade do trabalho do coordenador na fase de execução. Os coordenadores designados no estaleiro encontram, por vezes, problemas de difícil resolução em matéria de saúde e de segurança porque não foram tidos em conta durante a preparação do projecto. Esta questão é agravada por problemas de autoridade: por vezes, os outros intervenientes não percebem qual é o trabalho do coordenador e os trabalhadores independentes e as empresas subcontratadas mostram-se ainda menos inclinados a reconhecer-lhe autoridade.

Por oposição, as relações entre os trabalhadores e o coordenador são muito positivas quando este é independente (isto é, sem qualquer ligação ao director/fiscal da obra ou ao arquitecto ou engenheiros, etc.); neste caso, é mais fácil aos trabalhadores assinalarem possíveis problemas em matéria de prevenção do que se tivessem de os abordar com o responsável pelo estaleiro. É mais fácil estabelecer esta confiança quando o coordenador visita regularmente o estaleiro.

Em estaleiros de grande dimensão, a situação é, no conjunto, aceitável, havendo uma coordenação eficaz e eficiente. Contudo, em estaleiros de pequena ou média dimensão, a situação é muito diferente e raramente a directiva é aplicada. Em pequenos estaleiros privados, a coordenação é quase invariavelmente ignorada, restringindo-se à «conformidade administrativa»; o coordenador é muitas vezes designado numa fase tardia e, de um modo geral, as pequenas empresas encaram a coordenação como sendo «opcional».

As dificuldades em estabelecer uma coordenação eficaz em estaleiros pequenos devem ser contempladas aquando do desenvolvimento de instrumentos não vinculativos, de forma a que as actividades essenciais de prevenção sejam realizadas de modo simples e proporcionado à dimensão do estaleiro e aos riscos aí presentes.

Trabalhadores

Em muitos Estados-Membros, os trabalhadores do sector da construção são de diferentes nacionalidades, o que origina problemas de comunicação e compreensão. As barreiras linguísticas dificultam aos trabalhadores o cumprimento de instruções de saúde e segurança

no uso de máquinas e na manipulação de substâncias químicas. Os trabalhadores migrantes parecem não dispor de formação e informação relativamente à prevenção de riscos profissionais. Por vezes, a ausência de uma cultura de prevenção e uma percepção diferente dos valores fundamentais pode levar os trabalhadores a correr riscos inaceitáveis. A formação e a educação em matéria de prevenção no âmbito da saúde e da segurança são vitais para melhorar esta situação.

Os representantes dos trabalhadores da construção são essenciais para garantir, no quotidiano, o seguimento de boas práticas em matéria de prevenção, em especial em estaleiros de pequena dimensão onde o director/fiscal da obra e o coordenador nem sempre estão presentes. Graças à directiva, os representantes dos trabalhadores testemunham verdadeiros progressos nas medidas de higiene (vestiários, cantinas, instalações sanitárias) e nos acessos aos estaleiros.

Os trabalhadores declaram não compreender o papel ou as obrigações do coordenador na fase de concepção do projecto, mas afirmam-se mais familiarizados com a sua função na fase de execução.

Os donos da obra afirmam que os trabalhadores não adoptam uma atitude proactiva relativamente à prevenção, contentando-se em desempenhar as suas funções sem se preocuparem com os efeitos na sua saúde e segurança.

A avaliação no terreno revelou que, para além de uma falta generalizada de formação, existem grandes problemas de comunicação e compreensão, exacerbados nos casos em que operam no estaleiro trabalhadores migrantes. Os programas de formação do tipo «Safe Pass»¹² podem constituir um exemplo a seguir.

A presença de representantes dos trabalhadores no estaleiro poderia contribuir para melhorar as condições de trabalho.

Por vezes, os trabalhadores estão convencidos de que as inspecções no estaleiro, em especial no que respeita ao uso de equipamento de protecção individual, fazem parte das funções do coordenador.

Trabalhadores independentes

O número de trabalhadores independentes em estaleiros de construção está a aumentar progressivamente em todos os Estados-Membros em resultado da tendência crescente para a subcontratação. Esta situação está coberta pelo disposto no artigo 10.º da Directiva 92/57/CEE, que impõe aos trabalhadores independentes a obrigação de cumprir certos deveres e atender às indicações dos coordenadores.

