

Estudo comparado nas administrações públicas de quatro países europeus: estatísticas de sinistralidade laboral 2004 - 2008

Baptista, Conceição^a, Anjos, Cláudia^a, Gago da Silva, Matilde^a, Alves Pinto, Fernando^b, Hipólito, João^b, Pessoa, Susana

^a Instituto Nacional de Administração, IP., Palácio Marquês do Pombal 2784-540 Oeiras, email: conceicao.baptista@ina.pt

^b Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica, Av. Conde de Valbom, 98 1050-070 Lisboa, e-mail: fapinto@asae.pt

Resumo

O presente artigo concretiza uma recolha e reflexão sobre os dados de sinistralidade laboral no sector da Administração pública (AP) em Portugal, Espanha, Reino Unido, Suécia. A recolha de dados foi efectuada tendo em consideração o sistema ESAW (Eurostat) e os dados disponibilizados e validados por cada país no que se refere ao número e principal causa de acidentes de trabalho na administração pública de cada um dos países reportados neste artigo. Este sector de actividade reveste-se de evidentes limitações no seu estudo: o modelo e a configuração do sector oferece substanciais diferenças entre os países estudados, as estatísticas de acidentes de trabalho não se revestem do mesmo tratamento e não apresentam os mesmos níveis de fidedignidade, existem categorias de análise que não são consideradas para o sector da Administração pública por ausência de dados disponíveis, existem fontes que são contraditórias face ao número de acidentes ocorridos no sector, existe uma limitação de interpretação pela dificuldade em atender quais os subsectores da AP que mais influem para os números disponíveis. São diversas as dificuldades colocadas ao estudo destas distintas realidades. No seu conjunto, estas restrições colocaram ameaças à componente de comparabilidade entre países, ficando evidente que a definição de uma estratégia comunitária para a promoção da Segurança no trabalho no sector da Administração pública deve, antes de qualquer protocolo, assentar sobre uma evolução no processo de uniformização, harmonização e especificação dos mecanismos de recolha e tratamento de dados neste sector que representa um grande volume de trabalhadores em cada país. Neste ponto, o investimento consistente pelo Eurostat tem sido reconhecido e concreto dado que, oferecendo uma metodologia (ESAW) influencia os países a desencadear processos de recolha e reporte de dados com crescente fiabilidade.

Palavras-chave: *Administração pública, estatísticas, acidentes de trabalho, taxas de incidência*

1. INTRODUÇÃO

Em Portugal, a Administração pública não tem sido um dos sectores primordiais de estudo de diagnóstico das condições de trabalho e delineação de estratégias de intervenção específicas para a promoção das mesmas. Existem dados dispersos e incompletos (em função da fonte de informação) que não permitem uma leitura válida e coerente da realidade. Para contrariar este problema que também se coloca em alguns países europeus, por exemplo no que se refere ao sub-reporte (e.g. Reino Unido), a Directiva 89/391/ECC de 12/6/1989 requer que a Comissão Europeia proceda a harmonização dos dados relativos a acidentes de trabalho com mais de 3 dias de ausência, no espaço europeu. Esta importante directiva especifica que “ *the employer shall keep a list of occupational accidents resulting in a worker being unfit for work for more than three working days*” e “*draw up, for the responsible authorities and in accordance with national laws and/or practices, reports on occupational accidents suffered by his workers...*” e deu origem, em 1990, ao projecto ESAW – *European Statistics of Accidents at Work*. Este projecto é essencial para a comparação e interpretação de dados que permitam a monitorização das principais tendências SST e delineação de estratégias eficazes de prevenção de ocorrência de acidentes de trabalho, nos Estados Membros. Niza, Silva e Lima (2006) assinalam a elevada variabilidade que existe na definição e operacionalização de acidente de trabalho. Conclusão idêntica foi referida por Jacinto e Aspinwall (2004) relativamente ao sistema de reporte de acidentes de trabalho, na Europa. A problemática da comparabilidade de dados e tendências SST no espaço europeu assume crescente preocupação, não só em termos académicos, também em termos de formulação de políticas públicas adequadas à promoção das condições de trabalho e prevenção da sinistralidade laboral. No presente trabalho sobre sinistralidade laboral, e considerando a diferenciação na conceptualização de acidente de trabalho e de formas de reporte formal dos mesmos, assumimos a informação veiculada pelo projecto ESAW, especificamente adoptando a noção de acidente de trabalho como “ *a discrete occurrence in the course of work which leads to a physical or mental harm*” e a noção de

