

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)
INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO (PPED)**

RENATA SCHNEIDER VIARO

**ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA PARA A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA E
SAÚDE NO TRABALHO: INCENTIVOS E CONTROLES**

**RIO DE JANEIRO
2014**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)
INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO (PPED)**

RENATA SCHNEIDER VIARO

**ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA PARA A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA E
SAÚDE NO TRABALHO: INCENTIVOS E CONTROLES**

Tese apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Fiani

RIO DE JANEIRO
2014

FICHA CATALOGRÁFICA

V619 Viaro, Renata Schneider.

Estruturas de governança para a promoção da segurança e saúde no trabalho: incentivos e controles / Renata Schneider Viaro. -- 2014.

116 f.; 31 cm.

Orientador: Ronaldo Fiani.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2014.

**ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA PARA A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA E
SAÚDE NO TRABALHO: INCENTIVOS E CONTROLES**

RENATA SCHNEIDER VIARO

Orientador:
Professor Dr. Ronaldo Fiani

Tese apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Banca examinadora:

Presidente, Prof. Dr. Ronaldo Fiani

Prof^a. Dr^a. Ana Célia Castro

Prof^a. Dr^a. Maria Amélia Souza Reis

Prof. Dr. Nilson do Rosário

Prof. Dr. Flávio Bentes

À minha mãe, Nádia, que me deu sua maior herança:

sabedoria e humildade para aprender.

Ao meu avô, Miguel, economista, que me mostrou este caminho.

AGRADECIMENTOS

À minha família:

Maurício e Paloma, Felipe e Clariana, Miguel, Shaiane e Lucas, meus irmãos, as irmãs que ganhei e meu afilhado querido. Todos seguimos pelo mesmo caminho, onde os livros preenchem a saudade, e o reconhecimento pela dedicação e esforço recompensam a distância.

Ao PPED:

Meu maior encontro na vida acadêmica foi neste Programa, com professores e colegas de diferentes áreas, onde o desafio de integrar alunos, que tinham em comum o foco nas políticas públicas, possibilitou um grande aprendizado. Agradeço especialmente aos professores: Ana Célia Castro que, durante o curso das disciplinas, coordenava o Programa e sempre foi um grande exemplo de comprometimento e dedicação na área; Cláudia Chamas, que tive o prazer de conhecer há muitos anos, quando foi a Santa Maria – RS, para ministrar um curso na área de Inovação Tecnológica e sempre esteve disponível para auxiliar os alunos em todas as dúvidas, mesmo quando extrapolavam seu campo. Agradeço também à equipe da Secretaria Acadêmica que forneceu todo suporte e apoios necessários, possibilitando que meu estudo se concretizasse.

Aos amigos:

Recebi todo apoio e carinho de pessoas que estiveram presentes nessa trajetória, amigos que já faziam parte da minha vida e colegas de trabalho que viraram grandes amigos, quando precisei conversar ou, quando o silêncio para me dedicar ao meu objetivo, foi necessário. Mesmo quando eles não entendiam, respeitavam meu momento. Alguns acompanharam de perto esta construção, os colegas do PPED que compartilharam todo o andamento, desde que ingressamos para esse desafio; a equipe do Centro Estadual do Rio de Janeiro, que contribuiu com conhecimento técnico e apoio, desde que ingressei na FUNDACENTRO, e muitos amigos de todas as horas.

Ao orientador:

E, finalmente, àquele que me orientou nesta jornada, que me mostrou o caminho para atingir este conhecimento, que acreditou na minha capacidade, alguém com quem posso discutir meu aprendizado, meu muito obrigada, Dr. Ronaldo Fiani.

Quando cheguei no primeiro dia da disciplina de Teoria dos Jogos, minha admiração foi além da disciplina em questão. Foi uma constatação de como aprender, como entender e como avaliar o que representavam as atitudes diante das situações racionais, e em que situação era possível ser racional. Aprendi também a entender como as pessoas agiam, como as instituições atuavam, e o que o governo fazia diante dos impasses. Foram esses pensamentos que me levaram a pesquisar e analisar as situações, propondo medidas efetivas. Todo caminho leva a algum lugar, todo carinho faz sentir, e toda orientação mostra-nos que o sentido dá a direção.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura.1.1 – Estrutura Conceitual da Teoria dos Custos de Transação de Williamson.....	8
Figura 2.1 – Etapas de desenvolvimento de um programa nacional de Segurança e Saúde no Trabalho.....	41
Figura 2.2 – Organograma do Ministério do Trabalho e Emprego.....	51
Figura 3.1 – Quadro conceitual de custos econômicos relacionados a acidentes e doenças de trabalho.....	62

QUADROS

Quadro 1.1 – Atributos das estruturas de governança.....	20
Quadro 2.1 – Resumo das Normas Regulamentadoras.....	51
Quadro 3.1 – Custos econômicos de acidentes e doenças de trabalho, por perspectiva e tipo.....	63
Quadro 3.2 – Estudos de caso sobre incentivos econômicos bem-sucedidos em Segurança e Saúde no Trabalho na UE.....	79

LISTA DE SIGLAS

AE-SST	Agência Europeia de Segurança e Saúde no Trabalho
CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CIPA	Comissões Internas de Prevenção de Acidentes
CLT	Consolidação das Leis de Trabalho
CTSST	Comissão Tripartite de Segurança e Saúde no Trabalho
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FAP	Fator Acidentário de Prevenção
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
MPS	Ministério da Previdência Social
MPT	Ministério Público do Trabalho
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NR	Norma Regulamentadora
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PIB	Produto Interno Bruto
PLANSAT	Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho
PNSST	Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho
SRTE	Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego
SST	Segurança e Saúde no Trabalho
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE

União Europeia

RESUMO

VIARO, Renata Schneider. **Estruturas de Governança para a Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho: Incentivos e Controles**. Orientador: Professor Dr. Ronaldo Fiani. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro; CNPq, Rio de Janeiro, 2014

O investimento em Saúde e Segurança do Trabalho (SST) mostra-se fundamental para o aumento do bem-estar social, promoção do desenvolvimento econômico e aumento da competitividade das empresas nacionais. Não obstante isto, o progresso da SST no Brasil tem se mostrado mais lento do que o necessário, ainda mais quando comparado com padrões internacionais. Parte do problema pode ser explicada pela incompreensão acerca do tipo de relação entre agentes públicos e agentes privados na regulação de SST. Tal relação se configura como uma estrutura híbrida (conforme definida por Oliver Williamson), que demanda a presença de um centro estratégico na coordenação dos agentes privados. Esta tese analisa a política de SST do ponto de vista da teoria dos custos de transação, como constituindo uma estrutura híbrida. A partir daí, investiga os problemas na política de SST brasileira, tomando como referência o caso da União Europeia, onde os incentivos e controles necessários para a coordenação de uma estrutura híbrida são utilizados para promoção de SST, e onde há um centro estratégico atuante no setor.

Palavras-chave: Segurança e Saúde no Trabalho. Estrutura de governança Híbrida. Incentivos e controles. Políticas Públicas.

ABSTRACT

VIARO, Renata Schneider. **Estruturas de Governança para a Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho: Incentivos e Controles**. Orientador: Professor Dr. Ronaldo Fiani. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro; CNPq, Rio de Janeiro, 2014

Investment in occupational health and safety (OSH) has shown to be paramount to the increase of social welfare, the promotion of economic development and the raise of competitiveness of national companies. Nevertheless, investments in OSH in Brazil have been made more slowly than they should, even more so when compared to international patterns. Part of the problem may be explained by the lack of understanding about the type of relation between public and private agents in the regulation of OSH. Such relation is known to be a hybrid structure (as defined by Oliver Williamson), which demands the need for a strategic center in the coordination of the private agents. This paper analyses the politics of OSH from the point of view of the theory of cost transaction as constituting a hybrid structure. Henceforth, it investigates the problems of the politics of OSH in Brazil, having as reference the European Union, where incentives and the necessary control to coordinate a hybrid structure are employed to promote OSH, and where there is a strategic center working actively in the area.

Keywords: Occupational Health and Safety. Hybrid Governance Structure. Incentives and Controls. Public Policies.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO DA SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO	6
INTRODUÇÃO.....	6
1.1 A Teoria dos Custos de Transação na Coordenação de Incentivos e Controles em Segurança e Saúde no Trabalho	6
1.1.1 Determinantes dos custos de transação.....	10
1.1.1.1 Racionalidade limitada.....	10
1.1.1.2 Complexidade e Incerteza.....	12
1.1.1.3 Oportunismo.....	12
1.1.1.4 Transações em pequenos números.....	13
1.1.2 O conceito de teoria dos custos de transação aplicado aos incentivos e controles em segurança e saúde no trabalho.....	15
1.2 O Conceito de Estruturas de Governança para a Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho	17
1.2.1 O conceito de estruturas de governança.....	17
1.2.2 O conceito de Estruturas de Governança aplicado na área de Segurança e Saúde no Trabalho.....	24
1.3 O Papel das Estruturas Híbridas no Desenvolvimento de Políticas de Segurança e Saúde no Trabalho	26
CONCLUSÃO.....	32
2 UMA REVISÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO	33
INTRODUÇÃO.....	33
2.1 Breves Considerações Históricas	33
2.2 O Papel da Organização Internacional do Trabalho	38
2.3 União Europeia	42
2.4 O Caso Brasileiro	45
2.4.1 Considerações históricas.....	45
2.4.2 Ações do governo para promoção da Segurança e Saúde no Trabalho.....	48
2.4.2.1 Normas Regulamentadoras.....	51

2.4.2.2 Programa de Alimentação do Trabalhador.....	55
2.4.2.3 Comissões e Grupos Tripartites.....	55
2.4.2.4 Política e Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho.....	57
CONCLUSÃO.....	58
3 A APLICAÇÃO DE ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA HÍBRIDAS PARA PROMOÇÃO DE INCENTIVOS E CONTROLES EM SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO.....	59
INTRODUÇÃO.....	59
3.1 O que são Incentivos em Segurança e Saúde no Trabalho.....	59
3.2 O que são Controles em Segurança e Saúde no Trabalho.....	66
3.3 O que é um Centro Estratégico em Segurança e Saúde no Trabalho.....	71
3.4 O Caso da União Europeia.....	74
3.4.1 Os Incentivos.....	77
3.4.2 Os Controles.....	81
3.5 O Caso do Brasil.....	85
CONCLUSÃO.....	91
CONCLUSÃO.....	92
BIBLIOGRAFIA.....	98

INTRODUÇÃO

Um ambiente de trabalho saudável e seguro, além de desejável do ponto de vista dos trabalhadores, ao gerar aumento da produtividade, contribui para o crescimento econômico. As condições adequadas de segurança e saúde no trabalho (SST) podem levar ao aumento da competitividade e produtividade das empresas, reduzindo os custos resultantes de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, bem como a pressão sobre os sistemas público e privado de segurança e proteção social (AE-SST, 2014, p. 8).

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), reconhecida como a maior autoridade internacional na área em questão, os riscos para a SST estão presentes em todo o mundo. Avaliações realizadas pelo referido órgão apontam dados alarmantes: no ano de 2008, o número de óbitos decorrentes de acidentes ou doenças de trabalho foi estimado em 2,34 milhões, o que significa que, em média, 6.300 pessoas morrem por dia, devido a sua prática laboral, além de 317 milhões de acidentes não fatais que levaram à ausência no trabalho de quatro ou mais dias, principalmente no Sudeste da Ásia e no Pacífico Ocidental (OIT, 2011, p. 10).

As condições inadequadas num ambiente de trabalho podem resultar em diferentes consequências que afetam toda a sociedade, conforme destacou a Agência Europeia de Segurança e Saúde no Trabalho (AE-SST):

Estas lesões e mortes não só causam sofrimento humano para os trabalhadores e suas famílias, mas também resultam em custos econômicos para os indivíduos, empresas, governo e sociedade. Potenciais efeitos negativos incluem aposentadorias precoces, perda de pessoal qualificado, o absenteísmo, bem como o presenteísmo (quando os empregados vão trabalhar, apesar da doença, aumentando a probabilidade de ocorrência de erros), e altos custos médicos e de seguro.¹ (AE-SST, 2014, p. 8, tradução nossa)

A passagem anterior deixa clara a complexidade do tema. A dimensão dos problemas de segurança e saúde inadequados no ambiente de trabalho é considerável, necessitando o empenho de todos os agentes envolvidos, a fim de diminuir a carga de doenças associadas e

¹Texto original: "*These injuries and deaths not only cause human suffering for workers and their families but also result in economic costs to individuals, businesses, government and society. Potential negative effects include costly early retirements, loss of skilled staff, absenteeism, as well as presenteeism (when employees go to work despite illness, increasing the likelihood of errors occurring), and high medical costs and insurance premiums.*"

aumentar a produtividade dos trabalhadores e a competitividade das empresas. Neste contexto, a atuação do governo na área em questão é crucial para a concretização dos resultados almejados, na medida em que é responsável por determinar as atribuições e competências dos diferentes setores que relacionam as condições de vida e saúde, abrangendo as políticas econômicas, de indústria e comércio, agricultura, ciência e tecnologia, previdência social, meio ambiente, educação, justiça e saúde (AE-SST, 2014, p. 9; DIAS; MELO, 2005, p. 1701).

Dias e Melo (2005, p. 1684) relatam que as políticas públicas no campo da SST podem ser consideradas como o conjunto de determinações praticadas numa sociedade, através do Estado, buscando garantir que o trabalho, base da organização social e direito fundamental do ser humano, seja realizado em condições tais que colabore para a qualidade de vida, a realização pessoal e social dos trabalhadores, sem dano para sua saúde e integridade.

Para que tais políticas tenham êxito, há a necessidade de integrar os diferentes agentes, respeitando a particularidade de suas atividades, sendo fundamental a identificação, no contexto econômico, de quem são estes agentes, como atuam e o que precisam para proporcionar ambientes de trabalho saudáveis. As teorias econômicas podem fornecer a base necessária para o esclarecimento dessas questões, *especialmente a partir da compreensão de como acontece a interdependência nas atividades de SST*.

A definição dos custos de transação envolvidos nas atividades ligadas à SST possibilita a sua coordenação, o que requer o conhecimento da estrutura de governança que possa contribuir para que tais custos não sejam elevados, e os resultados sejam alcançados. Para tal, a aplicação de incentivos e controles possíveis neste campo pode ser considerado o meio para implementação do mínimo necessário para um ambiente de trabalho seguro e saudável, bem como a ferramenta passível de proporcionar um acompanhamento da evolução do setor.

Assim, a presente tese tem como objetivo geral a aplicação do conceito de estruturas de governança, como combinação de incentivos e controles à formulação de políticas públicas em SST.

Os objetivos específicos aqui buscados são:

- 1) Identificar as fontes dos custos de transação presentes na área de SST;
- 2) Analisar o tipo de estrutura de governança mais adequada à formalização de políticas de promoção da SST;
- 3) Discutir os tipos de incentivos e controles adequados ao campo de SST;

- 4) Avaliar os incentivos e controles atualmente existentes em SST na União Europeia (UE);
- 5) Identificar os incentivos e controles adotados no Brasil para promoção da SST;
- 6) Considerar a possível incorporação de incentivos e controles utilizados na UE, em SST, ao caso brasileiro;
- 7) Destacar a importância de um centro estratégico para a coordenação das atividades em SST.

Para responder a tais questões, a metodologia adotada consistiu em levantamento acerca da literatura pertinente em livros, periódicos acadêmicos e bancos de teses e dissertações, sobre os temas:

- Custos de transação;
- Estruturas de governança;
- Políticas públicas em SST no âmbito mundial;
- Políticas de SST na UE;
- Políticas de SST no Brasil.

A presente tese está dividida em três capítulos que abordam: (1) as estruturas de governança para o desenvolvimento da SST, (2) uma revisão das políticas de SST e (3) a aplicação de estruturas de governança híbridas para a promoção de incentivos e controles em SST, sendo encerrada por uma conclusão que traz a discussão de pontos específicos.

No primeiro capítulo, que demonstra a importância da aplicação dos conceitos de estruturas de governança para o desenvolvimento da SST, a discussão é iniciada com a caracterização dos custos de transação que podem ser observados na área de SST. Os determinantes dos custos de transação existentes auxiliam na compreensão de qual estrutura de governança pode coordenar mais adequadamente os agentes envolvidos nas políticas de SST, a fim de que tais custos não sejam excessivamente elevados. Neste momento, são identificados os tipos de estruturas de governança que podem ser encontrados, atualmente, nos sistemas econômicos. A partir desta análise, observa-se que a atuação das estruturas de governança varia de acordo com a intensidade dos atributos presentes nos diferentes sistemas, o que permite inferir acerca das necessidades do campo de SST, onde a participação de agentes públicos e privados torna necessária a coordenação dos incentivos e controles de forma moderada. Sendo assim, o último item aponta para o papel da estrutura de governança

híbrida, que atende às necessidades identificadas no setor em questão, no desenvolvimento de políticas que determinem incentivos e controles que promovam a SST.

Seguindo esta linha, o segundo capítulo traz um panorama da evolução da SST, desde o reconhecimento da área em questão, enquanto parte das políticas sociais que surgiram com o crescimento econômico e a evolução dos países que, cada vez mais, reconhecem que este é um dos pilares para o desenvolvimento. Com a revisão das políticas de SST, observa-se que, historicamente, há problemas na delimitação de agentes e ações, por envolver uma grande variedade de setores que, até o presente, enfrentam dificuldades de coordenação, pela falta de compreensão sobre a importância da área. Observam-se grandes lacunas de tempo entre recomendações internacionais e esforços efetivos e eficazes nos diferentes países. Isto fica patente no estudo desenvolvido nesta tese, onde tem destaque o surgimento da OIT há quase um século, cujas ações de proposição de regulamentações em SST são internacionalmente reconhecidas, porém ainda deficientes em seu alcance, devido ao caráter optativo reservado aos países membros; a determinação da AE-SST, cerca de vinte anos atrás, que atua de maneira bastante significativa em território europeu, promovendo incentivos e controles bem definidos que são obrigatórios a todos os países membros, respeitando as particularidades culturais e econômicas de cada um, mas que também encontra barreiras na execução de suas ações, especialmente pelas dificuldades metodológicas de acompanhamento e avaliação na área, devido à carência de uniformização observada ainda hoje em todo o mundo. Mas a lacuna temporal é ainda mais grave na análise do caso brasileiro que, mesmo tendo adotado normativas específicas desde a metade do século passado, lançou a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST) só em 2011, e ainda enfrenta grandes dificuldades de implementação, principalmente pela falta de harmonização da legislação na área, bem como pela carência de definição de um agente coordenador ou centro estratégico. Atualmente, o agente que se pode considerar com características mais próximas seria a Comissão Tripartite de Segurança e Saúde no Trabalho (CTSST), mas, enquanto comissão, não encontra meios para executar o papel que requer a autonomia de uma agência.