Os trabalhadores independentes envolvidos em trabalhos de renovação por conta de clientes privados colocam um problema maior, na medida em que são prestadores de serviços e não empresas subcontratadas; normalmente, trabalham sem qualquer supervisão técnica e, muitas vezes, não estão familiarizados com a legislação.

¹² O programa de formação e sensibilização para a saúde e segurança «Safe Pass» é um seminário de um dia gerido pela autoridade irlandesa responsável pela formação e pelo emprego. Este programa visa assegurar que todos os trabalhadores da construção na Irlanda possuam os conhecimentos básicos de saúde e segurança, para que possam trabalhar em estaleiros de construção sem constituírem um risco para si próprios ou outras pessoas susceptíveis de serem afectadas pelas suas acções.

As autoridades competentes devem realizar campanhas específicas de sensibilização dirigidas aos trabalhadores independentes. Os donos da obra ou as empresas que contratam trabalhadores independentes devem assumir responsabilidade pela sua saúde e segurança e pelo impacto das suas acções em outros trabalhadores.

Serviços de prevenção

De um modo geral, a nova legislação motivou um aumento do número de consultores em saúde e segurança no trabalho, mas estes intervêm apenas na fase de execução da obra e não nas fases de elaboração e preparação do projecto.

Em alguns Estados-Membros, os serviços de prevenção estiveram muito activos na prestação de formação e informação, em especial a coordenadores e a donos da obra. Contudo, esses serviços alegam carecer dos recursos necessários para intervir na fase de concepção.

Deveria ser conferido um papel mais activo aos serviços de prevenção em matéria de formação e informação dos trabalhadores.

5.1. Documentos necessários: prevenção real ou apenas burocracia?

Uma das principais críticas à Directiva 92/57/CEE é o aumento da sobrecarga administrativa e os custos desproporcionados que implica para as empresas, em particular as PME.

A directiva prevê três tipos de documentos concebidos para atender devidamente a questões de saúde e segurança em todas as fases de construção: do projecto à execução, passando pela exploração e a manutenção, a renovação e o equipamento e, se for caso disso, a demolição.

Parecer prévio

Nos termos do artigo 3.º da Directiva 92/57/CEE, em certos casos, o director/fiscal da obra deve elaborar um parecer prévio contendo informações administrativas sobre o estaleiro, e que deve ser afixado no estaleiro de forma visível. Na grande maioria de casos, este parecer prévio tem de ser comunicado às autoridades competentes dentro dos prazos estabelecidos pela legislação nacional. É muitas vezes o coordenador, que só é nomeado numa fase avançada do projecto, que insta o dono da obra a obedecer a este requisito.

As modalidades para a elaboração do parecer prévio e respectiva comunicação às autoridades competentes diferem em função do Estado-Membro. Por vezes, o coordenador desempenha esta função, embora a directiva estipule que esta é uma tarefa do dono da obra ou do director/fiscal da obra.

Ao abrigo da directiva, o parecer prévio deve facultar informações básicas que identificam o estaleiro e os principais intervenientes aí presentes, bem como o número de trabalhadores, empresas e trabalhadores independentes, sendo apenas necessário para certas categorias de estaleiro. De um ponto de vista da prevenção, este documento alerta o dono da obra e/ou o director/fiscal para as suas obrigações e permite às autoridades competentes assegurar que estas são cumpridas a partir da fase de concepção, mesmo antes de serem iniciados os trabalhos.

A maioria dos Estados-Membros exige sistematicamente o parecer prévio, embora ao

abrigo da directiva este só seja necessário para certas categorias de estaleiros.

Para reduzir a burocracia, os Estados-Membros poderiam estudar a possibilidade de combinar o parecer prévio com outros procedimentos administrativos, como a concessão de uma licença de construção.

Plano de segurança e de saúde

O n.º 2 do artigo 3.º da Directiva 92/57/CEE prevê que o dono da obra ou o director/fiscal da obra garanta o estabelecimento de um plano de segurança e de saúde antes da abertura do estaleiro. O coordenador elabora este plano, especificando as regras aplicáveis no estaleiro.