acidente de trabalho mortal como “accidents at work leading to the death of the victim within a year (after the day) of the accident”. A comparabilidade de dados ESAW sobre as Administrações públicas dos Estados Membros permitirá compreender quais os países que revelam uma evolução positiva e que práticas organizacionais, legais ou outras estão alicerçadas a esses resultados; quais as principais causas para ocorrência de acidentes de trabalho e se existe uma transversalidade na causalidade apurada; como se caracteriza Portugal, no conjunto das outras AP europeias, em termos de sinistralidade laboral e que pontos devem ser corrigidos e incrementados em termos de prevenção de riscos e acidentes. O presente artigo apresenta os dados de 4 países europeus (Portugal, Espanha, Reino Unido e Suécia) e acentua constrangimentos nacionais para o estudo e, subsequente, intervenção planeada na realidade diversa da AP Portuguesa.

2. MÉTODO

As fontes para recolha de informação foram o Eurostat, especificamente o enquadramento de referência *ESAW - European Statistics on Accidents at Work*. Foi igualmente tido em consideração o sistema nacional de cada um dos países estudados. No caso de Portugal foi dada a primazia aos dados disponibilizados pelo *Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MTSS)*. Para além do GEP foram também efectuadas reuniões de trabalho com os seguintes organismos: *Escola Nacional de Saúde Pública, Direcção Geral da Administração e do Emprego Público e Autoridade para as Condições de Trabalho*. No caso da Espanha, as estatísticas relativas a AP espanhola foram obtidos no *Ministerio de Trabajo e Inmigracion* do qual faz parte o *Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo*. No Reino Unido, os dados foram reportados pelo *Health and Safety Executive* e pela *Health and Safety Commission*. Na Suécia, os dados foram caracterizados pela *Swedish Work Environment Authority*. No caso português e sueco em que a informação da respectiva AP não estava publicada ou carecia de indicadores relevantes para o estudo (e.g. taxas de incidência), foram directamente contactados os serviços responsáveis pelo apuramento das estatísticas em causa.

Os principais indicadores explorados no estudo, dado permitirem a comparabilidade entre administrações públicas, foram: a taxa de incidência de acidentes de trabalho (total), a taxa de incidência de acidentes de trabalho mortais, nº de dias perdidos e duração média das baixas por acidente de trabalho e, finalmente, principais tipologias de causa nos acidentes ocorridos e reportados. Todos estes indicadores estão caracterizados no âmbito da metodologia ESAW e nos respectivos acervos legais de SST e estatísticos de cada país analisado.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os 4 países aqui caracterizados adoptam a metodologia ESAW, sendo que nem todos os campos relativos à AP são reportados e tratados, de forma idêntica, por estes países. Os constrangimentos relacionam-se com o entendimento e conceptualização da noção de acidente de trabalho, com a metodologia de recolha de informação e agregação da mesma (e.g. dias perdidos, taxas de incidência) e, inclusivamente, sobre a constituição orgânica e dimensão do sector em análise: a administração pública. As realidades europeias são distintas. Esse ponto deve ser mantido em forte consideração para que se compreenda que boas práticas SST em determinada organização pública europeia não são passíveis de transferibilidade, aprendizagem e implementação para a realidade cultural da organização pública portuguesa. Os números devem ser enquadrados nas circunstâncias que os caracterizam e que facilitam a sua sustentação no tempo. Um dos constrangimentos dos países estudados relaciona-se com o sistema e procedimento de registo de ocorrência de acidentes de trabalho. A realidade é díspar entre países. Esse facto influencia a credibilidade das interpretações e ilações a retirar. Em Portugal, no Reino Unido e na Espanha a principal fonte de informação para cálculo de estatísticas de acidentes de trabalho assenta nos elementos disponibilizados pelas seguradoras e sistema de segurança social. No caso do Reino Unido e da Suécia essa informação é também veiculada pelos Organismos inspectivos da área SST. Num esforço de harmonização e comparabilidade de dados, nesses casos, o Eurostat efectua um ajustamento das taxas (*Standardised incidence rate*) com vista a minimizar o enviesamento de dados resultante de fontes distintas e do fenómeno de sub reporte de informação prestada pela entidade empregadora a essas autoridades nacionais.

Outro constrangimento para a caracterização do sector da Administração pública portuguesa assenta na ausência de um levantamento sistemático das condições, reais e percebidas, dos aspectos físicos e mentais do trabalho desenvolvido. Este seria um output interessante para a comparabilidade europeia do sector da Administração pública.