Colocados deste modo, os conceitos econômicos que podem ser utilizados para a formulação de políticas capazes de gerar o desenvolvimento da SST, bem como as políticas existentes atualmente, o terceiro capítulo aborda a aplicação de estruturas de governança híbridas para a promoção de incentivos e controles em SST. Assim, o presente estudo traz, neste momento, uma abordagem de caráter inédito no Brasil. Ao empregar os conceitos de custos de transação e de estruturas híbridas, foi possível elaborar uma proposta específica para a área de SST. A delimitação de incentivos e controles neste campo já é observada nos

diferentes países, mas não se pode considerar que tais ferramentas são suficientes na implementação de estruturas de governança híbridas num setor tão abrangente. Como será detalhada ao longo desta tese, a definição de um centro estratégico é fundamental, enquanto agente coordenador dos atores privados para o êxito de incentivos e controles em políticas de SST. Esta conclusão, bem como a sua definição, foi possível devido ao conceito de centro estratégico desenvolvido pelo economista Claude Ménard, o qual é aplicado mais especificamente na regulação de infraestrutura, em acordos entre empresas (tais como *joint ventures*, alianças estratégicas, etc.) e na interação entre as reformas institucionais e mudanças organizacionais. Sua contribuição demonstra que cabe ao centro estratégico a manipulação dos incentivos e controles em estruturas híbridas, a fim de preservar a relação entre os agentes. Na elaboração desta tese, tal conceito foi aplicado e desenvolvido para a área estudada, buscando identificar o exemplo de um caso bem sucedido, razão pela qual foi escolhida a UE, a fim de demonstrar que a lacuna presente em SST, no Brasil, demanda reconhecer a necessidade de um agente capaz e com autonomia para desenvolver e implementar ações que sejam mais efetivas e eficazes nas questões de segurança e saúde, promovendo o crescimento econômico.

A presente tese é encerrada com um capítulo de conclusão, onde uma discussão sobre possibilidades específicas proporciona propostas de aplicação para a área de SST no Brasil.

1 ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO DA SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

INTRODUÇÃO

O ponto central para o funcionamento do sistema econômico, bem como de seu desenvolvimento, está na interdependência das atividades sociais, e no estudo de "*como essa interdependência pode favorecer a cooperação e reduzir os possíveis conflitos*". Esta é uma questão essencial, principalmente quando a finalidade é direcionar as transformações numa sociedade, a fim de promover o desenvolvimento (FIANI, 2011, p. 83).

Com o objetivo de destacar a importância das estruturas de governança para o desenvolvimento da SST, este capítulo está dividido em três seções. A primeira seção aborda como a Teoria dos Custos de Transação pode coordenar incentivos e controles em SST. A segunda seção discute o conceito de Estruturas de Governança para a promoção da SST. E a terceira seção demonstra o papel das Estruturas Híbridas no desenvolvimento de Políticas de SST. Uma breve conclusão encerra este capítulo.

1.1 A Teoria dos Custos de Transação na Coordenação de Incentivos e Controles em Segurança e Saúde no Trabalho

A teoria dos custos de transação é estabelecida a partir da constatação de que a economia real atua diferentemente daquela desenvolvida no modelo neoclássico. O objetivo desta teoria é produzir o máximo de resultados eficazes dentro de uma organização, partindo do comportamento e da maneira de coordenação dos indivíduos. Assim, é necessário analisar a transação, que é a unidade de interação entre as pessoas, na busca por bens e serviços, proporcionando o entendimento de como funcionam as organizações, dado que a organização econômica deve coordenar as ações dos indivíduos, a fim de reduzir os custos de transação, promovendo o equilíbrio econômico almejado (PERES, 2007, p. 16).

Para se entender como podem ser coordenados os incentivos e controles em mercados específicos, como no caso da área de SST, objeto do presente trabalho, é fundamental um debate a respeito dos custos de transação na economia, pois a importância deste conceito demonstra o entendimento do porquê da teoria dos custos de transação ser uma abordagem

interdisciplinar, compreendendo as áreas de direito, economia e teoria das organizações, que estudam os diferentes arranjos entre as firmas, a fim de obter a maior eficiência nos diferentes estágios da competição em seus mercados específicos (MAC DOWELL; CAVALCANTI, 2001; MALLMANN, 2000, p. 49).

"Uma definição corrente e trivial sobre os custos de transação está associada diretamente à expressão econômica das dificuldades e dos conflitos que podem ocorrer durante a coordenação da atividade econômica" (FIANI, 2011, p. 60). Partindo deste princípio, discutiremos os diferentes conceitos de custos de transação. Juntamente com este debate na literatura sobre o tema, será analisada a relação dos custos de transação na área de incentivos e controles em SST. Uma seção de conclusão encerrará o capítulo.

Para a promoção do desenvolvimento, "quanto mais apropriada for a coordenação entre os componentes do sistema econômico, menores serão os custos de cada um deles, mais rápida será a adaptação às modificações de ambiente e menos custosos serão os conflitos inerentes às relações cliente/fornecedor" (FARINA, 1999, p. 155).

Para desenvolver qualquer bem ou serviço na economia, os custos são determinados pelas informações tecnológicas disponíveis. É a informação tecnológica² que nos instrui sobre como ajustar insumos e mão de obra para desenvolver um bem ou serviço (FIANI, 2011, p. 60).

Para produzir qualquer bem, é necessário o entendimento do conceito de cadeia produtiva, que é definida como:

o encadeamento de atividades econômicas pelas quais passam e vão sendo transformados e transferidos os diversos insumos, incluindo desde as matérias-primas, máquinas e equipamentos, produtos intermediários até os finais, sua distribuição e comercialização. Resulta e implica em crescente divisão e de trabalho, na qual cada agente ou conjunto de agentes especializa-se em etapas distintas do processo produtivo (LASTRES; CASSIOLATO, 2003, p. 8).

Para a compreensão do processo produtivo de um bem, parte-se do princípio de que toda e qualquer produção envolve transações. E estas envolvem custos, que são os custos de transação indispensáveis na produção do bem. Logo, fica claro que os custos de transação estão presentes em todos os setores da economia: na indústria, no comércio, no sistema

² A tecnologia, vista como um bem social, é um elemento-chave para o desenvolvimento das sociedades do século XXI, interferindo diretamente no âmbito social e econômico. O conhecimento tecnológico é imprescindível, não apenas no mundo acadêmico, mas nas organizações corporativas e permeia boa parte das relações de trabalho (SILVEIRA; BAZZO, 2009).

financeiro, na saúde, etc. Então, os custos de transação podem ser determinados, basicamente, como os custos de se organizar a atividade produtiva da economia (FIANI, 2011, p. 61).

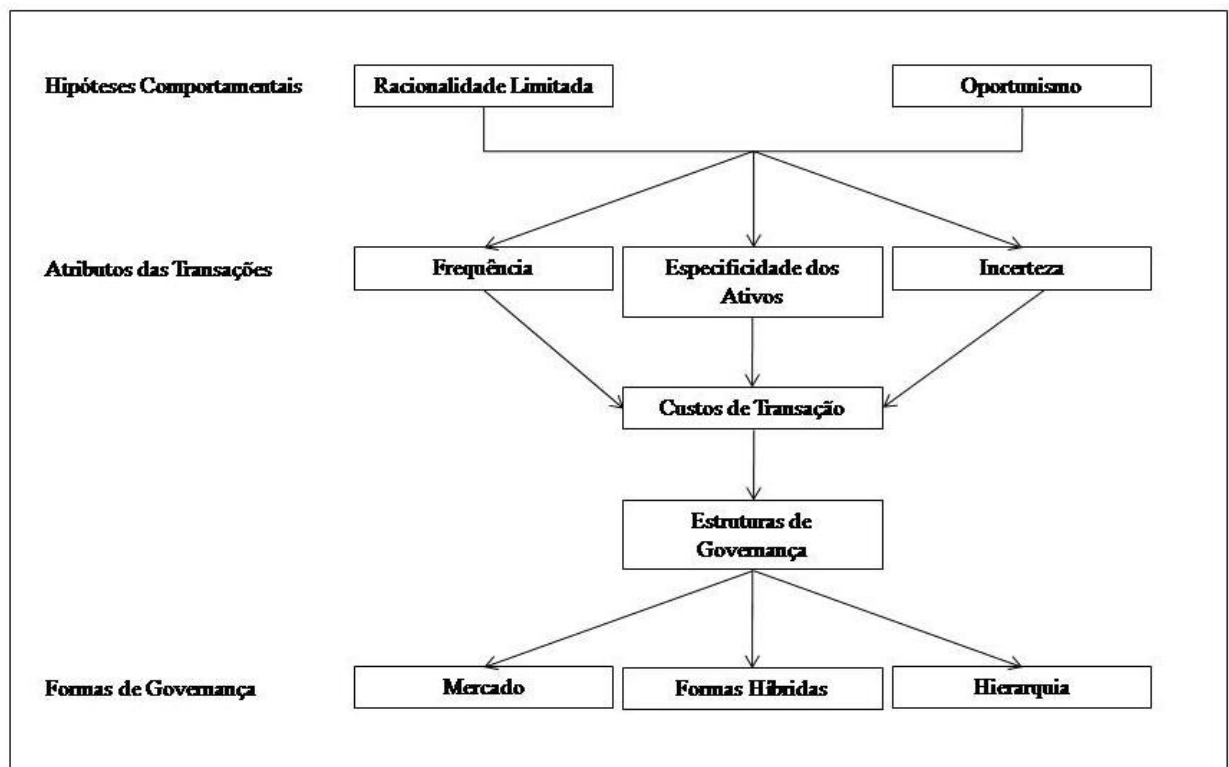
Observa-se que a coordenação não advém automaticamente nos sistemas produtivos, mas é um resultado da parceria dos diferentes agentes econômicos, que possuem a finalidade de minimizar os custos de transação (WILLIAMSON, 1985).

Assim, cabe ressaltar que os custos de transação são a expressão da decorrência de instituições no funcionamento da economia. Ou seja, para saber se as instituições favorecem ou dificultam uma transação econômica, deve-se avaliar os custos de transação associados à mesma (FIANI, 2011, p. 62).

Custos de transação são os custos de (a) preparação e negociação dos contratos, (b) medição e inspeção de direitos de propriedade, (c) avaliação da atuação, (d) disposição de atividades e (e) de dificuldades de adaptação (FARINA, 1999, p. 156).

Williamson (1985, p. 2) define os custos de transação, enquanto custos que resultam da divisão do trabalho na sociedade, ou seja, a passagem de um ativo por um perímetro entre duas atividades econômicas diferentes. Será esta a definição que adotaremos nesta tese, cuja estrutura conceitual está demonstrada na Figura 1.1.

Figura.1.1 – Estrutura Conceitual da Teoria dos Custos de Transação de Williamson



Fonte: Guedes (2000, p. 14)

A definição elaborada pelo economista Oliver Williamson (1985) deixa claro que os custos de transação, numa economia moderna, são baseados no fato de que há um elevado grau de divisão do trabalho, onde se observa dois tipos. A (1) divisão técnica do trabalho, que é decorrente da separação de tarefas dentro de uma empresa ou organização, e (2) a divisão social do trabalho, que é consequência da distribuição de distintas fases produtivas entre empresas ou organizações na sociedade. Ambas são propensas a aumentar com o desenvolvimento econômico. No primeiro caso, nota-se que é um resultado do aumento da especialização interna das empresas. No segundo caso, ocorre que, devido ao desenvolvimento da economia, aparecem atividades novas e diversificadas³. Assim, o grau de diferenciação das atividades econômicas aumenta, tornando-as mais específicas (FIANI, 2011, p. 65).

Este aumento da divisão do trabalho faz crescer a necessidade da cooperação entre indivíduos e organizações independentes, além da probabilidade de conflitos, disputas e decisões incoerentes entre si⁴ (FIANI, 2011, p. 65).

Com o aumento da divisão do trabalho e, conseqüentemente, o crescimento do número de transações na economia, Williamson (1975, 1981 e 1985) demonstra que a procura por maior eficiência produtiva é refletida pela maneira como os agentes se comportam e pela forma de coordenação e organização das atividades econômicas. Assim, o cerne da questão deste contexto é que as transações de compra e venda nos mercados podem incidir em custos de coordenação da influência mútua entre compradores e vendedores.

A partir do exposto, já está clara a importância do conceito de custos de transação como custos que resultam da divisão do trabalho, para o desenvolvimento econômico. Este processo é resultado da especialização e diferenciação da estrutura econômica, onde surgem novas atividades, outras se tornam mais especializadas, e o grau de vinculação entre os diferentes setores da economia, bem como com o mercado externo, cresce⁵. Esse fato aumenta

³De acordo com Adam Smith, em "*A Riqueza das Nações*" (1776), a divisão do trabalho é resultado do aprimoramento das forças produtivas do trabalho, e a maior parte da habilidade, destreza e bom senso com os quais o trabalho é, em toda parte, dirigido ou executado. Na referida obra, Adam Smith demonstra a maneira como essa divisão opera, citando como exemplo o trabalho em manufaturas de pequeno e grande porte, e a interação entre os operários e as máquinas para o melhor desenvolvimento das atividades (SMITH, 1988).

⁴De acordo com Ferreira (2000, p. 100), "as exigências da concorrência e da competitividade empresarial em escala nacional e internacional têm gerado um incremento da especialização e das funções e tarefas adstritas à gestão, à programação, coordenação e controle do processo de trabalho, gerando, por consequência, um desenvolvimento da divisão do trabalho".

⁵Segundo Karl Marx, em "*O Capital*" (1867), "a parte da jornada de trabalho que apenas produz um equivalente do valor da força de trabalho pago pelo capital foi, até agora, por nós considerada uma grandeza constante, o que ela realmente é sob condições de produção dadas, em dado grau de desenvolvimento econômico da sociedade" (MARX, 1996).

consideravelmente as dificuldades de coordenação e as probabilidades de conflitos (FIANI, 2011, p. 65).

Devido ao desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, crescimento da globalização, as possibilidades de articulações entre os diferentes agentes, tanto internos quanto externos, possuem relação e dependência intrínsecas, onde se observa a necessidade de entender sob qual sistema de coordenação se estabelecem tais relações entre os agentes. A governança, por conseguinte, é crucial (CASSIOLATO; SZAPIRO, 2003, p. 6).

Logo, conforme já mencionado, devido ao aumento no grau de divisão do trabalho e da demanda, para que mais bens e serviços sejam transferidos dentre as distintas fases dos diversos processos produtivos, tais transferências devem ocorrer de maneira cooperativa e não conflituosa. A questão decorrente será identificar qual o tipo de estrutura de governança que possui capacidade de efetuar as transferências adequadamente (FIANI, 2011, p. 66).

A solução, a partir da definição de Williamson (1985), é estabelecer estruturas de governança que diminuam o conflito e promovam a cooperação, reduzindo assim os custos de transação, mas o nível dos custos de transação dependem dos determinantes dos custos de transação, que serão discutidos a seguir.

1.1.1 Determinantes dos custos de transação

De acordo com Williamson, os determinantes dos custos de transação são: racionalidade limitada, complexidade e incerteza, oportunismo e especificidade de ativos. A partir da análise desses determinantes, é possível (1) identificar se uma transação gera custos significantes, e (2) onde os custos de transação terão importância dentro do funcionamento do sistema econômico (FIANI, 2011, p. 86-7).

1.1.1.1 Racionalidade limitada

Segundo Williamson (1985), aluno de Herbert Simon na *Carnegie Mellon University*, o conceito de racionalidade limitada é fundamental para a moderna economia das organizações.

Para quem analisa a conduta dos indivíduos numa organização, fica claro que a racionalidade demonstrada não possui “nem de longe, resquícios da onisciência global que é atribuída ao homem econômico” (SIMON, 1970, p. XXII). É a partir deste entendimento que Simon (1970, p. XXIII, grifo no original) sugere o conceito de racionalidade limitada, como a

“teoria da racionalidade intencional e limitada do comportamento dos seres humanos que **contemporizam** porque não possuem meios para **maximizar**”.

O homem de racionalidade limitada procura um caminho aceitável, já o homem econômico eleva ao máximo seu empenho, através da escolha da opção mais adequada dentre as oferecidas. Dessa forma, “os limites da racionalidade decorrem da incapacidade da mente humana de aplicar a uma decisão todos os aspectos de valor, conhecimento e comportamento que poderiam ter importância para uma decisão” (SIMON, 1970, p. 113).

Esses limites são originados nas dificuldades de alcance neurofisiológico (restrição do acúmulo e processamento de informações) e de linguagem (restrição da capacidade de transmitir informações). As limitações neurofisiológicas restringem nossa capacidade de armazenamento e processamento de informações necessárias para tomar a melhor decisão, conforme observa Williamson: "Os limites físicos tomam a forma de limites de frequência e de armazenamento dos poderes dos indivíduos para receber, armazenar, recuperar e processar informações sem erro"⁶. Enquanto isso, as limitações de linguagem são mais complicadas: os indivíduos podem desconhecer a linguagem em questão, ou esta pode simplesmente não existir (WILLIAMSON, 1975, p. 21-2).

A racionalidade limitada só se torna uma questão determinante para a análise dos custos de transação, quando está associada a condições de complexidade e incerteza. Segundo Simon (1970, p. 349):

Pode até ser que a teoria clássica possa ser consertada suficientemente para lidar com uma vasta gama de situações onde a incerteza e adivinhação não tenham um papel central – ou seja, lidar com o comportamento de economias que são relativamente estáveis e não estejam muito distantes do equilíbrio. Todavia, um forte argumento pró-substituição da teoria clássica por um modelo de racionalidade limitada começa a aparecer, quando examinamos situações envolvendo a tomada de decisão sob incerteza e competição imperfeita. Nestas situações, a teoria clássica jamais foi preparada para lidar e nunca lidou satisfatoriamente.

Assim, será demonstrado no próximo subitem que os custos de transação serão consideráveis, quando a transação for incerta e ocorrer num ambiente complexo.

⁶Texto original: "*The physical limits take the form of rate and storage limits on the powers of individuals to receive, store, retrieve, and process information without error*".

1.1.1.2 Complexidade e Incerteza

O grau de complexidade e incerteza também influencia a variação dos custos de transação. Fiani (2011, p. 88-9) coloca que a complexidade é caracterizada pela necessidade de decisão frente à possibilidade de múltiplos desdobramentos prováveis de uma transação, dificultando especificar o que deveria ser feito em cada circunstância, enquanto que a incerteza pode dificultar a definição e distinção de diferentes possibilidades que podem afetar a transação.