A avaliação mostra que a qualidade dos planos é variável, sendo, em alguns casos excelente e noutros apenas aceitável. Por vezes, o coordenador da fase de elaboração do projecto associa o coordenador da fase de execução para, juntos, definirem as medidas de segurança a aplicar. O plano de segurança e de saúde deve prever métodos de trabalho seguros a utilizar no estaleiro e, se necessário, deve ser actualizado. O plano é especialmente importante se for subcontratada uma parte considerável dos trabalhos a realizar.

Muitas vezes, o plano tem por base documentos normalizados, particularmente no caso de empresas e estaleiros pequenos, tornando-se assim uma formalidade administrativa em vez de reflectir medidas específicas para um determinado estaleiro. Em outros casos, não é mais que uma lista das boas práticas gerais de prevenção, independentemente da categoria do estaleiro.

As empresas que adoptam esta atitude argumentam que um estaleiro de construção está sempre em mudança, não se justificando um planeamento muito pormenorizado que, muito rapidamente, se pode tornar obsoleto.

Contudo, um número elevado de acidentes neste sector tem origem num planeamento deficiente e na falta de capacidade de previsão. Isto mostra que o plano de segurança e de saúde não é apenas um requisito burocrático, mas é essencial para melhorar as condições de trabalho, sempre que evolui em função das mudanças operadas no estaleiro.

Além disso, na prática, os Estados-Membros raramente utilizaram a possibilidade consagrada na directiva de isentar as empresas do estabelecimento de um plano de segurança e de saúde, embora esta seja uma opção em todos os casos excepto naqueles definidos na directiva (trabalhos que acarretam riscos particulares e trabalhos que exigem um parecer prévio). Este é um aspecto que assume ainda maior relevância se tivermos em conta que esta possibilidade não é conhecida ou referida aquando da discussão das sobrecargas administrativas impostas pela directiva.

Para facilitar as funções dos donos da obra e dos directores/fiscais da obra, um guia não vinculativo abrangerá os vários aspectos do plano de segurança e de saúde e as possibilidades permitidas pela directiva de isentar empresas da obrigação de redigir certos documentos em casos onde os riscos não o justificam.

Dossier de segurança e de saúde

Nos termos do artigo 5.º da directiva, o coordenador na fase de elaboração do projecto prepara um dossier que contém as informações relevantes em matéria de segurança e de saúde a ter em conta durante eventuais trabalhos posteriores. Este dossier raramente é elaborado no

final da fase de concepção. Por vezes, é o coordenador da fase de execução que o compila e o apresenta ao dono da obra quando o trabalho fica concluído.

Muitas vezes, este dossier é confundido com o plano de segurança e de saúde e tende a ser elaborado como uma operação rotineira. No caso de estaleiros pequenos, contudo, o dossier de segurança e de saúde deve ser adaptado ao tipo de obra, revestir uma forma simples e conter apenas a informação relevante em matéria de segurança e de saúde necessária para utilização posterior. A directiva prevê explicitamente que os conteúdos do dossier sejam ajustados para se adequar ao projecto.

Alguns agentes consideram que o plano e o dossier de segurança e de saúde são formalidades administrativas que não acrescentam valor à saúde e à segurança no estaleiro.

É evidente que o objectivo e a importância do dossier de segurança e saúde para prevenir riscos profissionais em trabalhos posteriores não são ainda correctamente compreendidos.

No caso de estaleiros pequenos, é frequente os documentos serem cópias de modelos normalizados, que não reflectem as condições reais no estaleiro em questão e não acrescentam valor em termos da melhoria das condições de trabalho.

Este problema será objecto de um guia não vinculativo, destinado a aliviar a sobrecarga administrativa para as empresas sem reduzir a protecção e reforçar o empenho com que se elaboram os documentos de saúde e segurança.

5.2. A responsabilidade dos vários intervenientes no estaleiro

O artigo 7.º da Directiva 92/57/CEE estabelece as responsabilidades dos donos da obra, dos directores/fiscais da obra e das entidades patronais.