Em Portugal, não estão disponíveis, pelo GEP / MTSS, as taxas de incidência de acidentes de trabalho e de acidentes de trabalho mortais na Administração pública. Os dados disponíveis assentam em números absolutos que não permitem a correcta comparabilidade de sinistralidade com os outros países em estudo.

As estatísticas apuradas tem por base a informação emitida pelo sistema de reparação sediado nas companhias de seguro. Não estão incluídos os acidentes ocorridos na Administração pública com subscritores da Caixa Geral de Aposentações.

Em termos absolutos, o número total de AT na AP portuguesa não sofreu evidentes oscilações; não demonstra uma tendência e decréscimo. Considerando este período de 2004 – 2008, regista-se uma tendência para acréscimo no número total de dias de ausência devido a AT.

Os dados passíveis de comparação estão relacionados com as principais causas de acidente no sector. Neste ponto, existem semelhanças com Espanha apesar da diferente terminologia utilizada. Apesar de não serem a causa principal mais frequente, a “perda de controlo de máquina, meio de transporte, equipamento manuseado, ferramenta, objecto” e o “escorregamento e quedas” são importantes em ambos os países para ocorrência de AT. Esta última (Escorregamento e quedas) é partilhada com a Suécia que apresenta esta tipologia como a principal causa de AT no sector.

Sobre a análise dos dias de ausência em resultado de AT, o GEP apresenta os valores totais anuais para o sector e várias categorias de agregação de tempos de ausência (1 a 29 dias; 30 a 59 dias; 60 a 90 dias; 91 a 120 dias; 121 a 150 dias; 151 a 180 dias; 181 a 211 dias; 212 a 242 dias; 243 a 272 dias; 273 a 303 dias; 304 a 334 dias; 335 a 365 dias). Outros países (e.g. Suécia) apresentam distinta metodologia para partição de dados.

Quadro 1 – AP Portuguesa: Indicadores de sinistralidade no trabalho (Número total de AT; Número total de AT mortais; Número total de AT não mortais; Número total de dias de ausência devido a AT) no período 2004 – 2008

AP Portuguesa	2004	2005	2006	2007	2008
Número total de AT	6.293	6.574	7.450	6.339	6.446
Número total de AT mortais	3	11	4	4	6
Número total de AT não mortais	6.290	6.563	7.446	6.335	6.440
Número total de dias de ausência devido a AT	156.428	183.659	199.242	197.455	201.439
Principal causa de AT	Movimento do corpo sujeito a constrangimento físico	Movimento do corpo sujeito a constrangimento físico	Movimento do corpo sujeito a constrangimento físico	Movimento do corpo sujeito a constrangimento físico	Movimento do corpo sujeito a constrangimento físico

Em Espanha são apresentados os números absolutos e são calculadas as taxas de incidência de acidentes de trabalho e de acidentes de trabalho mortais, no sector da Administração pública. A informação é publicada anualmente no relatório denominado de *Informe anual de Accidentes de Trabajo en España*, com base nos dados registados no *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales* do *Ministerio de Trabajo e Inmigración* e com base na *Encuesta de Población Activa* do *Instituto Nacional de Estadística*.

Os números publicados demonstram que se manteve a mesma tendência de ocorrências e de duração média das baixas por acidentes de trabalho, sem fortes oscilações, entre 2004 – 2008. A tipologia causal dos acidentes também se manteve neste quadro temporal: excessivo esforço físico.

Como adiante será referido, e excluindo Portugal, a Espanha é o país que apresenta indicadores de incidência mais elevados comparativamente aos países referidos neste artigo.

Quadro 2 – AP Espanhola: Indicadores de sinistralidade no trabalho (Taxa de incidência de acidentes de trabalho; Taxa de incidência de acidentes de trabalho mortais; Duração média das baixas por AT; Principal causa AT) no período 2004 – 2008

AP Espanhola	2004	2005	2006	2007	2008
Taxa incidência AT	3.539,1	3.502,3	3.361,7	3.552,0	3.611,2
Taxa incidência AT mortais	3,1	3,0	3,0	2,7	2,9
Duração média das baixas por AT	25,2	26	25,7	26,7	23,9
Principal causa AT	Excessivo esforço físico	Excessivo esforço físico	Excessivo esforço físico	Excessivo esforço físico	Excessivo esforço físico

No caso do Reino Unido, o *Health and Safety Executive* apresenta dados que evidenciam uma tendência de decréscimo na taxa de incidência de AT na Administração pública, entre o período de 2004/05 e 2008/09.