Williamson (1985) coloca que a incerteza atinge os custos da empresa de diversas formas:

- Aumentando o número de reservas que pode haver num contrato, aumentam os custos de desenvolver mecanismos que assegurem o seu cumprimento;
- Quanto maior a incerteza, maior o problema de coordenação entre as atividades, resultando em custos advindos da falta de adaptação entre tais atividades; e
- Além disso, a incerteza pode atrapalhar a medição do subsídio de cada atividade, impedindo a determinação exata de pontos de ineficiências do processo.

O que pode dificultar mais ainda a cooperação, além da racionalidade limitada e da complexidade e incerteza, é a ocorrência de atitudes oportunistas por meio dos agentes envolvidos na transação, conforme veremos a seguir.

1.1.1.3 Oportunismo

Na teoria dos custos de transação, oportunismo significa dizer que o agente está fazendo uma exploração maliciosa das informações que possui, a fim de obter vantagens na transação. Ou seja, entende-se por oportunismo "a transmissão de informação seletiva, distorcida ou a realização de falsas promessas sobre o comportamento futuro do próprio agente" (FIANI, 2011, p. 90).

O oportunismo provoca o reconhecimento de que os agentes não buscam somente o auto interesse, mas podem utilizar critérios baseados em informações privilegiadas, com o objetivo de apropriar-se de rendas associadas àquela transação e, ainda, ferindo códigos de ética tradicionalmente aceitos pela sociedade (ZYLBERSZTAJN, 1995, p. 18).

1.1.1.4 Transações em pequenos números

Fiani (2011, p. 91) explica que transações em pequenos números ocorrem quando há poucos agentes em condições de participar da transação, seja como compradores ou vendedores.

Contudo, conforme esclarece Williamson (1985), racionalidade limitada, complexidade, incerteza e oportunismo somente são problemas se não há a possibilidade de substituir a parte na transação que tem a capacidade de manipular informações. Isso somente acontece se a transação for em pequeno número, o que se dá quando há ativos específicos na transação.

Em muitos casos, transações comerciais entre as partes se repetem e estão determinadas em **ativos específicos**, ou seja, ativos especializados que não podem ser reutilizados sem que seu valor produtivo seja prejudicado, caso os contratos venham a ser interrompidos ou terminados antecipadamente (WILLIAMSON, 1985, p. 54).

Quando a transação envolve ativos específicos, a identidade dos agentes envolvidos, bem como a continuidade das conexões instituídas entre estes, ocorre numa dimensão econômica fundamental - as interações entre os agentes deixam de ser impessoais e instantâneas, o que causa custos para geri-las e preservá-las. Quatro fatores podem determinar a especificidade de um ativo (FIANI, 2011, p. 97-100):

- **Localização:** ocorre quando há a exigência de proximidade geográfica entre as partes que transacionam, combinada com custos muito elevados ou proibitivos de transferir unidades produtivas, caso haja troca de demandante ou ofertante, como no caso de redes de infraestrutura;
- **Atributos físicos:** quando a constituição física e/ou desenho do ativo é que é peculiar;
- **Ativos humanos:** surgem a partir da ideia do “*learning by doing*”, pois são as diferentes formas de aprendizado que fazem com que demandantes e ofertantes de determinados produtos acabem se servindo mutuamente com maior eficiência do que poderiam fazer com novos parceiros;
- **Ativos dedicados:** quando investimentos específicos são realizados a partir de uma determinada promessa de demanda, perdendo o seu valor se esta promessa não se concretiza: a expansão de capacidade produtiva é direcionada e dimensionada unicamente para atender à demanda de um conjunto de transações, implica numa inevitável ociosidade no caso de interrupção da relação.

Vale antecipar que os investimentos em SST envolvem os quatro tipos de especificidades: especificidade de localização (dado que muitas ações de prevenção devem ser executadas no próprio ambiente de trabalho), especificidade física (material e desenhos específicos em processos ou produtos para proteger o trabalhador), especificidade de ativos dedicados (o investimento somente irá se justificar se houver demanda das empresas pela utilização do processo ou produto que visa à SST) e especificidade de ativos humanos (pois a SST resulta de conhecimento acumulado). Estes pontos serão detalhados mais tarde.

De acordo com a análise da teoria dos custos de transação, a especificidade de ativos demonstra que é necessário o estabelecimento de vínculos de reciprocidade, restrições contratuais ao comportamento dos envolvidos e as ações de integração no decorrer das cadeias produtivas. Assim, é necessário o desenvolvimento de instituições direcionadas para a coordenação das transações, com o objetivo de diminuir os custos a estes associados, buscando criar "estruturas de governança" (*governance structures*) apropriadas. As estruturas de governança são formas institucionais características, que diferem em relação aos mecanismos de incentivo e controle e possuem capacidades distintas em termos de flexibilidade e adaptabilidade (PONDÉ; FAGUNDES; POSSAS, 1998).

Assim, uma das principais hipóteses da teoria dos custos de transação, é que a busca de ganhos de eficiência, impulsionada pelo processo competitivo, leva a que as diferentes estruturas de governança, que diferem em seus custos e capacidade de implementar adaptações sequenciais nas interações entre os agentes, sejam "alinhadas" a conjuntos de transações com características também diferenciadas. As relações mercantis "puras", as hierarquias e os vários tipos de estruturas híbridas, que combinam elementos de mercado (incentivos) e de hierarquias (controles) são distintos no que se refere à presença de mecanismos de incentivo e controle específicos e às propriedades de flexibilidade e adaptabilidade, revelando-se, conseqüentemente, mais ou menos apropriadas para a gestão de uma determinada transação em função das suas características, o que envolve considerar não apenas a presença de especificidade dos ativos, mas também a frequência em que esta se realiza e a incerteza quanto a eventos futuros que possam afetar seus resultados (PONDÉ; FAGUNDES; POSSAS, 1998).

1.1.2 O conceito de teoria dos custos de transação aplicado aos incentivos e controles em segurança e saúde no trabalho

Conforme demonstrado acima, a teoria dos custos de transação é estabelecida a partir de uma economia real, onde se destaca a importância e especificidade do objeto desta tese: a SST está presente em todos os setores da economia. Aqui, cabe enfatizar alguns dados que foram abordados anteriormente e que traduzem a relevância e urgência na adoção de medidas de incentivo e controle em SST: uma estimativa da OIT indica que cerca de 2,34 milhões de pessoas morreram em 2008 devido a acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, enquanto 317 milhões sofreram lesões. Esses eventos representam um custo estimado total de cerca de 4% do *Produto Interno Bruto* (PIB) mundial (OIT, 2011, p. 10).

Incentivos governamentais para promoção da SST são compreendidos como iniciativas que exploram as diferenças entre os desempenhos organizacionais em SST para proporcionar vantagem ou desvantagem ao público-alvo, com o intuito de estimular a melhoria da SST (SILVA; FISCHER, 2008, p. 13).

De acordo com a Convenção nº 155 da OIT, aprovada em 1981, que dispõe sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores e o Meio Ambiente de Trabalho e estabelece o dever do Estado Membro de elaborar uma política nacional sobre o tema; e o Plano de Ação Mundial sobre a Saúde dos Trabalhadores da Organização Mundial da Saúde (OMS), que reforça a necessidade de uma política com coordenação intersetorial das atividades na área, fica claro que este é um setor público, assim, será enfatizada a análise da teoria dos custos de transação, a partir desta especificidade (WHO, 2007, p. 4).

Dado que a transação é a unidade de interação entre as pessoas na busca por bens e serviços, conforme visto anteriormente, cabe destacar que as transações no setor público estão relacionadas à criação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, a partir da interação dos atores. Na opinião de Dixit (2002, p. 722-3), a redução e o controle dos custos de transação dependerão da construção de determinadas estruturas de governança que possam criar sistemas de incentivo aos atores relevantes neste processo, visando a aperfeiçoar a implementação e a execução de políticas públicas.

O progresso tecnológico e as intensas pressões competitivas trouxeram mudanças significativas nos processos, condições e organização do trabalho. O Estado possui instrumentos tradicionais de regulamentação e fiscalização que são essenciais, porém

insuficientes para contemplar os perigos e riscos agravados com essas mudanças. Diversos países, incluindo Austrália, Estados Unidos e a maioria dos países da Comunidade Europeia (CE), estão adotando a combinação de regulamentação e uso de incentivos. O elemento regulador diminui o grau de incerteza, enquanto o elemento de incentivo aceita a flexibilidade como resposta às pressões reguladoras (MARGULIS, 1996, p. 5-6).

O uso de incentivos no campo das políticas públicas está associado à tentativa de levar as organizações a terem um comportamento que beneficie certos valores de interesse público (SILVA; FISCHER, 2008, p. 12).

Os incentivos para promoção da SST proporcionam a possibilidade de estimular avanços tecnológicos de forma muito mais eficiente que a regulamentação convencional. Podem, também, estimular a busca por resultados que vão além do alcance da conformidade legal, e numa condição de melhor custo-benefício para o Estado (SILVA; FISCHER, 2008, p. 20).

Observamos que os custos de transação necessários para a produção de um bem ou serviço são essenciais na organização das atividades produtivas da economia, destacando aqui, o setor de SST, onde os conflitos, se mal coordenados, podem prejudicar amplamente o desenvolvimento de políticas de incentivo à promoção do setor em questão. A definição adotada de Williamson (1985), que destaca os custos enquanto resultado da divisão do trabalho, deixa clara a importância da organização da sociedade para o desenvolvimento deste setor. Como veremos na próxima seção, as estruturas de governança são determinantes na criação de sistemas de incentivos para o aperfeiçoamento, implementação e execução das políticas públicas em SST.

A SST envolve conhecimentos tácitos, que acarretam especificidade de ativos humanos, geram produtos/processos com equipamentos com desenhos/constituição física específica, que acarretam especificidade física ou se encontram vinculados à realização de uma promessa de aquisição futura (especificidade de ativos dedicados). E como estas políticas envolvem agentes públicos (às vezes como agentes de coordenação) e privados, são estruturas de governança híbridas, que serão descritas mais especificamente no último item deste capítulo.

1.2 O Conceito de Estruturas de Governança para a Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho

Devido à existência e importância dos custos de transação apresentados no item anterior, há a necessidade de construção de estruturas de governança que possibilitem administrar a incerteza e variabilidade, diminuindo o comportamento oportunista e, assim, reduzindo os custos de transação (AZEVEDO, 2000, p. 38). Logo, o estudo das estruturas de governança possibilita identificar qual a estrutura mais eficiente para determinados tipos de transações, sendo decisivo para a criação de sistemas de incentivo que busquem a promoção da SST.

Esta seção traz uma investigação da contribuição que o conceito de estruturas de governança pode fornecer à promoção da SST. O foco principal é demonstrar qual a estrutura de governança mais adequada para a formulação de políticas públicas de incentivo na área. Por fim, uma breve conclusão do capítulo.

1.2.1 O conceito de estruturas de governança

Para diminuir os custos de transação os agentes econômicos necessitam coordenar as atividades através da criação de mecanismos denominados, de acordo com Williamson (1985), estruturas de governança. Inicialmente, não existe uma estrutura de governança superior às demais. A eficácia da estrutura em questão vai depender da adequação às características da transação específica (PERES, 2007, p. 17).

A teoria dos custos de transação possui alguns determinantes, descritos no item anterior, onde se destacam: a racionalidade limitada e o oportunismo dos agentes. Enfatizando novamente, a racionalidade limitada é quando os agentes apresentam limitações na capacidade de processar as informações disponíveis, enquanto que o oportunismo está presente quando os agentes atuam em prol do seu interesse próprio, gerando conflitos e elevando os custos de transação (WILLIAMSON, 1985).

Partindo desses conceitos, observa-se que a definição de um contrato para regular uma transação será sempre complexo e incompleto, dado que não é possível utilizar este instrumento prevendo todas as possibilidades de situações que possam vir a ocorrer (AZEVEDO, 2000, p. 41). Para a obtenção de um resultado eficiente na transação, envolvendo agentes que possuem uma limitação da sua racionalidade, é necessária a

construção de estruturas de governança que tenham habilidade para lidar com a questão de contratos incompletos e situações inesperadas (PERES, 2007, p. 17).

São as estruturas de governança que possuem propriedades características que as tornam capazes de coordenar as transações entre os agentes, reduzindo os custos de transação, em busca da eficiência dos resultados. Essas propriedades fazem referência a sistemas de incentivos, controle e flexibilidade/adaptabilidade a novas situações (ARBAGE, 2004, p. 69).

Buainain et al (1999, p. 4) definem estruturas de governança como:

Um conjunto de formas organizacionais que condiciona o relacionamento entre agentes que estão empenhados em uma atividade, determinando os incentivos individuais e a alocação dos recursos (quando, onde, de que forma) disponíveis. As estruturas de governança incluem as formas específicas de direito de propriedade dos ativos, as regras básicas – contratuais ou não – que regulam as relações entre agentes, a utilização de ativos comuns e individuais, a distribuição das rendas, previstas em contratos ou residuais, os instrumentos de premiação e punição utilizados pelo grupo e o arcabouço legal/institucional da economia que ampara as regras de convivência e os contratos estabelecidos entre agentes.

Ronald H. Coase identificou em seu artigo clássico de 1937, intitulado "*The Nature of the Firm*" (COASE, 1988 [1937]), o fato de que, nas economias modernas, há pelo menos dois tipos de estruturas de governança capazes de organizar a produção: o mercado e a empresa, sendo que (a) o mercado organiza pela flutuação dos preços; e (b) a empresa, pelo planejamento da produção e dos investimentos (FIANI, 2011, p. 84).

Os mercados coordenam a produção com base na oferta e na demanda e experimentam transações entre diferentes indivíduos e empresas. Os mercados definem a concepção, o valor, a quantidade e o prazo de entrega para um determinado produto que seguirá para outro processo; o comprador do bem ou serviço faz a comparação dentre as diferentes opções disponíveis e escolhe com base na melhor combinação desses atributos (SANCHEZ, 2001, p. 18).

Entretanto, de acordo com Fiani (2011, p. 84), o mercado é apenas uma das estruturas de governança existentes para se organizar as transações no sistema econômico. Assim, a avaliação das estruturas de governança evidencia que os "*arranjos institucionais que regulam o funcionamento do sistema econômico*", o que demonstra a necessidade de buscar estruturas de governança alternativas ao mercado, a fim de identificar a mais apropriada para cada tipo de transação no sistema econômico.

Portanto, é imprescindível o reconhecimento da necessidade de estudar a cooperação e busca pela redução de conflitos, de acordo com cada tipo de situação. Essa abordagem é conhecida tanto em relação ao funcionamento do sistema econômico, como na questão do desenvolvimento. Nesse estudo individualizado, que tem como objetivo a promoção de incentivos e controles em SST, é necessário identificar qual o arranjo institucional mais adequado ao tipo de transação que ocorre na área (FIANI, 2011, p. 85).

Este estudo individual das estruturas de governança, analisando aquela que é mais eficiente em cada situação, foi proposta pelo economista Oliver E. Williamson, que resultou na expressão "análise estrutural discreta" (WILLIAMSON, 1996, p. 94-5).

O termo "discreta" relaciona-se ao fato de que cada estrutura de governança demonstra uma maneira *qualitativamente distinta* de organizar uma transação e, assim, é possível optar distintamente por uma estrutura de governança ou por outra (FIANI, 2011, p. 85).

Governança pode ser definida como poder compartilhado ou ação coletiva gerenciada, sendo relacionada ao tratamento de organizações de natureza cooperativa, democrática e associativa. Assim, o termo é considerado uma categoria analítica, associado a conceitos como participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação e práticas de bom governo. Desenvolver estruturas de governança expressa determinar uma dinâmica de incentivo à participação e engajamento dos atores sociais de uma organização no processo decisório estratégico, valorizando estruturas descentralizadas (PERES, 2007, p. 16).

Segundo Oliver Williamson (1986, p. 105), estrutura de governança é definida como "a matriz institucional na qual as transações são negociadas e executadas"⁷. Fiani (2011, p. 93) explica que é o "conjunto de regras – instituições – que fornecem o arcabouço em que as transações se desenvolvem". Essas regras mostram quais agentes estão envolvidos na transação, quais seus objetivos e quais serão as interações entre os mesmos no desenvolvimento da transação.

As estruturas de governança podem ser mais ou menos especializadas. Há necessidade de uma estrutura de governança mais especializada, quando os ativos possuem um elevado grau de especificidade, pois estes limitam severamente a possibilidade de competição entre ofertantes e demandantes. Assim, o tipo de estrutura de governança deve promover soluções de cooperação e desestimular os conflitos, dada a interdependência gerada pela própria especificidade dos ativos, nas condições específicas em que a transação se desenvolve (FIANI, 2011, p. 97).

⁷ Texto original: "*the institutional matrix within which transactions are negotiated and executed*".

As fontes de especificidades dos ativos, citadas no item 1.1, possuem forte relação com as estruturas de governança. Como o objeto de pesquisa compreende, em larga medida, a especificidade de localização, dado que muitas vezes a aplicação de ações de prevenção deve ser realizada no ambiente de trabalho; de ativos humanos, inevitavelmente associados à SST por meio de *know-how* (expertise); atributos físicos, quando peças ou moldes especializados são necessários para produzir um determinado componente, como no desenvolvimento de EPI, e ativos dedicados, quando investimentos específicos são realizados a partir de uma determinada promessa de demanda, perdendo o seu valor se esta promessa não se concretiza, darei ênfase a estes conceitos.

Williamson (1985, p. 96) identifica duas origens para a especificidade de ativos humanos: (1) *learning by doing* (aprender fazendo), que ocorre através do acúmulo de prática da atividade; e (2) trabalho em equipe, pois muitas vezes o desempenho depende de um grupo e não de indivíduos isoladamente.

Para o elevado grau de especificidade desses ativos, fazem-se necessárias estruturas de governança mais especializadas e que deem conta das incertezas na transação. Essas incertezas podem ser de dois tipos: (1) incerteza primária, que ocorre quando os eventos não podem ser antecipados com certeza; e (2) incerteza comportamental, que resulta do fato de indivíduos poderem adotar comportamentos oportunistas. E a superposição dessas duas variações de incerteza aumenta a necessidade de constituir estruturas de governança especializadas em transações com ativos específicos (FIANI, 2011, p. 99).

A estrutura de governança envolvida na transação depende da sua capacidade de promover adaptações cooperativas em ambientes sujeitos à incerteza primária e comportamental. Assim, Williamson identificou três tipos de estruturas de governança: de mercado, híbrida e hierarquia (Quadro 1.1) (FIANI, 2011, p. 101).