Em alguns casos, as legislações nacionais que transpõem a directiva não descrevem claramente os deveres e as responsabilidades dos donos da obra, dos directores/fiscais da obra e das entidades patronais. Na prática, isto significa que cada parte interpreta as suas responsabilidades subjectivamente, podendo, assim, as funções e as responsabilidades ser delegadas: os responsáveis pela concepção remetem as suas responsabilidades para as empresas, que as remetem então para as empresas subcontratadas; o coordenador da fase de elaboração do projecto deixa de estar presente assim que os planos e as especificações fiquem concluídos, mesmo que a concepção não tenha ainda sido preparada em pormenor.

A avaliação no terreno mostra que, não raras vezes, os donos da obra acham que podem delegar no arquitecto ou no director/fiscal da obra a responsabilidade pela segurança e a saúde no trabalho. Isto não é permitido nos Estados-Membros onde a legislação de transposição estipula que é o dono da obra, e não o director/fiscal da mesma, a entidade responsável pela prevenção. Os donos da obra ainda acreditam que só os directores/fiscais da obra são responsáveis pela saúde e a segurança no estaleiro. Este fenómeno é particularmente generalizado em estaleiros pequenos de carácter privado.

5.3. Aplicação

A aplicação da legislação nacional de transposição da Directiva 92/57/CEE é, de um modo geral, da responsabilidade das inspecções do trabalho nos Estados-Membros.

Em 2001, o Comité de Altos Responsáveis da Inspeção do Trabalho (CARIT) decidiu conduzir uma campanha de aplicação em toda a UE no sector da construção. A primeira campanha teve lugar em 2003 nos 15 Estados-Membros de então. Tratava-se de uma campanha de inspecção e informação sobre a aplicação da Directiva 92/57/CEE, com especial ênfase na prevenção de quedas de altura. A campanha de inspecção de 2003 foi repetida em 2004 e alargada para incluir os transportes no local de trabalho, a queda de objectos e as operações de elevação.

Os resultados da campanha de 2003 revelaram que, em relação à coordenação, ao plano de segurança e de saúde, ao parecer prévio e ao dossier do projecto, há uma correlação positiva entre a dimensão do estaleiro e o grau de cumprimento da directiva, sendo que os estaleiros de grande dimensão (mais de 50 trabalhadores) obtêm resultados muito melhores do que os pequenos. Embora na prática os estaleiros grandes sejam mais seguros do que os pequenos, o grau de cumprimento é ainda insatisfatório (20-30% dos estaleiros grandes não cumprem, em comparação com 40-50% dos estaleiros pequenos).

Os resultados da campanha de 2004 não foram melhores. Pelo contrário, está provado que a situação em estaleiros pequenos pode até ter-se agravado ligeiramente, confirmando a conclusão de 2003 segundo a qual é imperativo que o sector da construção preste maior atenção às questões de segurança e de saúde e melhore as condições de trabalho.

6. ACÇÃO NO TERRENO: APLICAÇÃO PRÁTICA DA DIRECTIVA 92/58/CEE

Na maioria dos Estados-Membros, os intervenientes estão familiarizados com a sinalização de segurança e saúde, na medida em que esta já era usada antes da adopção da Directiva 92/58/CEE. Registaram-se muito poucas mudanças na forma, nos logótipos, nas cores, etc., dos sinais anteriores, à excepção daqueles que indicam a localização das saídas de emergência em caso de incêndio.

Na maioria dos Estados-Membros, as entidades patronais procuram aconselhar-se antes de adquirir certos tipos de sinais. Em geral, inquiram sobre o tipo de sinais a utilizar e o melhor lugar para os colocar.

Ainda que, na maioria dos Estados-Membros, as empresas estejam bem conscientes da legislação, nem sempre a cumprem devido a um pressuposto generalizado de que é marginal e suplementar.

Geralmente, as empresas estavam mais familiarizadas com a sinalização de incêndio e evacuação, na medida em que estes são os riscos mais frequentemente destacados pelas autoridades competentes e pelas companhias de seguros.

Ainda que a maioria das empresas conhecesse a obrigação de sinalizar riscos, as pequenas empresas estavam menos bem informadas do que as grandes e, em alguns sectores (por exemplo explorações agrícolas, restaurantes e hotéis, estaleiros de construção), o cumprimento era menos generalizado.

Os riscos directamente ligados à actividade principal da empresa (por exemplo, riscos químicos em empresas químicas) são sinalizados mais do que outros riscos (como os associados ao trânsito rodoviário ou ao transporte de cargas pesadas).