Esta tendência está relacionada com um investimento global em termos de SST para todos os sectores de actividade. Este investimento está concretizado na estratégia global denominada de *Revitalising Health and Safety (RHS)* que foi lançada pela *Health and Safety Commission* e pelo Governo em Junho de 2000.

No caso da taxa de incidência de acidentes mortais e na média de dias perdidos por trabalhador não se consubstancia esta consistente tendência de decréscimo que se verifica na taxa de incidência de AT. Outro facto interessante a notar assenta na disponibilização de dados qualitativos e quantitativos sobre tipologias de causalidade de acidentes de trabalho na AP do Reino Unido. Foi atribuída, pelos organismos competentes, especial primazia na prevenção de acidentes originados por quedas. O relatório *Statistics of Workplace fatalities and injuries – Falls from a Height* da *Health and Safety Commission* agrega dados entre o período 1996/1997 – 2007/2008 e que foram reportados no âmbito do sistema nacional *RIDDOR – Reporting of Injuries, Disease and Dangerous Occurrences Regulations 1995*. Neste relatório é acentuada a importância de prevenção desta tipologia na ocorrência de acidentes de trabalho, transversalmente a todos os sectores de actividade. Para a administração pública não estão publicamente disponíveis dados quantitativos, em séries temporais, sobre outras tipologias de AT. De sublinhar ainda que, no caso do Reino Unido, são muitas vezes encontradas diferenças de valores de sinistralidade em função da fonte de informação utilizada (*RIDDOR* ou *LFS*). Existe evidência de um sub reporte de acidentes (não mortais) às autoridades no âmbito do *RIDDOR*, em comparação com os dados disponibilizados pelo *Labour Force Survey (LFS)*.

Quadro 3 – AP Reino Unido: Indicadores de sinistralidade no trabalho (Taxa incidência AT; Taxa incidência AT mortais; Número total dias perdidos devido a AT; Média dos dias perdidos/trabalhador; Principal causa AT) no período 2004/05 – 2008/09

AP Reino Unido	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Taxa incidência AT	1.144,3	1.128,1	1.107,2	774.3	708.3
Taxa incidência AT mortais	0,6	0,1	0,4	0,7	0,6
Número total dias perdidos devido a AT	312	457	555	351	387
Média dos dias perdidos / Trabalhador	0,19	0,27	0,33	0,20	0,22
Principal causa AT	Informação não disponível	Informação não disponível	Informação não disponível	Informação não disponível	Informação não disponível

No caso da Suécia, a taxa de incidência de AT tem vindo, desde 2004, a decrescer, com excepção pontual do ano de 2008. Esta mesma tendência de decréscimo é registada no número de trabalhadores ausentes em função de baixa por acidente de trabalho.

Um ponto interessante a assinalar é de que o formato de recolha e tratamento de dados para os dias perdidos é distinto dos outros países em análise. São estudados os números de funcionários públicos em ausência por categorias de tempo de baixa (1-3 dias; 4-14 dias; mais de 14 dias; fatais) e não o número total de dias de ausência por período temporal (e.g. Portugal e Reino Unido).

Desde 2007, o número absoluto de acidentes mortais tem vindo a decrescer. Aliás, na análise global efectuada aos indicadores de sinistralidade laboral na AP sueca (2004 – 2008) é evidente a sustentada tendência de decréscimo nos valores, com excepção do indicador número total de acidentes em 2006. Entre 2004 – 2008 permaneceu inalterável a principal causa de AT no sector da AP: “escorregamento e queda”.

Quadro 4 – AP Sueca: Indicadores de sinistralidade no trabalho (Número total de AT; Número total de AT mortais; Taxa incidência AT; Taxa incidência AT mortais; Número de trabalhadores ausentes por duração estimada de ausência ao trabalho devido AT; Principal causa AT) no período 2004 – 2008

AP Sueca	2004	2005	2006	2007	2008
Número total de AT	1699	1625	1641	1418	1409
Número total de AT mortais	5	5	5	1	1
Taxa incidência AT	715	688	665	575	590
Taxa incidência AT mortais	2	2	2	4	0
Número de trabalhadores ausentes por duração estimada de ausência ao trabalho devido AT	716	655	658	520	504
4-14 dias					
> 14 dias	629	619	596	495	489
Principal causa AT	Escorrega	Escorregamento	Escorregamento	Escorregamento	Escorregamento

mento e e quedas ao e quedas ao e quedas ao e quedas ao
quedas mesmo nível mesmo nível mesmo nível mesmo nível
ao
mesmo
nível