Quadro 1.1 – Atributos das estruturas de governança

ATRIBUTOS	ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA		
	Mercado	Híbridas	Hierarquias
Incentivos	Fortes	Moderados	Ausentes
Controles Administrativos	Ausentes	Moderados	Fortes
Adaptação Autônoma	Forte	Moderada	Ausente
Adaptação Coordenada	Ausente	Moderada	Forte

Fonte: Fiani (2011, p. 101)

De forma geral, em uma estrutura de governança específica, quais são os agentes habilitados a realizar uma determinada transação, o objeto da transação e as formas de interação entre os agentes no desenvolvimento da transação, estando a estrutura sujeita aos parâmetros mais gerais do ambiente institucional (WILLIAMSON, 1985, p. 69).

A teoria econômica convencional supõe que existe apenas uma classe geral de estrutura de governança na economia: o mercado. O mercado é um tipo de estrutura de governança em que as partes podem substituir livremente e a qualquer momento sua contraparte na transação, uma vez que o ativo transacionado não guarda qualquer especificidade e, assim, não existe qualquer vínculo entre comprador e vendedor. Em função disto, o mercado opera essencialmente por meio de *incentivos*: são os ganhos e as perdas monetárias dos agentes no mercado que determinam suas decisões. Deste modo, o mercado promove uma forma de adaptação a mudanças na economia, denominada *adaptação autônoma*. Há adaptação autônoma quando cada agente busca individualmente e de forma *unilateral* a melhor resposta para a mudança no ambiente de transação. O mercado é o lugar por excelência da adaptação autônoma, pois cada agente – vendedor e comprador – decide por conta própria como deve reagir a mudanças no ambiente (WILLIAMSON, 1985, p. 69, 1996, p. 103).

A estrutura de governança de mercado é adequada a transações com ativos que não apresentam especificidade significativa, pois o mercado não possui regras específicas para uma dada transação individual, apenas regras gerais e simples que podem ser aplicadas indistintamente a qualquer transação. Compreendem relações de curto prazo, pois não há vínculo entre as partes envolvidas na transação. Para a formalização dos contratos, a única necessidade é uma legislação contratual que dê suporte, pois é o único instrumento necessário nessas transações. Nesse caso, os compradores e vendedores respondem a mudanças de preços de forma independente e espontânea, a chamada adaptação autônoma. A cooperação não é problema, pois as partes são independentes (FIANI, 2011, p. 100-1).

A ideia de mercado é interessante como um caso ideal, pois sob alguns aspectos, incorpora questões desejáveis. Primeiro, em mercados perfeitamente competitivos, todos estão dispostos a pagar o custo marginal de produção e serão capazes de comprar um produto, o que é equitativo e eficiente. Segundo, em um mercado perfeitamente competitivo, as coisas certas são produzidas e vendidas, no sentido de que produtos e serviços que tenham valor igual ou superior ao seu custo de produção, serão produzidos, enquanto produtos e serviços que tenham valor abaixo do seu custo de produção, não serão. Terceiro, um mercado

perfeitamente competitivo é Pareto-eficiente⁸, ou seja, qualquer rearranjo nas atividades de produção só pode fazer melhor a um consumidor às custas de outro (SWANN, 2009, p. 257).

Entretanto, existem circunstâncias em que esse cenário perfeito não é possível. Em particular, nessas situações, as propriedades desejadas, que foram descritas, não são obtidas. Chamamos isso de falha de mercado. Quando ocorre a falha de mercado, algumas atividades lucrativas não ocorrem, e/ou algumas atividades não lucrativas ocorrem. Além disso, não é necessariamente verdadeiro que as coisas certas estão em produção, nem é verdadeiro que o resultado do mercado será Pareto-eficiente (SWANN, 2009, p. 258).

Swann (2009, p. 258-60) destaca que existem três razões genéricas para a falha de mercado: economias de escala, informação assimétrica e externalidades, conforme descritas a seguir:

- **Economias de escala** é (1) quando os mercados competitivos não conseguem que sua performance seja da forma desejada; (2) é simples, onde há economias de escala continuamente, o grande produtor sempre será capaz de oferecer seus produtos a um preço menor do que o pequeno produtor; e (3) o monopólio em si é uma falha de mercado. A solução está em reconhecer quais mercados são *monopólios naturais*, e em permitir que esses monopólios venham à tona, mas que sejam colocados no setor público, sem objetivos de maximização do lucro ou em regulá-los.
- **Informação Assimétrica** significa que o comprador enfrenta um risco que o vendedor não enfrenta. Em geral, economias desenvolvidas têm um sistema de padronização e certificação, que permite a fabricantes demonstrar que seus produtos estão em conformidade com esses padrões e, portanto, que valem seu preço. Todos esses recursos ajudam a assegurar que preço e qualidade estão mais proximamente conectados, removendo, portanto, alguma informação assimétrica. Isto reduz o risco para os compradores, mas também possibilita ao vendedor estabelecer um preço justo para um produto de alta qualidade e, a partir daí, corrigir (em parte, pelo menos) a falha de mercado.
- **Externalidades**, supondo uma situação onde “A” executa uma atividade que tem efeito material em “B”, mas “B” não tem nenhuma compensação ou prejuízo por isso, dizemos que a atividade de “A” gerou uma externalidade em “B”. Essa externalidade pode ser negativa ou positiva. Se forem negativas, então, os mercados vão fazer com que certas atividades pareçam particularmente lucrativas quando, na verdade, têm um

⁸ De acordo com Sen (1993, p. 521): "A statute of affairs is defined as Pareto efficient if it is the case that compared with it, no one's utility can be raised without reducing someone else's utility".

custo social. Se forem positivas, podem fazer com que certas atividades pareçam particularmente não lucrativas, quando, na verdade, são socialmente desejáveis. De qualquer forma, existe falha de mercado ou porque o mercado irá permitir que algumas atividades “erradas” aconteçam ou porque o mercado não irá permitir que algumas atividades “certas” aconteçam.

Segundo Sanchez (2001, p. 21), o mercado ocorre quando as trocas de bens e serviços são resultado de compradores e vendedores interagindo, diretamente ou através de agentes e instituições. A característica específica do mercado é que abrange a *troca voluntária* de mercadorias e serviços entre duas partes, a um preço conhecido.

Na estrutura de governança referente à hierarquia, a decisão se dá pela autoridade hierárquica. Neste caso, há uma elevada proporção de ativos específicos envolvidos, fazendo com que as relações de interdependência mútua sejam tão importantes que a adoção de soluções cooperativas exige a aplicação de controles administrativos, e não de incentivos, os quais estimulariam ações independentes dos agentes. Assim, é necessária a adaptação coordenada, onde há um esforço deliberado para a elaboração de mecanismos de coordenação interna que favoreçam a adaptação da transação a mudanças imprevistas. Neste sentido, faz-se uso de controles administrativos, que promovem a adaptação coordenada e são fortes na estrutura hierárquica (FIANI, 2011, p. 101-2).

De acordo com Sanchez (2001, p. 19), hierarquias coordenam a produção de bens e serviços por meio das especificidades de sua cadeia de valor, controlando e dirigindo mais fortemente na hierarquia gerencial. Decisões gerenciais determinam a cadeia de produção, dependendo da cadeia de valor. Assim, os compradores fazem uma pré-seleção dos fornecedores; neste caso, eles somente trabalham com um único fornecedor pré-estabelecido. A hierarquia pode ser apenas uma empresa, tanto quanto podem ser duas empresas diferentes, mediadas por um relacionamento de fornecimento pré-estipulado.

O inconveniente da estrutura hierárquica são os elevados custos com burocracia, pois não é possível pensar em controles administrativos, sem que haja uma burocracia especializada capaz de executá-los. Há também a possibilidade de perdas de economias de escala, que é menos importante quanto mais específico o ativo, pois serão poucos ofertantes e demandantes (FIANI, 2011, p. 102-3).

Já a estrutura de governança híbrida incorpora elementos de ambas estruturas citadas, de mercado e hierárquica. Estão presentes instrumentos de incentivo, bem como controles administrativos, dando espaço simultaneamente para a adaptação autônoma e coordenada,

conforme mostrado no Quadro 1.1. Assim, quanto maior a presença de ativos específicos e de incerteza na transação, maiores a participação de controles administrativos e a importância da adaptação coordenada, aproximando-se da estrutura hierárquica. Na situação oposta, quanto menor a presença de ativos específicos e de incerteza na transação, maiores a participação de incentivos e a importância da adaptação autônoma, aproximando-se da estrutura de mercado (FIANI, 2011, p. 103).

De acordo com Sanchez (2001, p. 48), as híbridas são uma variante das duas definições extremas, muito comuns recentemente, pois representam um modelo interorganizacional de cooperação que atualmente se faz necessário para que as organizações alcancem sucesso no ambiente de negócios. Isso ocorre porque as hierarquias tradicionais não atendem à demanda simultânea por altos níveis de qualidade, baixo custo e rápida resposta.

Assim, a realização de transações recorrentes que envolvam, em grau significativo, ativos específicos, estimulará o desenvolvimento de instituições que garantam sua continuidade e a efetivação dos eventuais ajustes necessários, o que é de extrema necessidade na temática em questão. As condições de SST são consideradas altamente complexas, extrapolando a visão limitada ao ambiente de trabalho, sendo imprescindível para a elaboração de políticas públicas voltadas para a área e para o estímulo de incentivos e controles em SST, a definição de uma estrutura de governança que atenda a esta demanda. Conforme já dito anteriormente, a estrutura híbrida é a que melhor se aplica neste campo.

1.2.2 O conceito de Estruturas de Governança aplicado na área de Segurança e Saúde no Trabalho

Com o estudo dos conceitos de estruturas de governança, é possível apontar qual deve proporcionar a maior eficiência devido às características específicas da área de SST. Partindo do “*WHO Global Plan of Action on Workers’ Health (2008-2017): Baseline for Implementation*” (WHO, 2013, p. 8), onde é reforçada a necessidade de seus membros formularem uma política de saúde do trabalhador, que considere o disposto nas convenções da OIT e que estabeleça mecanismos de coordenação intersetorial das atividades no campo, fica evidente a necessidade de adoção da estrutura híbrida, pois é a única que atua moderadamente, de acordo com seus diferentes atributos.

Destaca-se que as políticas buscam focar em seus conjuntos de atores e respectivos ambientes, com o objetivo de potencializar, disseminar e fazer com que seus resultados sejam mais eficazes. Os distintos contextos, sistemas cognitivos e regulatórios e maneiras de

articulação, de cooperação e de aprendizado interativo entre os agentes são essenciais na geração, aquisição e difusão de conhecimentos, especialmente aqueles que são tácitos e, conseqüentemente, abrangem especificidades de ativos humanos, onde a experiência e os conhecimentos não podem ser codificados e transmitidos adequadamente e de imediato; o principal é "aprender fazendo": "Só o tempo e a prática de suas atividades permite que o indivíduo tenha acesso a esse conhecimento" (CASSIOLATO; LASTRES, 2005, p. 39).

Atualmente, a formulação de políticas voltadas à SST requer a construção de instrumentos que englobem estes atores coletivos, complementando o clássico destaque dado a atores individuais, o que mostra outra fonte de especificidade do ativo humano, resultante do trabalho em equipe, consistindo no fato de que é extremamente complexa a transferência de equipes em diferentes organizações. Deste modo, o desenvolvimento de novas políticas centradas na promoção da SST e nas relações entre empresas e demais atores divergem das políticas construídas com base nas antigas visões dicotômicas e lineares da área. Assim sendo, é superado o dilema de promover a oferta ou a demanda de tecnologias, como se estas fossem escolhas excludentes, ao mesmo tempo em que é afastada a visão operacional, precisa e hierarquizada do processo de geração e difusão de conhecimento (CASSIOLATO; LASTRES, 2005, p. 39).

O desenvolvimento de políticas com base na estrutura híbrida tem demonstrado um maior estímulo à concepção de novas instituições e organizações de natureza coletiva, bem como a prática de ações que instigam as empresas e demais atores locais a interagirem. Estas ações promovem, além dos projetos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) conjuntos, a formação e capacitação de recursos humanos, informação, *design*, etc. Estas novas políticas voltadas para a promoção da interatividade demonstram, a longo prazo, o quanto é fundamental o fortalecimento das instituições de ensino e pesquisa. Deste modo, além destas políticas reforçarem as instituições científicas e tecnológicas, destacam a importância da interação entre diferentes atores, combinando geração, aquisição e difusão de conhecimentos como processos interativos e simultâneos (LASTRES; CASSIOLATO, 2003, p. 15).

Para elucidar mais claramente o papel das estruturas híbridas, a próxima seção trará conceitos mais aprofundados sobre o tema, destacando seu papel no desenvolvimento de políticas de SST.

1.3 O Papel das Estruturas Híbridas no Desenvolvimento de Políticas de Segurança e Saúde no Trabalho

Conforme visto na seção anterior, para a promoção do desenvolvimento, observam-se três opções de estruturas: o mercado - onde cada agente decide por conta própria como reagir às mudanças do ambiente -, o emprego de hierarquias - modelo tradicional de órgãos da administração direta, ministérios ou empresas estatais controladas politicamente - ou as estruturas híbridas, que reúnem organizações públicas e privadas numa mesma estrutura de governança para atingir determinados objetivos econômicos (FIANI, 2013, p. 30).

Nesta seção, será aprofundado o conceito de estrutura de governança híbrida, pois a formulação de políticas públicas, com o objetivo de incentivar e controlar a área de SST, requer estruturas de governança que apresentem atributos de incentivos e controles administrativos, atuando de forma moderada, devido à necessidade de cooperação de todos os agentes e a especificidade dos ativos envolvidos.

As estruturas de governança apresentam grande importância para a formulação de políticas de desenvolvimento, em especial para as políticas desta área, que demandam cooperação por parte de todos os agentes envolvidos. Assim, será apresentado o papel da estrutura de governança híbrida nas políticas de desenvolvimento, discutindo a base teórica para a atuação do Estado neste tipo de estrutura. Por fim, serão mostradas algumas evidências empíricas da criação de políticas públicas em SST.

Para esta compreensão, vale ressaltar e aprofundar o conceito de estrutura de governança híbrida. De acordo com Williamson (1985), estrutura de governança híbrida é definida como a forma de coordenação dos indivíduos, fazendo uso de sistemas de incentivos e contratos que promovam o controle da racionalidade limitada e do comportamento oportunista, ou seja, é necessária a combinação de incentivos e controles administrativos, pois as características mencionadas demonstram semelhanças comuns às estruturas de mercado e hierárquicas (PERES, 2007, p. 18-9; WILLIAMSON, 1996, p. 104-5).

Estruturas de governança híbridas, como o seu próprio nome indica, incorporam elementos de mercado na forma de incentivos, visto que existem falhas de mercado que impossibilitam ajustes autônomos via preço e, ao mesmo tempo, elementos de hierarquia na forma de controles administrativos, pois neste caso, a liberdade de decisão dos agentes é suprimida, enquanto que nos híbridos, mesmo submetidos a controles previamente definidos, sua independência é preservada (FIANI, 2014, p. 62).

Assim, a teoria dos custos de transação e seu conceito de ativos específicos e estruturas de governança ajudam a compreender a necessidade de ação do Estado, para que ocorra o processo de desenvolvimento, especialmente envolvendo investimentos em ativos específicos, como é o caso da área de SST (FIANI, 2014, p. 63).

Ocorre que ativos específicos sofrem uma perda significativa de valor, caso sejam aplicados em uma função diferente daquela para a qual foram inicialmente destinados, conforme foi visto anteriormente (FIANI, 2014, p. 60). Contudo, para uma compreensão adequada da importância dos ativos específicos para o processo de promoção da SST, é necessário, antes, relacionar as fontes de especificidade dos ativos já citados no item 1.1.

Vamos tomar como exemplo a indústria petrolífera, setor que vem crescendo vertiginosamente nas duas últimas décadas, sobretudo após a quebra do monopólio estatal e implementação da política de terceirização de mão-de-obra (TEIXEIRA, 2011, p. 4).

O trabalho *onshore* é aquele realizado na costa, ou seja, sem ser em regime de embarcação, como é o caso do trabalho *offshore*, fora da costa, ou nas plataformas em mar aberto. O primeiro funciona em regime tradicional, comumente em escritórios e oficinas, em período comercial; já o segundo funciona de forma ininterrupta, em escalas de trabalho, na maioria das vezes em espaço confinado, embarcado em plataformas de exploração de petróleo (KIMURA, 2005, p. 26-9).

Segundo Souza (1996, p. 2), trabalhadores *offshore* enfrentam situações completamente diferentes de outros ramos como, por exemplo, o ruído, o isolamento da família e da sociedade, a vibração, os riscos do transporte aéreo, o confinamento, e estas são situações vivenciadas inclusive nos momentos de lazer. Devido a este meio de trabalho, Silva Júnior e Ferreira (2007, p. 140) demonstram que estes trabalhadores são mais vulneráveis em relação ao adoecimento psíquico e ao estresse, consequentemente causando um grande prejuízo na sua vida profissional e pessoal e, assim também, para a organização. O trabalhador *offshore* passa grande parte do seu tempo num ambiente bastante hostil, em condições insalubres (ruído muito grande, poeira, calor, frio, entre outras), sendo que este tipo de atividade acumula, nos últimos 30 anos, elevado índice de óbitos; por esta razão, a demanda por produtos específicos é extremamente elevada (MENDONÇA et al, 2014, p. 125).

A partir deste exemplo, identifica-se uma fonte de especificidade de ativos: a localização, ou seja, o valor dos ativos está diretamente relacionado à sua localização (FIANI, 2014, p. 60), pois a prevenção de acidentes de trabalho, bem como a promoção da saúde do trabalhador *offshore* deve ser realizada nas próprias plataformas de exploração de petróleo.

Outra fonte de especificidade são os ativos dedicados, ou seja, aqueles cujo investimento ocorreu devido a uma promessa de demanda no futuro pelos seus produtos. Estes são considerados específicos pois, se a demanda que originou o investimento não for executada, estes ativos sofrerão grandes perdas de valor (FIANI, 2014, p. 61). Os ativos destinados aos trabalhadores *offshore* têm seu valor condicionado na concretização da demanda por parte da empresa de exploração de petróleo.

Uma terceira fonte de especificidade se refere às características físicas do ativo (FIANI, 2014, p. 61). Por exemplo, para que haja o correto e seguro exercício da atividade profissional numa plataforma de petróleo, a empresa deve fornecer aos empregados, sem distinção de vínculo, todo o aparato de segurança, denominado pela Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) como Equipamento de Proteção Individual (EPI), que deve possuir características físicas adequadas, e isto tornará o EPI específico em relação aos demais, devido ao tipo de trabalho a ser desempenhado.