A legislação é aplicada mais coerentemente em novas empresas do que nas mais antigas. Contudo, mesmo em casos onde a nova legislação em termos de sinalização é cumprida, registam-se muitas lacunas na prática. Muitas vezes, os sinais não são renovados.

As consequências do incumprimento podem ser muito graves. A ausência de sinais que indiquem veículos no local de trabalho, cargas suspensas, fossas abertas, riscos eléctricos, etc., pode ser muitas vezes a causa de acidentes graves.

Na maioria dos Estados-Membros, não parece existir suficiente formação específica sobre o significado de sinais e de outra informação visual para os trabalhadores. Na maioria dos casos, os trabalhadores recebem formação e informação de carácter geral sobre questões de segurança e de saúde, com apenas uma pequena componente dedicada à sinalização. O caso específico dos trabalhadores migrantes merece ser estudado, a fim de determinar até que ponto compreendem a sinalização.

São também evidentes problemas quanto à interpretação dos sinais «Saída de emergência» e «Telefone de salvamento e primeiros socorros», em oposição aos sinais «Equipamento de combate a incêndio» e «Telefone em caso de incêndio». A única diferença entre estes dois grupos de sinais é a cor do fundo.

7. AVALIAÇÃO GERAL

7.1. Os principais efeitos positivos das duas directivas

Directiva 92/57/CEE

Nos seus relatórios nacionais, os Estados-Membros indicam que a aplicação da Directiva 92/57/CEE aumentou imenso a sensibilização para as questões de segurança e de saúde, tendo motivado uma actualização da legislação nacional. Os Estados-Membros consideram indispensável a adopção desta nova legislação, que reputam de evolução positiva, útil, relevante, justificada e satisfatória.

A Directiva 92/57/CEE foi altamente benéfica em termos da melhoria das condições de trabalho em estaleiros de construção. Em particular, reforçou a cultura de prevenção neste sector, que regista resultados muito negativos em matéria de acidentes de trabalho e doenças profissionais. Muitos Estados-Membros afirmam que a qualidade das instalações no terreno melhorou consideravelmente (higiene, instalações de formação, cantinas, instalações sanitárias e escritórios) e que a directiva veio reforçar o diálogo e a comunicação entre os vários intervenientes no local em diferentes fases.

A principal inovação da directiva, que todos os intervenientes vêem como um progresso, é que atribuiu responsabilidades a todos e, principalmente, ao dono da obra. A introdução da coordenação nas fases de preparação e execução é também vista como altamente benéfica, tal como a obrigação de elaborar um plano de segurança e de saúde e o dossier de segurança e de saúde.

De acordo com alguns Estados-Membros, as empresas reconhecem cada vez mais a importância da segurança e da protecção da saúde no trabalho. As medidas de segurança e saúde já não são consideradas apenas como custos, mas também como benefícios económicos, na medida em podem reduzir o absentismo e, em última análise, aumentar a produtividade.

Directiva 92/58/CEE

A nova legislação definiu a sinalização em termos práticos e exaustivos, permitindo a harmonização dos sinais utilizados em locais de trabalho em todos os Estados-Membros. O facto de a directiva ter incluído e regulamentado outros sinais que não os visuais — como os sinais luminosos e acústicos, uma comunicação verbal ou uma linguagem gestual — foi também recebido com aprovação.

Os relatórios nacionais mostram que a directiva proporcionou a oportunidade de renovar e complementar a legislação nacional em vigor. Conferiu consistência à legislação nacional e introduziu um grupo coerente de disposições de segurança e saúde a nível da UE.

7.2. Principais problemas de aplicação

Directiva 92/57/CEE

Os principais problemas relatados pelos Estados-Membros têm origem nas exigências relativas à elaboração de um plano de segurança e de saúde e à designação de coordenadores a partir da fase de elaboração do projecto.

Na maioria da legislação nacional, o dono da obra é responsável pela estratégia de prevenção. Os donos da obra têm dificuldades em cumprir as suas responsabilidades, que são cada vez mais numerosas. A designação de coordenadores é ainda insuficiente ou é adiada na fase de elaboração do projecto, na medida em que é vista também como uma sobrecarga administrativa.