Em comparação com Reino Unido e Suécia, a Espanha apresenta taxa de incidência de AT (total e mortais) mais alta relativamente ao sector da Administração pública. Esta comparação deixa de fora Portugal dado que o GEP/MTSS não apresenta dados oficiais sobre a taxa de incidência de AT na AP portuguesa. Verifica-se também a manutenção desta tendência de liderança da Espanha no que se refere à taxa de incidência de acidentes de trabalho (graves), a nível nacional (sem partição por sector Administração pública), para o período de 2004 – 2006. Situação diferente se apresenta no que concerne à taxa de incidência de acidentes de trabalho mortais, a nível de global nacional (sem partição sectorial). Neste ponto, a Espanha é o país que apresenta os valores mais baixos entre 2004 – 2006.

A Suécia é o país em que se regista a menor taxa de incidência de acidentes de trabalho no sector Administração pública. Em termos globais nacionais e mantendo em consideração todos os sectores de actividade, sem especifica partição por sector Administração pública e durante o período 2004 - 2006, o país que apresenta, comparativamente, menor taxa de incidência de acidentes de trabalho (graves) é Portugal.

Aparentemente, e em perspectiva comparada, o Reino Unido apresenta a mais baixa taxa de incidência de acidentes de trabalho (mortais) na Administração pública. Esta mesma tendência de consistente decréscimo também se verifica nos indicadores britânicos de sinistralidade laboral (neste caso, taxa de incidência de acidentes de trabalho e taxa de incidência de acidentes de trabalho mortais). No entanto, é de ressaltar que, os dados estatísticos reportados devem ser lidos com precaução e com atenção detalhada dado o reconhecimento de potencial sub reporte de ocorrências.

Quadro 5 – Taxa de Incidência de acidentes de trabalho (graves) nos países analisados (2004 – 2006), global sem partição por sector Administração pública

País	2004	2005	2006
Portugal	75	74	76
Espanha	92	87	85
Reino Unido	88	84	75
Suécia	86	85	82

Quadro 6 – Taxa de Incidência de acidentes de trabalho (mortais) nos países analisados (2004 – 2006), global sem partição por sector Administração pública

País	2004	2005	2006
Portugal	82	84	68
Espanha	59	64	64
Reino Unido	90	88	81
Suécia	81	131	115

4. CONCLUSÕES

Os dados apresentados e as fontes consultadas acentuam a necessidade na continuidade da implementação do projecto ESAW para a harmonização no processo de recolha e tratamento de dados para formulação de estatísticas sobre acidentes de trabalho. Os sistema de reporte nacionais devem ser apurados para o sector da AP. Os dados disponíveis são escassos e não representam, como no caso português, a dimensão real do sector. Coloca-se a questão de como formular uma estratégia nacional SST para o sector dada a inexistência de um levantamento de dados qualitativos e quantitativos fidedigno e consensual entre fontes.

Sobre os dados aqui apresentados, e com excepção do Reino Unido que não disponibiliza oficialmente todas as tipologias de causas de acidente de trabalho na AP, um dos aspectos que ressalta da análise efectuada está relacionado com a manutenção, ao longo do tempo, da principal causa de acidentes de trabalho em cada um dos países estudados. As tipologias de ocorrências mantêm-se, portanto, consistentes ao longo do período considerado (2004 – 2008) em cada uma das realidades europeias.

Os actuais constrangimentos metodológicos devem ser a principal aposta de intervenção e consolidação para que se desenhe uma estratégia comunitária eficaz, realista e concretizável para combate da sinistralidade laboral no sector da AP.

5. REFERÊNCIAS

Niza, C.F. , Silva, S.A. & Lima, M.L. (2006). Work accidents in the empirical literature: Implications for the future. *Safety and Reliability for Managing Risk*. London: Taylor & Francis Group.

Jacinto, C. & Aspinwall, E. (2004). A survey on occupational accidents' reporting and registration systems in the European Union. *Safety Science*, 42, 933 – 960.

ESAW Methodology 2001 Edition -

http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/ESAW_2001_EN.pdf

EUROSTAT - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Segurança Social -

<http://www.gep.mtss.gov.pt/>

Health and Safety Executive - <http://www.hse.gov.uk/>

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo -

<http://www.insht.es/portal/site/Insht/?jsessionid=4TKgNv7L4yH6LLJL6HRfrKN1I2QcnxHhTz1PhVG58P3GfnS2pcyC!691919081!1644555382>

Swedish Work Environment Authority - <http://www.av.se/inenglish/>