Outra especificidade de grande relevância para o presente estudo é a do capital humano, que deriva de aprender fazendo (*learning by doing*). Técnicos e cientistas de alto nível são um exemplo característico, pois além de uma formação demorada, não só pelos anos de educação, mas especialmente pelo aprendizado prático. E ainda, seu conhecimento especializado não possui valor em aplicações diferentes para as quais foi preparado (FIANI, 2014, p. 61). Na indústria petrolífera, a especificidade do capital humano é observada claramente, tendo em vista não só que este setor cresce absurdamente, produzindo, no Brasil, em torno de mais de dois milhões de barris/dia, sendo também um dos setores que mais causam doenças e acidentes relacionados ao trabalho (ANP, 2014). Em particular, destaca-se o aprendizado das ameaças à SST em plataformas marinhas, que exige experiência nesta atividade.

Entendida a importância dos ativos específicos para o processo de promoção da SST, a formulação de uma política voltada para esta área deve fazer uso da estrutura híbrida, a fim de preservar a relação entre os agentes, evitando a depreciação dos ativos específicos. Partindo da característica dos híbridos de manipular os incentivos e controles administrativos com intensidade moderada, caberá ao centro estratégico - agente responsável pela coordenação das empresas, segundo Ménard (2010, p. 38) -, este papel. No caso de uma política pública, como é o caso da política de SST, pode-se argumentar que o papel de centro estratégico seja exercido pelo Estado (FIANI, 2014, p. 67).

A implementação de políticas públicas que envolvem a participação de agentes privados requer a definição dos controles necessários: técnicos (relacionados à forma de

gestão dos recursos) e políticos (relacionados ao atingimento de metas de política). Tal distinção leva a duas questões: (1) a de que os controles não devem se limitar apenas à sua aplicação, como no campo da SST, a fiscalização do trabalho, realizada pelas Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego (SRTE), mas também devem abranger metas de política, fomento de P&D, etc.; e (2) a necessidade de adequação e consistência de tais mecanismos (FIANI, 2014, p. 67).

Fiani (2014, p. 67) faz algumas perguntas para analisar a consistência destes mecanismos de controle. Portanto, para um melhor entendimento da aplicação destes numa estrutura híbrida, diante da criação de incentivos governamentais para a promoção da SST, cada questão abaixo será desenvolvida na conclusão, após a apresentação dos casos estudados.

- 1) Os incentivos empregados atuam com a intensidade necessária para promover a cooperação coordenada entre os agentes no arranjo?
- 2) Os controles à disposição do centro estratégico são suficientes?
- 3) A estrutura de monitoramento e fiscalização do centro estratégico é adequada para a eficiência dos controles e dos incentivos?
- 4) Os incentivos e controles adotados são consistentes entre si?

Por outro lado, vale destacar o papel que o Estado pode assumir em uma estrutura de governança híbrida; muitas vezes, pode ser o agente capaz de desempenhar as funções necessárias para que a estrutura de governança seja eficaz. Como comenta Ménard (2010, p. 41), acerca da atuação de autoridades públicas, pode-se considerar que *o Estado, em geral, se localiza numa posição privilegiada para exercer o papel de centro estratégico em estruturas governamentais híbridas*. Este ponto será mais destacado no terceiro capítulo desta tese.

O processo de desenvolvimento econômico, devido à elevada complexidade e incerteza, possui um risco intrínseco de decisões equivocadas de investimentos em ativos específicos. Por esta razão, é necessário que o Estado atue nos processos, utilizando estruturas de governança que tenham a possibilidade de realizar uma *coordenação ex ante*, ou seja, uma coordenação antes que a decisão de concretize (CHANG, 1996, p. 65).

A atuação do Estado nas estruturas de governança não tem como único objetivo deslocar a economia de um equilíbrio de Nash⁹ “inferior” para um equilíbrio de Nash

⁹ John Nash definiu o conceito de equilíbrio de Nash na sua tese de doutorado em matemática pela Universidade de Princeton (*Non-cooperative Games* (1950)): "un *equilibrio de Nash* de un juego es un acuerdo que ninguna de las partes puede romper a discreción sin perder" (MONSALVE, 2003, p. 140).

“superior”. O Estado encontra-se em uma posição que lhe permite atuar de forma empreendedora, prospectando uma visão que ultrapasse os equilíbrios superiores que eventualmente existam e formule *novas possibilidades de transformação do sistema econômico*. O desenvolvimento não apenas transforma a estrutura econômica vigente, mas vai além, criando elementos novos para essa estrutura, com novas possibilidades que, conseqüentemente, nem sempre podem ser antecipadas. Então, o desafio é antecipar quais são as novas possibilidades, como explica Chang (2003, p. 53):

(...) mudança estrutural, como é definida aqui, requer muito mais do que escolher entre um conjunto de possibilidades pré-existente. Ela requer formular o próprio conjunto de escolhas, especificamente, fornecer uma visão do futuro. E o Estado, como agente central, pode desempenhar um papel importante, fornecendo tal visão. Ao fornecer tal visão no início do processo de mudança, o Estado pode dirigir os agentes do setor privado em uma ação combinada, sem obrigá-los a gastar recursos, recolhendo e processando informação, barganhando etc. Ao projetar uma mudança estrutural, o Estado está fornecendo uma visão, mais do que apenas coordenando um movimento rumo a um equilíbrio mais elevado; isso significa que há um importante elemento empreendedor neste exercício¹⁰.

O Estado, além de empreendedor, tem o papel de administrar conflitos nos processos de desenvolvimento, pois os agentes que investiram no passado, em ativos específicos, arcam com a ameaça de perda da demanda ou da obsolescência devido ao desenvolvimento podendo, assim, criar sérias resistências a este processo, sendo de responsabilidade do Estado contornar tal conflito (FIANI, 2011, p. 216-9), conforme a explicação de Chang e Rowthorn (1995, p. 41):

Entretanto, quando a mobilidade de certos ativos é limitada por razões, tais como a maleabilidade do capital físico ou humano, os proprietários podem sofrer cortes substanciais nas suas rendas, caso aceitem os “imperativos do mercado” e se mudem para a “próxima melhor” opção. Quando esta redução traz as rendas (e outros benefícios econômicos) para um nível inferior ao considerado “justo”, os proprietários destes ativos podem não aceitar os imperativos do mercado e podem

¹⁰Texto original: “(...) *structural change, as defined here, requires much more than choosing from a pre-existing choice set. It requires formulating the choice set itself, namely, providing a vision for the future. And the state, as the central agent, can play an important role in providing such a vision. By providing such a vision at the early stage of the change, the state can drive private sector agents into a concerted action without making them spend resources on information gathering and processing, bargaining and so on. In engineering a structural change the state is providing a vision rather than merely coordinating a move to a higher equilibrium; this means that there is an important entrepreneurial element in the exercise*”.

adotar ações “políticas” para corrigir a situação (por exemplo, petições, greves, suborno, negociatas), provocando assim contrarreações de outros na sociedade. Isto faz o processo de desenvolvimento inerentemente conflituoso.¹¹

Assim sendo, como destaca Fiani (2011, p. 217), “*promover o desenvolvimento exige reduzir os conflitos que ele provoca*”. Destarte, “o problema do desenvolvimento nunca é exclusivamente econômico, mas também político” (FIANI, 2014, p. 71-2).

Demonstrado o embasamento teórico que admite supor um papel positivo para o Estado no desenvolvimento e a atuação nas estruturas de governança necessárias às mudanças no sistema econômico, com ênfase na construção de políticas públicas, com destaque para a área de SST. Pode-se concluir que, entre as estruturas de governança, tem destaque o papel das estruturas híbridas, pois englobam, entre outras, as estruturas em que o Estado, enquanto centro estratégico, age em parceria com o setor privado. Estas estruturas abrangem problemas característicos, devido ao ajuste complexo entre incentivos e controles (técnicos e políticos) que demandam. Contudo, faz-se necessária, quando o objetivo de transformar a economia requer a participação de agentes privados (FIANI, 2014, p. 72, 78).

Claramente, a importância das estruturas de governança híbridas na formulação de políticas de desenvolvimento ocorre devido à combinação de incentivos e controles administrativos, sob a administração de um centro estratégico, permitindo ainda que os agentes privados envolvidos mantenham sua autonomia. Assim, fica claro que é a opção mais adequada de estrutura para implementar políticas de transformação econômica sob a supervisão do Estado, tendo este o papel de centro estratégico em uma estrutura híbrida, com o objetivo de implementar uma política de transformação econômica. Cabe ao Estado atuar como coordenador, de maneira ativa, apresentando uma visão da nova estrutura econômica almejada ou como o agente que possui a competência de resolver os conflitos (FIANI, 2014, p. 78).

¹¹Texto original: “*However, when the mobility of certain assets is limited for reasons such as limited malleability of physical or human capital, the owners may suffer substantial cuts in their incomes if they accept the ‘imperatives of the market’ and move to the ‘next best’ option. When this reduction brings incomes (and other economic benefits) below a certain level considered ‘fair’, the owners of these assets may not accept the imperatives of the market and may take ‘political’ action to redress the situation (e.g. petition, strikes, bribing, horse-trading), thereby provoking counteraction from others in society. This makes the process of economic development in herently conflictual*”.

CONCLUSÃO

Este capítulo apresentou a relação entre as estruturas de governança e as transações econômicas, de forma a reduzir possíveis custos de transação. A aplicação de tais conceitos na área de SST, devido à participação de agentes públicos e privados, deixa claro que a opção pela estrutura de governança híbrida apresenta a melhor possibilidade de coordenação de incentivos e controles nesta área.

No próximo capítulo, serão discutidos o histórico da SST, o papel moderno da OIT, e as políticas de SST na UE e Brasil. O objetivo é fornecer uma base histórico-empírica para a aplicação dos conceitos que foram vistos neste capítulo, ou seja, procurar identificar os elementos concretos em políticas de SST que possam vir a ser compreendidos de forma mais adequada por meio do conceito de estruturas híbridas e seus desenvolvimentos posteriores.

2 UMA REVISÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

INTRODUÇÃO

Para o adequado entendimento da aplicação do conceito de estrutura de governança híbrida na formulação de políticas públicas na área de SST, é necessário elucidar como ocorreu a evolução desta área, que é caracterizada por uma ampla participação de diferentes agentes, com papéis bem definidos em casos como da UE, ou ainda com dificuldades de atuação, como pode ser visto no Brasil. Assim, este capítulo está dividido em quatro partes: inicialmente, suas origens históricas, que apresentam de forma bastante resumida o surgimento e desenvolvimento da SST; em seguida, será considerado o papel da OIT, enquanto órgão reconhecido como autoridade mundial na área. A terceira parte trata das políticas de SST existentes na UE que, desde sua criação, vem adotando medidas unificadas a serem implementadas por todos os Estados Membros. A consideração do caso brasileiro conclui este tópico, detalhando a evolução da SST até as ações atuais, que serão analisadas em termos de sua implementação e execução no próximo capítulo.

2. 1 Breves Considerações Históricas

O histórico da área de SST pode ser considerado de extrema relevância para o entendimento da complexidade do tema, incluindo as dificuldades vivenciadas atualmente. Este levantamento aponta questões referentes ao papel de diferentes atores, onde a classe trabalhadora tem importante ação para o desenvolvimento deste campo, na medida em que reconhece que o exercício das atividades laborais não pode ser uma fonte de agravos à saúde e, principalmente, em setores de maior risco, causar a perda da vida, e mobiliza-se para conquistar melhorias neste sentido.

As observações relativas a questões de SST estão presentes desde a antiguidade. Mas a primeira publicação, considerada o marco do surgimento da área, foi realizada em 1700, na Itália, pelo médico Bernardino Ramazzini¹² (1633-1714), reconhecido como o "Pai da

¹² O médico italiano Bernardino Ramazzini formou-se em medicina na Universidade de Parma, trabalhando como professor de medicina nas Universidades de Modena e de Pádua, desde 1700, até sua morte, em 1714. Dentre as contribuições da sua obra destacam-se: a sua preocupação e o compromisso com uma classe de pessoas habitualmente menosprezadas pela medicina; a sua visão sobre a determinação social da doença; a sua contribuição metodológica, para o exercício correto da medicina quando voltada às questões de saúde e trabalho e a da sistematização e classificação das doenças, segundo a natureza e o grau de nexos com o trabalho (MENDES).

Medicina do Trabalho". Seu clássico livro "*De Morbis Artificum Diatriba*", apresentava minuciosamente doenças relacionadas ao trabalho, observadas em mais de 50 atividades profissionais da época (MENDES).

Porém, o reconhecimento do campo da SST ainda levou muito tempo. Com a Revolução Industrial, que iniciou na Inglaterra em meados do século XVIII, passou-se a observar um grande aumento do número de agravos relacionados ao trabalho, decorrentes do avanço no uso de máquinas, do ajuntamento de operários em locais confinados, das extensas jornadas de trabalho, do emprego de crianças nas atividades industriais, de ambientes fabris insalubres, dentre outros (SANTOS, 2012, p. 22).

Este novo sistema de produção é claramente descrito por Saad (1973, p. 43):

O lucro empolgara todas as consciências e ninguém se preocupava com a integridade física do trabalhador. As máquinas eram idealizadas para produzir em massa e por preços baixos. Não existia qualquer interesse em proteger as partes mais perigosas do mecanismo. O novo sistema de produção, mediante a utilização do vapor e da eletricidade, deu nascimento a grandes concentrações de trabalhadores que ainda não se haviam despojado de hábitos adquiridos na zona rural nem tinham condições para adaptar-se rapidamente às novas condições de trabalho, tornando-se presa fácil do acidente.

A situação demonstrava que havia um grande número de empregados com a percepção de que o trabalho desenvolvido era fonte de exploração econômica e social, induzindo a danos à saúde e gerando adoecimento e morte, o que ocasionou uma inevitável e crescente mobilização social, para que o Estado interferisse nas relações entre patrões e empregados, tendo em vista a diminuição dos riscos ocupacionais. Aparecem, assim, as primeiras normas trabalhistas na Inglaterra (Lei de Saúde e Moral dos Aprendizes, de 1802) que, em seguida, foram adotadas nos demais países que vivenciavam este mesmo processo (SANTOS, 2012, p. 22).

Ainda assim, o Estado apegado às tradições que não se ajustavam aos novos tempos criados pela Revolução Industrial, mantinha-se à margem dos conflitos entre o Capital e o Trabalho, até o final do século XIX. No direito clássico, o trabalhador, quando vítima de um acidente decorrente do exercício laboral, só poderia exigir uma reparação pecuniária se provasse sua inocência (SAAD, 1973, p. 44). A postura do Estado perante o julgamento dos casos de acidentes de trabalho fica explícita no relato de Magalhães (1972, p. 27):

Na Espanha, informa Garcia Ormaechea, desde a criação do Tribunal Supremo, em 1838, até a promulgação em 1900 da primeira lei específica sobre acidentes do trabalho, ou seja, durante os 72 anos em que se julgavam tais casos apenas segundo os princípios meramente civis da culpa, só houve uma sentença concedendo indenização por morte no trabalho, reconhecendo a responsabilidade patronal.

A partir do desenvolvimento econômico oriundo da Revolução Industrial, surge a ideia de uma legislação trabalhista internacional, como resultado de preocupações éticas e econômicas sobre o custo humano crescente. Assim, em 1919, foi criada a OIT, como parte do Tratado de Versalhes que determinou o fim Primeira Guerra Mundial (ILOa, 2004, p. 3-4).

A Constituição da OIT foi escrita entre janeiro e abril de 1919, pela Comissão sobre Trabalho Internacional, constituída pelo Tratado de Versalhes. Participaram representantes de nove países: Bélgica, Cuba, Checoslováquia, França, Itália, Japão, Polônia, Reino Unido e Estados Unidos, e que resultou em uma organização tripartite, a única que reunia representantes de governos, empregadores e trabalhadores em seus órgãos executivos. Assim surgiu a Constituição da OIT, definida na Parte XIII do Tratado de Versalhes. Em 1919-1920, nove Convenções e dez Recomendações foram adotadas (ILOa, 2004, p. 4).

O surgimento da OIT transformou acentuadamente o ritmo e o aspecto das normas e práticas de proteção à saúde dos trabalhadores, consistindo, hoje em dia, na maior referência internacional neste tema (SANTOS, 2012, p. 22).

Porém, durante e imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, o panorama era muito desfavorável às condições de saúde dos trabalhadores, particularmente daqueles que permaneceram nas indústrias durante este período, enfrentando condições extremamente adversas de trabalho, ainda mais quando se iniciou o esforço industrial do pós-guerra. No imediato pós-guerra, a força de trabalho estava muito abalada por doenças e acidentes de trabalho, logo quando a mão-de-obra produtiva era fundamental para os empregadores (MENDES; DIAS, 1991, p. 343).

Com a evolução da tecnologia industrial que se verificou em seguida, o desenvolvimento de novos processos industriais, equipamentos e produtos químicos, houve uma renovação da divisão do trabalho, a qual demandou uma ampliação da atuação na saúde do trabalhador, requerendo a interação de outras disciplinas e resultando numa necessidade de intervenção no ambiente de trabalho (MENDES; DIAS, 1991, p. 343).

Assim surgiu a "Saúde Ocupacional", com características de interdisciplinaridade, através da participação de equipes multiprofissionais. Teve início nas grandes empresas e se destacou nos países industrializados. Esta necessidade de controle dos riscos ambientais, com

a intervenção no local de trabalho, foi reflexo da influência das escolas de saúde pública, onde essas questões já vinham sendo estudadas. Tiveram destaque as escolas dos Estados Unidos (Harvard, John Hopkins, Michigan e Pittsburgh) com grande enfoque ambiental (MENDES; DIAS, 1991, p. 343).

Nos países industrializados do mundo ocidental - especialmente Alemanha, França, Inglaterra, Estados Unidos e Itália - surge um movimento social que se espalha por todo o mundo. Deste modo, na segunda metade da década de 1960, marcada pelo questionamento do sentido da vida, o valor da liberdade e o significado do trabalho na vida de uma nova geração, iniciou-se a exigência da participação dos trabalhadores nas questões de segurança e saúde em alguns países (MENDES; DIAS, 1991, p. 344-5).

Neste contexto, foram criadas políticas sociais, introduzindo mudanças na legislação do trabalho, especialmente nas questões de segurança e saúde do trabalhador. Por exemplo, na Itália, a Lei 300, de 20 de maio de 1970 (*Norme per lalibertá e la dignitá de ilavoratori, della liberta sindacale e dell'attività sindical e neiluoghi di lavoro*), popular como "Estatuto dos Trabalhadores" agrega princípios essenciais da agenda do movimento de trabalhadores, como a incumbência da vigilância da saúde ao Estado, a não monetização do risco, a validação do conhecimento dos trabalhadores, a realização de estudos e investigações autônomos, o acompanhamento da fiscalização e o melhoramento das condições e dos ambientes de trabalho. Ações semelhantes são observadas em outros países: nos Estados Unidos, a partir da nova lei de 1970; na Inglaterra e na Suécia, a partir de 1974; na França, a partir de 1976; na Noruega, em 1977; no Canadá, em 1978; entre outros (MENDES; DIAS, 1991, p. 345).