Se o plano de segurança e de saúde não for elaborado ou o coordenador designado antes da fase de execução, a obrigação de incorporar princípios de prevenção na preparação de projecto não é cumprida. Além disso, as várias disposições nacionais sobre o plano de segurança e de saúde são demasiado vagas e gerais para permitir aos responsáveis saber o que nele deve figurar. As inspecções do trabalho detectaram outro problema grave, designadamente o facto de algumas empresas confiarem em modelos normalizados de planos de segurança que não permitem uma inspecção das condições de trabalho específicas num determinado estaleiro. Os Estados-Membros afirmam que as empresas não compreendem a função desempenhada pelo dossier de segurança e saúde no sistema de prevenção.

Outro problema mencionado é a baixa taxa de participação dos representantes dos trabalhadores da construção na prevenção dos riscos profissionais.

Foi verificado um défice de formação destinada a trabalhadores, empresas subcontratadas, trabalhadores independentes e PME. Por outro lado, as PME sofrem com o excesso de burocracia e a falta de flexibilidade na legislação nacional.

Por último, em muitos Estados-Membros, as competências do coordenador não estão definidas na legislação, o que gera situações onde a coordenação não pode ser eficaz porque as pessoas que assumem essa função não possuem os conhecimentos necessários.

Directiva 92/58/CEE

Os relatórios dos Estados-Membros e a avaliação dos peritos indicam que o principal problema é a inexistência de formação para os trabalhadores. Na maioria dos casos, os trabalhadores recebem formação geral em matéria de saúde e segurança, com apenas um pequeno capítulo dedicado à sinalização. Em termos mais gerais, a falta de interesse mostrado por empresas e gestores na aplicação da directiva foi igualmente identificada como um problema.

8. SUGESTÕES DE MELHORIA

Directiva 92/57/CEE

Alguns Estados-Membros afirmam que é difícil aplicar a directiva porque os seus termos são demasiado gerais. Alguns solicitaram à Comissão que preparasse instrumentos de informação não vinculativos que abordem possíveis questões e dúvidas, a fim de contribuir para a eficácia da aplicação.

Em geral, os relatórios nacionais mostram que as principais preocupações dos Estados-Membros são as lacunas no desenvolvimento da coordenação de segurança na fase de preparação. Por conseguinte, alguns gostariam que a Comissão incluísse a questão da coordenação na fase de preparação em instrumentos não vinculativos.

Outros gostariam que a respectiva legislação nacional esclarecesse a interacção entre o coordenador do projecto, os responsáveis pela concepção e o dono da obra, e entre o coordenador da obra, os directores/fiscais da mesma, os trabalhadores independentes e o dono da obra.

Directiva 92/58/CEE

Foram apresentadas algumas sugestões para melhorar a legislação ou a forma como esta é aplicada.

Uma das sugestões para melhorar a legislação consiste em incluir formação básica obrigatória para trabalhadores em sinalização de segurança, embora essa formação tenha de ser proporcional aos riscos envolvidos. Outra seria rever as regras relativas aos sinais gestuais, de forma a melhorar a aplicação. Há que envidar esforços para harmonizar a directiva com as normas internacionais.

9. AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DA LEGISLAÇÃO

Directiva 92/57/CEE

É muito difícil demonstrar objectivamente a ligação entre a aplicação da directiva e a melhoria da situação em termos da redução dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais no sector da construção.

O crescimento no sector da construção desde a entrada em vigor da directiva, a introdução de novas tecnologias, a complexidade da introdução de um sistema de prevenção no terreno e a multiplicidade dos intervenientes, as variações sazonais, e o facto de a directiva incluir

algumas disposições novas e outras que são aglutinadas às regulamentações nacionais em vigor são factores que complicam uma avaliação da sua eficácia.