A nova legislação foi construída com base no reconhecimento de direitos fundamentais dos trabalhadores. São eles (MENDES; DIAS, 1991, p. 345):

- Direito à informação: conhecer a natureza dos riscos, as medidas de controle adotadas, os resultados de exames médicos e de avaliações ambientais, dentre outros;
- Direito à recusa ao trabalho: quando é reconhecida a existência de condições de risco grave para a saúde ou a vida;
- Direito à consulta prévia aos trabalhadores: antes de mudanças de tecnologia, métodos, processos e formas de organização do trabalho pelos empregadores; e
- Definição de mecanismos de participação: desde a opção por novas tecnologias, até, em alguns países, a escolha dos profissionais que irão atuar nos serviços de saúde no trabalho.

Muitas mudanças são observadas nos processos de trabalho durante a década de 1970, quando começa a ocorrer a "terceirização" da economia em países desenvolvidos, com a diminuição do setor secundário (indústria) e o crescimento do setor terciário (serviços), alterando, desta forma, o perfil da força de trabalho empregada (MENDES; DIAS, 1991, p. 345).

Já nos países subdesenvolvidos, pressionados na busca pelo desenvolvimento econômico, o processo é caracterizado pela transferência de indústrias que causam poluição ambiental ou risco para a saúde (ex.: asbesto, chumbo, agrotóxicos e outros), ou daquelas que demandam muita mão-de-obra, com baixa tecnologia (MENDES; DIAS, 1991, p. 345).

As alterações observadas nas indústrias são marcadas pela implantação de novas tecnologias: a automação e a informatização, que produziram grandes mudanças na organização do trabalho, levando à redução da dependência aos trabalhadores e aumentando o controle. Por conseguinte, ressurgem o *taylorismo*, utilizando dois de seus princípios básicos: o da primazia da gerência (através da apropriação do conhecimento operário e pela intervenção direta nos métodos e processos), e o da importância do planejamento e controle do trabalho (MENDES; DIAS, 1991, p. 345).

Com a evolução da rede pública de serviços de saúde, surgem programas de assistência aos trabalhadores, onde estes participam ativamente e em conjunto com suas organizações. São estes programas que trazem uma contribuição da avaliação de impacto do trabalho na saúde, juntamente com o questionamento acerca das práticas dos serviços de saúde oferecidos e a instrumentalização dos trabalhadores nas suas reivindicações por melhores condições de saúde (MENDES; DIAS, 1991, p. 346).

As questões de SST estão presentes desde o reconhecimento de que o trabalho, quando não executado em condições adequadas, pode levar ao adoecimento e à morte dos trabalhadores. O princípio da preocupação com a saúde do trabalhador, consequência da revolução industrial, resultou na criação da OIT e, em 1960, a participação dos trabalhadores repercutiu em políticas sociais que serviram como base para as legislações na área. Assim, para a compreensão dos fundamentos que norteiam as políticas atuais, será considerado no próximo item o papel da OIT, reconhecida como a agência mundial de maior autoridade na área de SST.

2.2 O Papel da Organização Internacional do Trabalho

A ação da OIT já foi mencionada anteriormente. Agora é o momento de abordá-la com um pouco mais de detalhe. A OIT é uma agência multilateral vinculada à Organização das Nações Unidas, dedicada à promoção da justiça social e direitos humanos e trabalhistas internacionalmente reconhecidos. Possui, no seu escopo, a melhora das condições de vida e a proteção apropriada à vida e à saúde de todos os trabalhadores, nas suas diferentes profissões. Procura gerar um desenvolvimento harmônico das normas de proteção aos trabalhadores. Exerceu e permanece exercendo função fundamental na propagação e uniformização de normas e procedimentos na área do trabalho (SANTOS, 2012, p. 26).

Possui representação paritária de governos dos seus 185 Estados Membros, além de suas organizações de empregadores e trabalhadores. Sua sede é em Genebra, Suíça, e mantém escritórios em todos os continentes. É regida pelo Conselho de Administração, que se reúne três vezes ao ano em Genebra. Anualmente, é realizada a Conferência Internacional do Trabalho, um fórum internacional que acontece com o objetivo de: (a) debater assuntos sobre o trabalho; (b) adotar e rever normas internacionais do trabalho; e (c) aprovar as suas políticas gerais, o programa de trabalho e o orçamento (SANTOS, 2012, p. 26-7).

Desde 1919, a OIT organizou oito convenções fundamentais, quatro convenções prioritárias de governança e 177 convenções técnicas, das quais o Brasil aprovou 96, ainda que 80 estejam em vigor, tendo, a última aprovação (Convenção nº 151), ocorrido em 15 de junho de 2010. Em âmbito mundial, pode-se observar, até agosto de 2014, apenas para citar alguns exemplos a título de comparação com o caso brasileiro, que a Noruega tinha aprovado 107 convenções e dois protocolos, a Finlândia 101 convenções e três protocolos, a Suécia 93 convenções e três protocolos, a Alemanha 85 convenções e um protocolo, o Reino Unido 87 convenções e um protocolo e a Dinamarca 72 convenções e um protocolo. O Brasil está entre os países que mais adotam, ainda que formalmente, as convenções da OIT (ILO, 2014).

Originalmente, os padrões da OIT concentravam-se nas condições de trabalho: a primeira Convenção, em 1919, abordou a questão das horas de trabalho, a famosa jornada de oito horas diárias e 48 horas semanais (ILOa, 2004, p. 5).

Em 1926, a Conferência Internacional do Trabalho estabeleceu um sistema de supervisão sobre a aplicação das normas, uma importante inovação que é aplicada até hoje. Foi criada uma Comissão de Peritos composta por juristas independentes para examinar

relatórios produzidos pelos governos na aplicação das convenções que haviam ratificado (ILOa, 2004, p. 5).

Em 1944, os delegados da Conferência da OIT aprovaram a Declaração da Filadélfia que, anexada à Constituição, contribui para os objetivos da OIT. A Declaração antecipou a definição de um padrão para a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ILOa, 2004, p. 5).

As Convenções estabelecidas após a Segunda Guerra Mundial possuem uma concentração maior em direitos humanos (liberdade de associação, eliminação do trabalho forçado e discriminação), bem como em questões trabalhistas mais técnicas. Em 1948, a maior Convenção (nº 87) sobre a liberdade de associação foi adotada, dando pleno reconhecimento do direito de trabalhadores e empregadores organizarem-se livremente e independentemente (ILOa, 2004, p. 5).

A OIT publicou, em 2013, o "*Plan Safe, Plan Healthy: Guidelines for Developing National Programmes on Occupational Safety and Health*". O projeto promove a melhoria da SST para todos os trabalhadores, através do desenvolvimento de produtos globais para reduzir as lacunas metodológicas e de informação neste campo, e através da mobilização de atores nacionais para a implementação de medidas práticas em nível nacional, local e da empresa. Os resultados do projeto incluem materiais de treinamento, ferramentas práticas e de orientação política para reforçar as capacidades nacionais e locais em matéria de SST, e para ajudar a projetar e implementar componentes de segurança no trabalho e as políticas de saúde e programas (ILO, 2013).

Em 2006, a OIT adotou a Recomendação para a Promoção da Segurança e Saúde, nº 187. Um dos objetivos era incentivar os membros a tomar medidas ativas no sentido de alcançar progressivamente um ambiente de trabalho seguro e saudável, através de um sistema nacional para programas sobre SST (ILO, 2013, p. IX).

Um programa nacional ajuda o país a desenvolver e comunicar as suas estratégias para a melhoria da SST. O objetivo é reduzir os acidentes e doenças relacionadas ao trabalho. O programa fornece um ponto de referência para as organizações responsáveis para sua implementação. Para o público, é uma forma de monitorar o progresso em direção aos objetivos (ILO, 2013, p. IX).

Embora alguns países já tenham adotado estratégias de SST e estejam colhendo os benefícios, a maioria ainda tem que enfrentar grandes desafios na área. Como eles podem projetar e implementar estratégias eficazes? Os programas nacionais em matéria de SST são parte da resposta (ILO, 2013, p. 1).

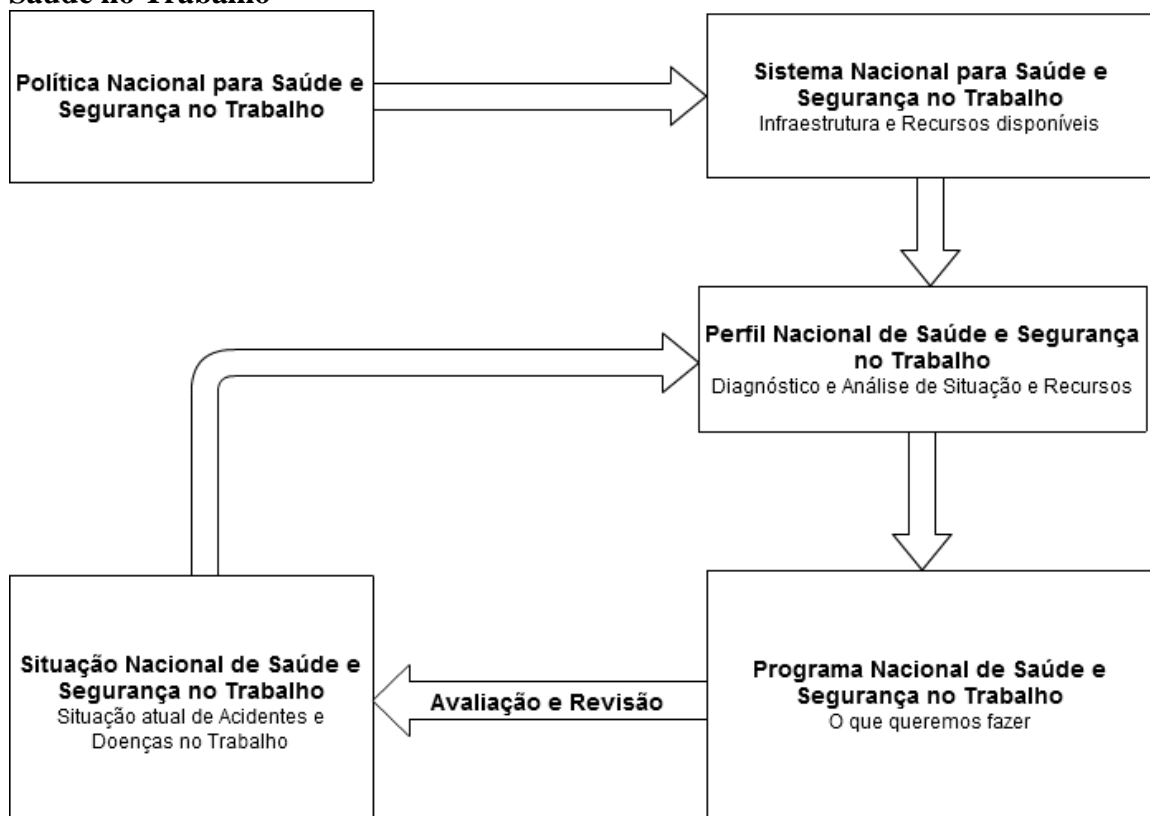
A OIT sempre foi fortemente empenhada no desenvolvimento de estratégias de SST preventivas e está bem posicionada para fazê-lo. Sua estrutura tripartite permite que governo, empregadores e representantes dos trabalhadores atuem em nível internacional em condições de igualdade. A OIT já criou um quadro global para a implementação de políticas nacionais de SST, e tem a ambição de estabelecer uma cultura de segurança e saúde efetiva em todos os lugares (ILO, 2013, p. 1).

O conceito de promoção de uma política nacional coerente em matéria de SST, expresso na Convenção de Segurança e Saúde Ocupacional de 1981 (nº 155) da OIT foi o primeiro passo no sentido de evitar ou minimizar acidentes e doenças ocupacionais (ILO, 2013, p. 1).

Então, em 2006, uma estratégia global de SST foi sugerida como mais um passo com a adoção da Regulamentação de Segurança e Saúde de 2006 (nº 187). Esta regulamentação se concentra no progresso que os países já estão experimentando, e estimula-os a fazer mais esforços e melhorias, não importando o nível alcançado (ILO, 2013, p. 1).

O desenvolvimento de um programa nacional de SST, como ilustrado na Figura 2.1, tem várias etapas.

Figura 2.1 - Etapas de desenvolvimento de um Programa Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho



Fonte: ILO (2013, p. 2)

Existem alguns conceitos relevantes na abordagem estratégica da OIT para a SST, e é importante defini-los e diferenciá-los (ILO, 2013, p. 2):

- **Política Nacional de SST:** é um curso específico, deliberado, de ação, que um governo adota (em consulta com os parceiros sociais) para cumprir o seu mandato para a prevenção de acidentes e doenças ocupacionais. Normalmente, inclui: (a) o compromisso do governo com a prevenção de acidentes e doenças profissionais; (b) os princípios que norteiam a ação nacional em matéria de SST; (c) as esferas de ação em matéria de SST; e (d) as funções e responsabilidades dos principais intervenientes.
- **Sistema Nacional de SST:** é a infraestrutura que fornece o principal quadro jurídico e institucional para a implementação da política nacional e dos programas nacionais em matéria de SST.
- **Perfil Nacional sobre SST:** é um documento de diagnóstico que resume a situação da SST existente, incluindo dados nacionais sobre acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, as indústrias de alto risco e ocupações, e uma descrição do sistema nacional de SST e sua capacidade atual.
- **Programa Nacional de SST:** Leva em conta as análises, conclusões e resultados do perfil nacional sobre SST e, portanto, determina os objetivos a serem alcançados. Estes objetivos devem ser priorizados, com metas a atingir dentro de prazos pré-determinados. Os indicadores devem também ser identificados para avaliar o progresso.
- **Avaliação e revisão:** identifica a eficácia do programa em termos de redução do número de acidentes e doenças ocupacionais. Ajuda a verificar se as intervenções estão alcançando os resultados almejados, dentro dos prazos pré-determinados, e assim apoia decisões em um ciclo contínuo.

Dentre os Estados Membros da UE, já podem ser consideradas experiências de países que adotaram programas nacionais, como a França e o Reino Unido. Recentemente, o Brasil também desenvolveu seu Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PLANSAT), lançado em 2012, e que será discutido no terceiro capítulo.

Diante dos esforços internacionais, no âmbito da SST, desenvolvidos pela OIT, os países membros, mesmo não ratificando algumas das recomendações propostas, demonstram grande convergência nas ações que visam a reduzir o número de doenças e acidentes

relacionados ao trabalho. Os países que compõem a UE, bem como o Brasil, serão os casos apresentados a seguir, que demonstram diferentes situações na adoção de tais medidas.

2.3 União Europeia

As primeiras diretivas europeias relativas à SST foram adotadas com base nas disposições gerais de harmonização do mercado. Até meados da década de 1980, a SST era encarada como um anexo das políticas de harmonização do mercado e econômicas da Comunidade Econômica Europeia (CEE) (EU-OSHA).

O Ato Único Europeu (CE, 1987) foi um importante avanço para a SST nos Estados Membros, pois acrescentou uma nova disposição jurídica relativa à política social que visava à melhoria, nomeadamente, das condições de trabalho, para proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores, descrita no seu artigo 21. Esta disposição demonstra de maneira evidente que, a partir deste momento, foi atribuída a devida importância a condições de trabalho seguras. Além disso, ainda no capítulo referente à política social, o artigo 22 autorizou a Comissão Europeia a promover o diálogo social entre as entidades patronais e os representantes dos trabalhadores.

Com o Tratado de Amsterdam (UE, 1997), a competência legislativa em matéria de políticas sociais europeias foi reforçada com a incorporação do acordo social definido no artigo 118-C, que destaca o papel da Comissão Europeia de coordenação e cooperação de ações relativas à proteção de acidentes e doenças profissionais, dentre outras. O Tratado de Lisboa, com exceção da renumeração dos artigos relativos à política social, manteve a essência das disposições do artigo 151 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

As definições abordadas em relação à política social tratam questões de grande relevância acerca da autoridade da UE no domínio da SST, especialmente no que diz respeito à harmonização das condições de vida e de trabalho nos Estados Membros (art. 151), considerando a diversidade das práticas nacionais, bem como na promoção da melhoria dos ambientes de trabalho (art. 153), a fim de proteger a saúde e segurança dos trabalhadores. É com base no art. 153 do TFUE que a UE adota as diretivas que estabelecem as prescrições mínimas de segurança e de saúde com vista à proteção dos trabalhadores. Cabe destacar que a variação de legislação entre os Estados Membros acontece na medida em que, quando tais diretivas são transpostas para o direito interno, a exigência de proteção aos trabalhadores pode ser superior ao mínimo estabelecido (TFUE, 2012).

O Conselho Europeu (CE) reconheceu a necessidade de atuação de uma agência específica para dar o suporte necessário nas questões referentes à legislação de SST, assim como desempenhar o papel de promoção de uma cultura de SST, instituindo, através do regulamento CE nº 2062/94, de 18 de Julho de 1994, a AE-SST.

No referido documento, que posteriormente teve três alterações (CE nº 1643/95, CE nº 1654/2003 e CE nº 1112/2005), o CE considera que a segurança, a higiene e a saúde no trabalho integram as prioridades de uma política social efetiva e destaca outras questões de grande relevância para a definição de uma agência em SST:

- é reconhecida a oportunidade de criação de um mecanismo comunitário, destinado a estudar as repercussões relativas ao domínio da segurança, higiene e saúde no local de trabalho, especialmente no que se refere à possibilidade de melhoria no intercâmbio de informações e de experiências na área;
- é preconizada uma intensa cooperação com e entre agentes atuantes neste campo;
- é destacada a importância fundamental da consciência e do acesso à informação de empregadores e trabalhadores acerca das questões em SST, para o êxito das medidas preconizadas;
- é necessário recolher, tratar e analisar dados científicos, técnicos e econômicos circunstanciados, confiáveis e objetivos para a definição de medidas indispensáveis à SST;
- é imprescindível a atuação de um agente coordenador que possa estabelecer uma rede de observação e recolhimento de informações sobre SST à escala comunitária.

Assim, há vinte anos, a AE-SST vem desempenhando um papel fundamental na segurança e saúde dos trabalhadores europeus, enquanto agente coordenador na área, como também podendo ser considerada um modelo para outros países que enfrentam as dificuldades da harmonização e desenvolvimento da SST, justamente pela carência de um instituto com a abrangência reconhecida desta área.

Compete à AE-SST a coordenação diante do grande número de agentes envolvidos na SST. Além das autoridades competentes em nível comunitário e dos estados membros, participam também os parceiros sociais, várias redes e organizações profissionais de SST, e ainda organizações internacionais, como a OIT e a OMS, que desempenham um papel de grande importância, contribuindo para a concretização de um quadro de SST moderno, eficaz e eficiente na Europa.

A política de SST não se limita à legislação e à regulamentação – que são essenciais e devem ser aplicadas no local de trabalho. Para conseguir obter melhorias mensuráveis das condições de trabalho e redução dos acidentes e doenças profissionais, é necessário combinar a legislação com uma variedade de outros instrumentos, tais como o diálogo social, as boas práticas, a sensibilização, a responsabilidade social das empresas, incentivos econômicos e a integração da SST com outras áreas.

O tema da SST é hoje um dos aspectos mais importantes e mais desenvolvidos da política da UE relativa ao emprego e aos assuntos sociais. Nas últimas décadas, a adoção e a aplicação de um vasto conjunto de textos legislativos comunitários permitiram melhorar as condições de trabalho nos Estados Membros da UE e avançar consideravelmente no objetivo de redução das doenças e dos acidentes associados ao trabalho.

No âmbito da UE, a abordagem da SST foi adotada sob a forma de estratégias comunitárias. A estratégia comunitária para o período 2002-2006 teve como base uma abordagem global do bem-estar no trabalho, considerando a evolução dos locais de trabalho e o aparecimento de novos riscos, especificamente de natureza psicossocial. A conclusão deste período aponta que a estratégia relançou as políticas de prevenção em nível nacional, apresentou argumentos coerentes e convincentes em prol da constituição de uma parceria para concretizar os objetivos comuns e comprometeu as partes interessadas na prevenção a refletirem estrategicamente sobre a forma de realizar estes objetivos; sensibilizou ainda a opinião pública quanto à importância da SST, apresentando-a como integrante da gestão da qualidade e elementos determinantes dos resultados econômicos e da competitividade (EU-OSHA, 2007, p. 12).

A estratégia comunitária atual propoz uma redução de 25% nos acidentes de trabalho na UE até 2012, através do reforço da proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores, enquanto fator determinante para o êxito da estratégia de crescimento e emprego. A realização deste objetivo necessitou a participação de todas as partes interessadas nos diferentes níveis – europeu, nacional, local e locais de trabalho (COM, 2007, p. 3).

O bom emprego das diretivas e normas comunitárias é considerado pela CE uma questão necessária para proteção da vida e da saúde dos trabalhadores e na manutenção de condições de igualdade para todas as empresas que atuam no grande mercado europeu (COM, 2007, p. 5).

Para avaliar a situação da aplicação da legislação europeia, foi desenvolvido, em 2004, um relatório que teve como objetivo a identificação das condições referentes à prática da Diretiva 89/391/CEE e das suas cinco primeiras diretivas especiais. Os principais resultados

demonstram o impacto positivo destas diretivas nos níveis de proteção em âmbito nacional. Porém, são observadas graves lacunas, especialmente nos setores considerados de maior risco e relativamente às categorias de trabalhadores mais vulneráveis (jovens, trabalhadores temporários e trabalhadores pouco qualificados), sobretudo nas PME e no setor público (COM, 2007, p. 5).

A aplicação do artigo 7º da Diretiva 89/391/CEE, que define a criação de serviços de proteção e prevenção pelas entidades patronais, mostra amplas desigualdades no que se refere à qualidade, cobertura e acessibilidade dos serviços de prevenção. Isto pode ser decorrente das variações na definição de competências e aptidões exigidas, bem como das ações preventivas adotadas pelos Estados Membros (COM, 2007, p. 7).

Diante deste quadro, a estratégia 2007-2012 destaca a necessidade de concentração de ações da AE-SST nas questões de sensibilização, promoção e divulgação de boas práticas nos setores de elevado risco e nas PME (COM, 2007, p. 7).

Tendo visto a evolução das políticas de SST no âmbito da UE, cabe agora ressaltar a atuação do governo brasileiro diante da crescente demanda na área, conforme será demonstrado a seguir.

2.4 O Caso Brasileiro

Nesta seção, serão apresentadas as ações realizadas pelo governo brasileiro no âmbito da SST, desde o seu surgimento até o presente. Esta evolução demonstra diversas dificuldades existentes na área de SST que, comparada a países desenvolvidos, teve um início tardio e ainda apresenta dificuldades de regulamentação e acompanhamento, por falta de integração entre os diferentes agentes envolvidos, dentre outras questões históricas da formação política no país, que serão discutidos com maior profundidade no terceiro capítulo.

2.4.1 Considerações históricas

O Brasil reproduziu, tardiamente, o processo de adoção e desenvolvimento da SST adotado pelos países desenvolvidos. No período colonial e imperial (1500-1889), o trabalho braçal era realizado por escravos (índios e negros) e pobres. A preocupação com suas condições de SST era pequena e basicamente privada (SANTOS, 2012, p. 23).

O Código Comercial brasileiro, datado de 1850, traz em seu art. 79, uma norma pioneira a respeito de acidentes de trabalho: “Os acidentes imprevistos e inculcados que

impedirem aos prepostos o exercício de suas funções, não interromperão o vencimento de seu salário, contanto que a inabilitação não exceda a três meses contínuos”. Tal norma era destinada exclusivamente aos feitores, guarda-livros, caixeiros e outros empregados que fossem nomeados no Tribunal do Comércio (SAAD, 1973, p, 43).

A criação de uma legislação de proteção aos trabalhadores aconteceu com o processo de industrialização, na época da República Velha (1889-1930). Em 1919, com a Lei nº 3.724, o Brasil entrou para o grupo de países que adotara a teoria do risco, onde o risco profissional é definido como aquele que “é inerente a uma atividade profissional e cuja existência independe de qualquer medida de segurança, de caráter prevencionista” (SANTOS, 2012, p. 23, SAAD, 1973, p. 46).

A ampliação da legislação trabalhista ocorreu no Governo Vargas (1930-1945) com a CLT, estabelecida pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Seguindo a linha autoritária que detinha o poder na época, essa lei procurou conservar as questões sociais e trabalhistas sob o controle do Estado, o que já estava em linha com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 26 de novembro de 1930. Grande parte da legislação original foi alterada depois, pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 10 de outubro de 1988. Contudo, seus princípios e instituições permanecem abundantemente vigentes, como são os casos dos conceitos de empregador e empregado, as características do vínculo empregatício e do contrato de trabalho, a Justiça do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a contribuição sindical obrigatória, dentre outros (SANTOS, 2012, p. 23).

A criação da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO), foi um destaque na área de organizações e instituições voltadas para a SST, sendo considerada uma versão nacional dos modelos de "Institutos de Saúde Ocupacional" desenvolvidos no exterior, a partir da década de 1950, entre eles os de Helsinque, Estocolmo, Praga, Budapeste, Zagreb, Madrid, o NIOSH em Cincinnati, Lima e de Santiago do Chile (MENDES; DIAS, 1991, p. 344).

A FUNDACENTRO, inicialmente chamada de Fundação Centro Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho foi estabelecida pela Lei nº 5.161, sancionada no dia 21 de outubro de 1966, pelo Presidente Castelo Branco, sendo, desde a sua criação, um instituto de utilidade pública.

Tal instituição vem desenvolvendo as seguintes atividades, de acordo com seus objetivos:

- I. Estudos e pesquisas sobre acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, higiene e segurança do trabalho, dispendo-se a identificar as causas e estabelecer as medidas preventivas para evitar o seu acontecimento e propagação;
- II. Estudos e pesquisas científicas para identificar os problemas relacionados com a fadiga do trabalho, fisiopatologia do trabalho, toxicologia industrial, ergonomia e psicologia do trabalho, instituindo medidas que busquem maior produtividade e bem-estar da mão de obra;
- III. Atividades de formação e treinamento de técnicos, no campo de segurança, higiene e saúde do trabalho;
- IV. Estudos de pesquisas aplicadas relacionadas com os métodos de trabalho, medidas de proteção coletiva e equipamentos individuais de proteção do trabalhador contra acidentes e doenças profissionais, com o intuito de elucidar a eficiência dos mesmos;
- V. Auxílio técnico aos órgãos responsáveis pela política nacional de segurança e saúde do trabalho;
- VI. Subsídio técnico a órgãos públicos e particulares para a criação de medidas preventivas de segurança e saúde do trabalho;
- VII. Divulgação, por todos os meios, dos seus trabalhos, princípios e métodos de ação relativos à SST, assim como de trabalhos originados de outros órgãos públicos ou privados, no âmbito de sua competência, quando de real interesse para a coletividade.

A legislação brasileira, reformada na década de 1970, adotou a regulamentação referente à SST no Capítulo V do Título II da CLT, inspirada na *Carta del Lavoro*, conjunto de normas laborais promulgada em 1927 pelo regime fascista italiano, onde foram abrangidas normas relativas à obrigatoriedade de equipes técnicas multidisciplinares nos locais de trabalho (atual NR 4 da Portaria 3214/78); na avaliação quantitativa de riscos ambientais e adoção de "limites de tolerância" (NRs 7 e 15), entre outras. Embora submetida a diversas mudanças ao longo dos anos, permaneceram na legislação previdenciária/acidentária as características principais da prática médica, de cunho individual, destinada apenas aos trabalhadores do setor formal (SANTOS, 2012, p. 26; MENDES; DIAS, 1991, p. 344).

A situação mais crítica da saúde do trabalhador é identificada no início dos anos 1980, quando o Brasil revive a abertura política, após quase duas décadas de ditadura militar, onde se destacam algumas características (MENDES; DIAS, 1991, p. 347):

- Uma nova maneira de pensar sobre o processo saúde-doença, e o papel exercido pelo trabalho na sua determinação.

- Observa-se um processo de adoecer e morrer dos trabalhadores, onde ocorrem verdadeiras "epidemias", tanto de doenças profissionais clássicas (intoxicação por chumbo, mercúrio, benzeno e silicose), quanto de "novas" doenças relacionadas ao trabalho, como as lesões por esforços repetitivos (LER).
- É constatado que tanto as políticas públicas criadas, como a atuação do sistema de saúde, são incapazes de dar respostas às necessidades de saúde da população e dos trabalhadores, especialmente.
- Surgem novas práticas sindicais em saúde, que trazem reivindicações de melhores condições de trabalho, com o aumento do debate, circulação de informações, inclusão de pautas específicas nas negociações coletivas e da reformulação do trabalho das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (CIPAs).

O desdobramento deste processo social foi expresso nas discussões da VIII Conferência Nacional de Saúde, na realização da I Conferência Nacional de Saúde dos Trabalhadores e foi determinante para a modificação do aspecto instituído pela Constituição Federal de 1988. Algum tempo depois, foi incorporada, na nova Lei Orgânica de Saúde, que estabelece a conceituação e define as competências do Sistema Único de Saúde neste campo, a denominação "saúde do trabalhador" (MENDES; DIAS, 1991, p. 348).

Neste contexto, surgem, através da atuação do movimento sindical, o Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes de Trabalho (DIESAT), em 1980, e o Instituto Nacional de Saúde no Trabalho (INST), em 1990, que estudam os ambientes e condições de trabalho, apurando riscos e verificando danos para a saúde, entendendo o saber acumulado, num processo contínuo de socialização da informação (MENDES; DIAS, 1991, p. 347).

Deste modo, para o desenvolvimento da área de saúde do trabalhador somam esforços as instituições públicas: Universidades e Institutos de Pesquisa, a rede de Serviços de Saúde e Fiscalização do Trabalho, que realizam a capacitação profissional, a produção de conhecimento, a prestação de serviços e a fiscalização das exigências legais (MENDES; DIAS, 1991, p. 347).

2.4.2 Ações do governo para promoção da Segurança e Saúde no Trabalho

Na atual estrutura organizacional do Estado brasileiro, cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), dentre outras atribuições, a fiscalização do trabalho, a aplicação de

sanções previstas em normas legais ou coletivas sobre esta área, assim como as ações de SST (SANTOS, 2012, p. 21).

Ainda que no campo das relações saúde/trabalho haja determinada sobreposição de pertinências entre o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Previdência Social (MPS), está basicamente à responsabilidade do MTE a regulamentação complementar e a atualização das normas de SST, bem como a inspeção dos ambientes de trabalho para averiguar a sua efetiva implementação, ou seja, o MTE atua sobre as relações de trabalho nas quais há subordinação jurídica entre o trabalhador e o tomador do seu serviço. As atividades competentes ao MTE, na área de SST, serão tratadas em seguida (SANTOS, 2012, p. 21).

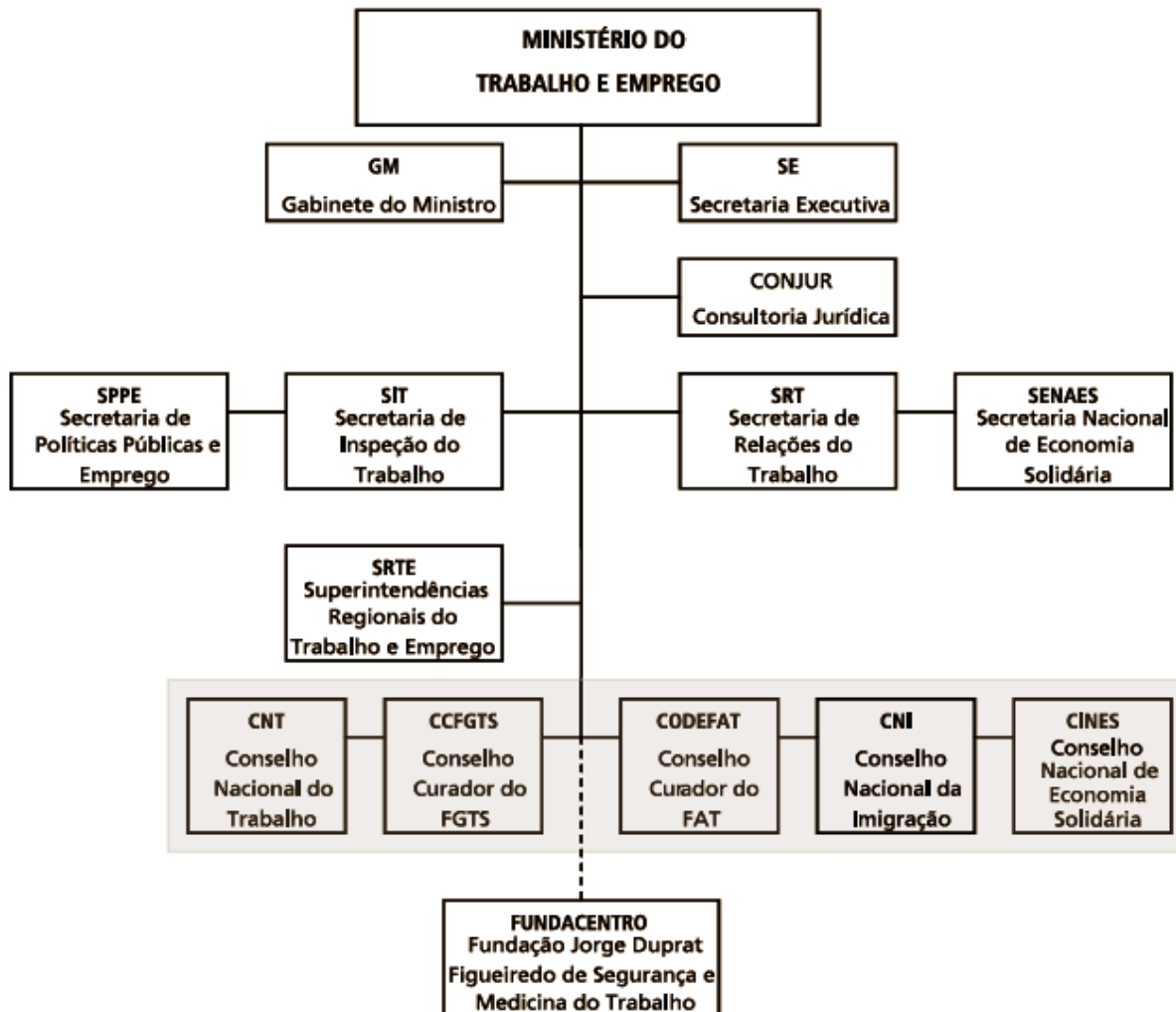
Dentro do MTE, as ações de SST são particularmente de responsabilidade da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), um dos seus órgãos específicos, conforme pode ser visto na Figura 2.1, ainda que outras secretarias possam, subsidiariamente, prestar algum apoio nessa área. A SIT tem dentre suas atribuições (SANTOS, 2012, p. 24-5):

- Estabelecer e recomendar as diretrizes da inspeção do trabalho, priorizando a criação de políticas de combate ao trabalho forçado, infantil, e a todas as maneiras de trabalho degradante.
- Formular e indicar as diretrizes e normas de atuação da área de segurança e saúde do trabalhador.
- Sugerir ações, na esfera do Ministério, que busquem a melhoria de sistemas de cooperação recíproca, intercâmbio de informações e estabelecimento de ações integradas entre as fiscalizações federais.
- Gerar estudos da legislação trabalhista e correspondente, no âmbito de sua jurisdição, apoiando o seu aprimoramento.
- Acompanhar a execução, em âmbito nacional, dos acordos e convenções aprovados pelo Governo brasileiro junto a organismos internacionais, em particular à OIT, nas questões de sua competência.
- Baixar normas pautadas na sua área de competência.

A SIT tem duas áreas: o Departamento de Inspeção do Trabalho que auxilia no planejamento, supervisão e coordenação das ações da secretaria na área trabalhista geral (vínculo empregatício, jornadas de trabalho, intervalos intra e inter-jornadas, pagamento de salários, concessão de férias, descanso semanal, recolhimento ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço etc.); e o Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho que possui

competências parecidas, mas na área de SST (serviços de segurança das empresas, controle médico ocupacional, equipamentos de proteção individual e coletiva, fatores de risco presentes nos ambientes de trabalho, condições sanitárias nos locais de trabalho etc.) (SANTOS, 2012, p. 24). O organograma completo do MTE é demonstrado na Figura 2.2.

Figura 2.2 - Organograma do Ministério do Trabalho e Emprego



Fonte: Santos (2012, p. 25).

Tendo considerado a estrutura organizacional por trás da política de SST no Brasil, será agora abordado o Programa de Segurança e Saúde no Trabalho. O MTE desenvolveu o Programa Segurança e Saúde no Trabalho com o objetivo de proteger a vida, promover a segurança e saúde do trabalhador.