O sector da construção continua a deter o registo mais negativo de acidentes de trabalho comparativamente a outros sectores de actividade económica. Ainda que a aplicação da directiva tenha resultado numa queda progressiva das taxas de incidência de acidentes na construção ao longo dos anos, a redução ainda não é tão significativa como se esperava.

a) Impacto nos acidentes de trabalho e nas doenças profissionais

As últimas estatísticas europeias sobre acidentes de trabalho em estaleiros de construção na UE-15 dizem respeito ao ano 2005. Desde 1996, foi observada uma melhoria gradual na taxa de incidência¹³ de acidentes mortais (1996: 13,3; 2005: 8,8) e de acidentes que envolvem uma ausência do trabalho superior a três dias (1996: 8 023; 2005: 6 069). Contudo, há que destacar que a taxa de acidentes mortais no sector da construção é quase 2,5 vezes a taxa média para todas as actividades, incluindo a construção, e a taxa de acidentes que envolvem uma ausência do trabalho superior a três dias é duas vezes mais elevada.

b) Impacto na produtividade, no emprego e na competitividade

A maioria dos Estados-Membros não faculta informações sobre o impacto que a nova legislação está a ter em termos de produtividade, emprego e competitividade. Geralmente, as novas medidas são vistas como benéficas em alguns Estados-Membros em termos da produtividade e da competitividade, em especial a longo prazo. De acordo com estes Estados-Membros, a aplicação da directiva incentiva a modernização e a simplificação de processos de produção, que induz logicamente uma melhoria da produtividade, ao garantir que a organização do trabalho é prevista e revista.

Directiva 92/58/CEE

a) Impacto nos acidentes de trabalho e nas doenças profissionais

Não existe informação específica sobre esta questão, na medida em que, de um modo geral, as estatísticas não tomam em consideração acidentes causados pela sinalização. A ausência de sinais, em particular, não é geralmente considerada como um factor material num acidente. Consequentemente, a ausência de sinalização não está incluída na lista de agentes materiais associados às estatísticas de acidentes. É por este motivo que a ausência de sinalização de segurança e de saúde não figura em estudos realizados para determinar as causas dos acidentes de trabalho.

b) Impacto na produtividade, no emprego e na competitividade

Os Estados-Membros consideraram difícil avaliar o impacto da directiva em termos de produtividade, emprego e competitividade. Um Estado-Membro afirmou que, como instrumento de gestão, a directiva contribuía para a produtividade; outro Estado-Membro indicou que produzia efeitos benéficos no número de ausências de trabalho devido a doença e nas condições de trabalho em geral.

¹³ A taxa de incidência definida pela metodologia das EEAT é o número de acidentes de trabalho por 100 000 trabalhadores empregados.

10. CONCLUSÕES

Directiva 92/57/CEE

Ainda que a taxa de incidência e o número de acidentes de trabalho tenham diminuído, tanto relativamente aos acidentes mortais como aos que envolvem uma ausência superior a três dias de trabalho (o que, por si só, demonstra o impacto positivo da directiva em termos de segurança e saúde de trabalhadores na UE), os números continuam a ser inaceitáveis: a construção é ainda o sector onde os trabalhadores estão expostos aos maiores riscos.

A avaliação parece mostrar claramente, tal como os números anteriormente apresentados, que uma melhoria na saúde e na segurança dos trabalhadores em estaleiros de construção só pode ser alcançada se a Directiva 92/57/CEE for aplicada mais eficazmente na prática. Este não parece ser o momento correcto para encetar um processo de alteração da directiva sem primeiramente enveredar por uma acção alternativa a nível nacional e/ou europeu, que permita à directiva produzir plenos efeitos e garanta o cumprimento das suas disposições. Ao desenvolver estratégias nacionais de saúde e de segurança, os Estados-Membros poderiam tomar medidas para aumentar a eficácia da aplicação da Directiva 92/57/CEE, principalmente através da racionalização e da simplificação dos quadros jurídicos nacionais vigentes, em simultâneo com o respeito pelos princípios de uma legislação coerente e eficaz. O exercício de redução das sobrecargas administrativas na União Europeia¹⁴, no qual a Comissão está actualmente empenhada, é crucial a este respeito. Este exercício inclui uma avaliação da Directiva 92/57/CEE e permitirá identificar encargos administrativos desnecessários causadas pela legislação nacional e comunitária.

Todos os Estados-Membros concordam, e a avaliação no terreno assim o confirmou, que são necessários instrumentos não vinculativos a nível europeu e/ou nacional para facilitar a aplicação prática da Directiva 92/57/CEE. Especificamente, a maioria dos Estados-Membros destaca problemas na compreensão e redacção do plano de saúde e segurança e na identificação das pessoas responsáveis para o fazer. O papel do dossier de segurança e de saúde tem também de ser explicado.

De um modo geral, os Estados-Membros dão conta de problemas que decorrem da ausência de informações claras sobre a definição, o papel, as funções e as qualificações dos coordenadores em função do tipo de projecto.

Há que envidar esforços acrescidos, através de acções de formação e informação, para aumentar a sensibilização dos donos da obra para as suas responsabilidades e convencê-los de que a coordenação não é um custo adicional, mas um meio eficaz de reduzir custos ao longo do projecto. Os arquitectos e os engenheiros envolvidos na concepção devem também receber formação em prevenção dos riscos profissionais, de preferência integrada nos seus estudos universitários. Há que desenvolver requisitos básicos de formação para os coordenadores. Por último, as pequenas empresas e os trabalhadores, nomeadamente os trabalhadores migrantes e independentes, têm de ser informados e formados correctamente no que respeita à legislação e às suas próprias responsabilidades.

¹⁴ COM (2007) 23 de 24.1.2007, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões — Programa de Acção para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia (SEC(2007) 84) (SEC(2007) 85).

Um aspecto crucial é a aplicação homogénea na UE das disposições da directiva. Para além de concentrar atenções na fase de execução da construção, há que envidar mais esforços para garantir que os donos da obra e os responsáveis pela concepção cumpram as suas obrigações na fase de concepção. Os estaleiros devem ser inspeccionados com maior frequência e os planos de segurança e de saúde, bem como o dossier de segurança e de saúde, devem igualmente ser verificados em termos de forma e substância. Há que impor sanções efectivas, proporcionadas e dissuasivas aos donos da obra e aos directores/fiscais da mesma, sempre que não cumpram as suas obrigações. Neste contexto, o CARIT desempenha um papel fundamental e deverá dar prioridades à situação específica do sector da construção nos seus trabalhos futuros.

Em resumo, há que desenvolver as seguintes acções a nível nacional ou comunitário:

- propor instrumentos não vinculativos (orientações);
- integrar questões de segurança e saúde específicas nos programas nacionais do ensino profissional e do ensino superior para profissionais que desempenham um papel fundamental na aplicação da directiva;
- introduzir requisitos nacionais de competências para os coordenadores;
- impor às entidades adjudicantes a incorporação de medidas de prevenção adaptadas ao objecto do contrato nos cadernos de encargos dos convites à apresentação de propostas e nas cláusulas de execução dos contratos, bem como na gestão da qualidade dos mesmos;
- melhorar a educação e a formação destinada aos trabalhadores e comunicar com eles através de programas de formação (do tipo «Safe Pass»);
- realizar campanhas de sensibilização nacionais específicas visando os trabalhadores independentes;
- combinar a preparação do parecer prévio com outros procedimentos administrativos nacionais pertinentes (como a concessão de uma licença de construção);
- inspeccionar os estaleiros com maior frequência;
- instaurar sanções efectivas, proporcionadas e dissuasivas.

A construção continua a ser um sector particularmente perigoso, que exige esforços adicionais por parte de todos os intervenientes para que a Directiva 92/57/CEE possa ser aplicada mais eficazmente. A Comissão contribuirá para este objectivo, nomeadamente mediante a elaboração de um guia prático e não vinculativo, que esclareça certos conceitos fundamentais e ajude todos os intervenientes a cumprir as respectivas obrigações.

Directiva 92/58/CEE

Todos os Estados-Membros acreditam que a Directiva 92/58/CEE teve um impacto muito positivo em termos da protecção da segurança e da saúde dos trabalhadores e de terceiros. Permitiu a identificação clara de situações de risco, independentemente dos conhecimentos linguísticos, e contribuiu decisivamente para aplicar um princípio importante do direito comunitário: a livre circulação de trabalhadores.

A directiva será afectada pela introdução do Sistema Geral Harmonizado a Nível Mundial para a Classificação e Rotulagem de Substâncias Químicas (GHS) — que altera os critérios, os pictogramas e os símbolos de toxicidade, inflamabilidade e outros riscos químicos — e terá, por conseguinte, de ser actualizada.