Este programa engloba: (1) Normas Regulamentadoras (NR), (2) Consultas Públicas, (3) Legislação, (4) Equipamentos de Proteção Individual (EPI), (5) Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), (6) Comissões e Grupos Tripartites, (7) Prevenção à Exposição ao

Asbesto, (8) Empresas que trabalham com o Benzeno, (9) Publicações e Manuais, (10) Estatísticas, e (11) PLANSAT. Serão discutidas a seguir as NRs, o PAT, Comissões e Grupos Tripartites e o PLANSAT, para destacar a importância da coordenação de agentes privados pelo Estado em SST.

2.4.2.1 Normas Regulamentadoras

Em decorrência das mudanças ocorridas na CLT, com a sanção da Lei nº 6.514/1977, em 8 de junho de 1978, é criada a Portaria nº 3.214, que aprova as NRs, citadas no Capítulo V, Título II, da CLT, visando a atender ao que recomendam as convenções da OIT, referentes à SST, que obriga as empresas ao seu implemento. Essas normas abrangem diversas questões problemáticas referentes ao ambiente de trabalho e à saúde do trabalhador. As normas sofrem atualizações periodicamente (BITENCOURT; QUELHAS, 1998). Elas são elaboradas e modificadas por comissões tripartites específicas compostas por representantes do governo, empregadores e empregados.

Atualmente, existem 36 NRs que regulamentam e orientam a respeito de procedimentos obrigatórios relacionados à SST, e que se encontram resumidas no Quadro 2.1 (redação atual).

Quadro 2.1 – Resumo das Normas Regulamentadoras

Título da Norma	Resumo da Norma
NR-1 – Disposições Gerais	Determina:(1) que as NRs, relativas à SST, obrigatoriamente, deverão ser cumpridas por todas as empresas privadas e públicas, desde que possuam empregados regidos de acordo com a CLT; (2) que a Secretaria de SST é o órgão competente para coordenar, orientar, controlar e supervisionar todas as atividades relacionadas à área; (3) a competência das SRTEs; e (4) as responsabilidades do empregador e dos empregados.
NR-2 – Inspeção Prévia	Determina que todo estabelecimento novo deverá solicitar aprovação de suas instalações ao órgão regional do MTE, que emitirá o Certificado de Aprovação de Instalações, por meio de modelo pré-estabelecido.
NR-3 – Embargo ou Interdição	A SRTE poderá interditar/embargar o estabelecimento, as máquinas, setor de serviços se os mesmos demonstrarem grave e iminente risco para o trabalhador, mediante laudo técnico, e/ou exigir providências a serem adotadas para a regularização das irregularidades. Em caso de interdição ou embargo em um determinado setor ou maquinários ou na empresa toda, os empregados receberão os salários como se estivessem trabalhando.
NR-4 – Serviços Especializados em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho	Sua implantação depende da gradação do risco da atividade principal da empresa e do número total de empregados. Com estes dados, deverá ser composto por um Engenheiro de Segurança do Trabalho, um Médico do Trabalho, Enfermeiro do Trabalho, Auxiliar de Enfermagem do Trabalho, Técnico de Segurança do Trabalho, todos empregados da empresa. Tem por

	finalidade promover ações de prevenção e correção dos riscos encontrados para tornar o ambiente de trabalho um lugar seguro, compatível com a preservação da saúde e com a segurança do trabalho.
NR-5 – CIPA	Dependendo do grau de risco da empresa e do número mínimo de 20 empregados, as empresas são obrigadas a manter a CIPA. Seu objetivo é a prevenção de acidentes e doenças decorrentes do trabalho, tornando o trabalho compatível com a preservação da saúde do trabalhador. A CIPA é composta de um representante da empresa – Presidente (designado) e representantes dos empregados, eleitos em escrutínio secreto, com mandato de um ano e direito a uma reeleição e mais um ano de estabilidade. Quando a empresa não precisar ter membros eleitos de acordo com o dimensionamento previsto, deverá ter um membro designado pelo empregador que responderá pelas ações da CIPA.
NR-6 – EPI	As empresas são obrigadas a fornecer aos seus empregados EPIs, destinados a proteger a saúde e a integridade física do trabalhador. O EPI deve ser entregue gratuitamente, e a entrega deverá ser registrada. Todo equipamento deve ter o Certificado de Aprovação do MTE.
NR-7 – Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional	Estabelece a obrigatoriedade de exames médicos obrigatórios para as empresas, que são: admissional, periódico, retorno ao trabalho, mudança de função, demissional e complementares.
NR-8 – Edificações	Define os parâmetros para as edificações, observando-se a proteção contra a chuva, insolação excessiva ou falta de insolação, buscando estabelecer condições de conforto nos locais de trabalho.
NR-9 – Programa de Prevenção de Riscos Ambientais	Estabelece a obrigatoriedade da elaboração e implantação do Programa a todas as empresas. O Programa objetiva a preservação da saúde e integridade do trabalhador, através da antecipação, avaliação e controle dos riscos ambientais existentes, ou que venham a existir no ambiente de trabalho, tendo em vista a proteção ao meio ambiente e até dos recursos naturais.
NR-10 – Segurança em Instalações e Serviços em Eletricidade	Visa a estabelecer condições mínimas para garantir a segurança daqueles que trabalham em instalações elétricas, em suas diversas etapas, incluindo projeto, execução, operação, manutenção, reforma e ampliação.
NR-11 – Transporte, Movimentação, Armazenagem e Manuseio de Materiais	Estabelece medidas de prevenção na operação de elevadores, guindastes, transportadores industriais e máquinas transportadoras. Trata da padronização dos procedimentos operacionais, e assim, busca garantir a segurança de todos os envolvidos na atividade.
NR-12 – Máquinas e Equipamentos	Determina as instalações e áreas de trabalho, distâncias mínimas entre as máquinas. Os dispositivos de acionamento, partida e parada das máquinas e equipamentos. Em seus anexos, vários equipamentos são mostrados de forma bem detalhada.
NR-13 – Caldeiras e Vasos de Pressão	Estabelece os procedimentos de segurança que devem ser observados nas atividades referentes a projeto de construção, acompanhamento de operação e manutenção, inspeção e supervisão de caldeiras e vasos de pressão. Exige treinamento específico para seus operadores, contendo várias classificações e categorias, nas especialidades, devido ao seu elevado grau de risco.
NR-14 – Fornos	Define os parâmetros a serem observados para a instalação de fornos, cuidados com gases, chamas e líquidos.
NR-15 – Atividades e Operações Insalubres	A atividade é considerada insalubre quando ocorre além dos limites de tolerância. Estão contidas nos anexos dessa Norma e são considerados os agentes: ruído contínuo ou permanente, ruído de impacto, tolerância para exposição ao calor, radiações ionizantes, agentes químicos e poeiras minerais.

	Dependem de perícia, a cargo do médico ou do engenheiro do trabalho.
NR-16 – Atividades e Operações Perigosas	Consideradas quando ocorrem além dos limites de tolerância. São as atividades perigosas ligadas a explosivos, inflamáveis e energia elétrica.
NR-17 – Ergonomia	Estabelece os parâmetros que permitam a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas do homem.
NR-18 – Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção	Destina a regulamentar o elenco de providências a serem executadas, em função do cronograma de uma obra, levando-se em conta os riscos de acidentes e doenças do trabalho e as suas respectivas medidas de segurança. É, sem dúvida, uma das legislações mais completas de todas em vigor.
NR-19 – Explosivos	Determina parâmetros para o depósito, manuseio e armazenagem de explosivos.
NR-20 – Líquidos Combustíveis e Inflamáveis	Define os parâmetros para as atividades de extração, produção, armazenamento, transferência, manuseio e manipulação de inflamáveis e líquidos combustíveis.
NR-21 – Trabalho a Céu Aberto	Define o tipo de proteção que deve ser fornecida aos trabalhadores que trabalham sem abrigo, contra intempéries (insolação, condições sanitárias, água etc.).
NR-22 – Segurança e Saúde Ocupacional na Mineração	Estabelece normas para a segurança dos trabalhadores na indústria da mineração, objetivando a busca permanente por um ambiente de trabalho seguro, de acordo com suas normas específicas.
NR-23 – Proteção Contra Incêndios	Todas as empresas devem possuir proteção contra incêndio, saídas para retirada de pessoal em serviço e/ou público, pessoal treinado e equipamentos.
NR-24 – Condições Sanitárias e de Conforto nos Locais de Trabalho	Busca adequar banheiros, vestiários, refeitórios, alojamentos e outras questões de conforto.
NR-25 – Resíduos Industriais	Trata da eliminação dos resíduos gasosos, sólidos, líquidos de alta toxicidade, periculosidade, risco biológico e radioativo, relativos ao trabalho.
NR-26 – Sinalização de Segurança	Determina as cores e serem observadas na segurança do trabalho, como forma de prevenção, evitando a distração, confusão e fadiga do trabalhador, bem como cuidados especiais quanto a produtos e locais perigosos.
NR-27 – Registro Profissional do Técnico de Segurança do Trabalho	Esta norma foi revogada.
NR-28 – Fiscalização e Penalidades	Estabelece os procedimentos a serem adotados pela fiscalização trabalhista de segurança e medicina do trabalho, tanto na concessão de prazos às empresas para a correção de irregularidades técnicas, como também, no que concerne ao procedimento de autuação por infração das NRs e valores de multas.
NR-29 – Segurança e Saúde no Trabalho Portuário	Tem por objetivo regulamentar a proteção e prevenção contra acidentes e doenças profissionais, facilitar os primeiros socorros a acidentados e alcançar as melhores condições possíveis de segurança e saúde aos trabalhadores portuários. Aplica-se aos trabalhadores portuários em operações, tanto a bordo como em terra, assim como aos demais trabalhadores que exerçam atividades nos portos organizados e instalações portuárias de uso privativo e retroportuárias, situadas dentro ou fora da área do porto organizado.

NR-30 – Segurança e Saúde no Trabalho Aquaviário	Aplica-se aos trabalhadores de toda embarcação comercial utilizada no transporte de mercadorias ou de passageiros, na navegação marítima de longo curso, na cabotagem, na navegação interior, no serviço de reboque em alto-mar, bem como em plataformas marítimas e fluviais, quando em deslocamento, e embarcações de apoio marítimo e portuário.
NR-31 – Segurança e Saúde no Trabalho na Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Exploração Florestal e Aquicultura	Estabelece os preceitos a serem observados na organização e no ambiente de trabalho, de forma a tornar compatível o planejamento e o desenvolvimento de quaisquer atividades da agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e aquicultura com a segurança e saúde no meio ambiente do trabalho.
NR-32 – Segurança e Saúde no Trabalho em Serviços de Saúde	Estabelece diretrizes básicas para a implementação de medidas de proteção à segurança e saúde dos trabalhadores dos serviços de saúde, bem como daqueles que exercem atividades de promoção e assistência à saúde em geral.
NR-33 – Segurança e Saúde nos Trabalhos em Espaços Confinados	Tem por objetivo estabelecer requisitos mínimos para a identificação de espaços confinados e controle dos riscos existentes, de forma a garantir permanentemente a segurança e saúde dos trabalhadores que interagem direta ou indiretamente nesses espaços. Entende-se por espaço confinado qualquer área não projetada para ocupação humana, que tenha meios limitados de entrada e saída, cuja ventilação seja insuficiente para remover os contaminantes, que possa existir enriquecimento ou insuficiência de oxigênio exigido para uma respiração natural.
NR 34 – Condições e meio ambiente de trabalho na indústria da construção e reparação naval	Estabelece requisitos mínimos e medidas de proteção e segurança à saúde e ao meio ambiente de trabalho nas atividades da indústria de construção e reparação naval.
NR 35 – Trabalho em Altura	Estabelece os requisitos mínimos e medidas de proteção para o trabalho em altura, envolvendo o planejamento, a organização, execução, treinamento de funcionários, de forma a garantir a segurança e a saúde dos trabalhadores envolvidos direta ou indiretamente.
NR 36 – Segurança e Saúde no Trabalho em Empresas de Abate e Processamento de Carnes e Derivados	Estabelece os requisitos mínimos para a avaliação, controle e monitoramento dos riscos existentes nas atividades desenvolvidas na indústria de abate e processamento de carnes e derivados destinados ao consumo humano.

Fonte: Elaboração própria.

A descrição destas normas já serve para perceber a amplitude e o alcance das atividades de SST na proteção da saúde do trabalhador. Também serve para destacar a multidisciplinaridade envolvida, pela diversidade dos setores onde a política de SST atua. Esta multidisciplinariedade sugere problemas informacionais severos, que não podem ser superados sem a participação dos atores envolvidos (empresas e trabalhadores), o que reforça a necessidade de coordenação destes agentes.

2.4.2.2 Programa de Alimentação do Trabalhador

O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) foi instituído pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976 e regulamentado pelo Decreto nº 05, de 14 de janeiro de 1991, que priorizam o atendimento aos trabalhadores de baixa renda, ou seja, aqueles que ganham até cinco salários mínimos mensais. Este é um programa no qual governo, empresas e trabalhadores partilham uma responsabilidade importante: prover melhores condições nutricionais aos trabalhadores (BRASIL, 1991).

Com o objetivo de repercutir positivamente na qualidade de vida, redução de acidentes de trabalho e aumento da produtividade, permite às pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real deduzir do imposto de renda devido, a título de incentivo fiscal, entre outros, o valor correspondente à aplicação da alíquota do imposto sobre a soma das despesas de custeio realizadas no período dos programas (BRASIL, 1991). Mais uma vez, verifica-se a necessidade de coordenar agentes privados para o sucesso do programa.

2.4.2.3 Comissões e Grupos Tripartites

Atualmente, o MTE conta com comissões e grupos, que são: Comissões Tripartites, Grupos de Trabalho Tripartites, Grupos de Estudo Tripartites e Grupos Técnicos, nomeados abaixo:

- Comissão Tripartite Paritária Permanente,
- CTSST,
- Comissão Nacional Tripartite Temática da NR-20,
- Comissão Nacional Tripartite Temática da NR-12,
- Comissão Nacional Tripartite Temática da NR-13,
- Comissão Nacional Tripartite Temática da NR-34,
- Comissão Nacional Tripartite Temática da NR-35,
- Comissão Tripartite Permanente Nacional da NR-32,
- Comissão Nacional Permanente do Benzeno,
- Comissão Permanente Nacional Rural,
- Comissão Permanente Nacional do Setor Mineral,
- Comissão Permanente Nacional Portuária,
- Comissão Permanente Nacional Aquaviária,

- Comissão Permanente Nacional de Segurança em Energia Elétrica,
- Comissão Nacional Tripartite da NR-6,
- Comissão Tripartite do PAT,
- Comitê Permanente Nacional sobre Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção e
- Comitês Permanentes Regionais.

A CTSST foi instituída através da Portaria Interministerial nº 152, de 13 de maio de 2008, do MTE, MPS e MS, com o objetivo de analisar e sugerir medidas para prática da Convenção nº 187 da OIT - Estrutura de Promoção da SST. Elaborou a revisão e expansão da política nacional, bem como preparou o plano de articulação das ações de promoção, proteção, prevenção, assistência, reabilitação e reparação da saúde do trabalhador, que serão detalhados mais a frente. Com estes documentos, propõe a estruturação de uma rede integrada de informações em saúde do trabalhador, a promoção da implantação de sistemas e programas de gestão da segurança e saúde nos locais de trabalho, a reestruturação da formação e o incentivo à capacitação e educação continuada de trabalhadores e a promoção de uma agenda integrada de estudos e pesquisas em SST. Sua coordenação é de competência dos ministérios, em sistema de rodízio anual, tendo o MTE assumido esta responsabilidade, a partir de 22 de setembro de 2009.

Os Grupos de Trabalho Tripartite em andamento, atualmente, são três:

- Grupo de Trabalho Tripartite do Anexo 8 da NR-15;
- Grupo de Trabalho Tripartite sobre Periculosidade por Energia Elétrica; e
- Grupo de Trabalho Tripartite sobre Segurança Privada.

Os Grupos de Estudo Tripartites são:

- Grupo de Estudos Tripartite da Convenção OIT 174 - Grandes Acidentes Industriais no Brasil; e
- Grupo de Estudos Tripartite sobre a Gestão da SST.

O Grupo Técnico existente é o da NR-15.

A partir da descrição acima, pode-se mais uma vez verificar a importância da coordenação de agentes privados para a formulação da política de SST, superando custos de transação na negociação das propostas.

2.4.2.4 Política e Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho

A partir da ratificação da Convenção nº 155 da OIT, descrita no item 2.2, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, através do Decreto nº 1.254, de 29 de setembro de 1994, pode ser observado o primeiro avanço significativo na área, com a convocação da Terceira Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador pelo MPS, MTE e MS, mediante portaria interministerial nº 774, de 28 de abril de 2004, com objetivo de implementar a PNSST, bem como de definir novas diretrizes.

Em 2008, os ministérios envolvidos retomam a necessidade de continuidade da construção da política nacional, instituindo, com base no enfoque tripartite ressaltado nos princípios e diretrizes da OIT, a CTSST, cujas competências foram descritas no item 2.4.2.3.

Como resultado destes esforços, foi publicada, através do Decreto nº 7.602, de 7 de novembro de 2011, a PNSST. E, posteriormente, foi apresentado o PLANSAT, que descreve a aplicação das questões apontadas pela política nacional.

A execução das diretrizes está embasada na atuação dos órgãos governamentais envolvidos por meio de plano de ação, formado por oito objetivos, com tarefas de curto, médio e longo prazo, além de um conjunto de caráter permanente.

Segundo estipulado no documento, as ações de curto prazo devem ser executadas em seis a dezoito meses, ou seja, considerando que a política foi divulgada em 27 de abril de 2012, as 26 ações de curto prazo deveriam estar concluídas entre 27 de outubro de 2012 e 27 de outubro de 2013. Este pode ser considerado um ponto frágil na definição dos prazos, pois fomentar ações a curto prazo para uma política embrionária é criar possibilidade de desmotivação pelo encontro de resultados insatisfatórios em relação ao não cumprimento do prazo propriamente dito.

O prazo considerado médio foi estipulado para execução num período de dezenove a 48 meses, onde foram identificadas 28 ações, enquanto que o longo prazo compreende um período de 49 a 96 meses e quatro ações. Já o permanente são dezesseis ações, totalizando as 74 ações mencionadas no plano.

No que diz respeito à rotina do trabalhador, é proposta a adoção de dispositivos legais e princípios comuns de SST para todos (do setor público e privado), independentemente de

sua inserção no mercado, com elaboração, aprovação, implementação e fiscalização conjunta do poder público, em processo dialogado com as organizações dos empregadores e dos trabalhadores.

Um ponto que afirma o viés intersetorial é a padronização dos critérios quanto à caracterização de riscos e agravos relacionados aos processos de trabalho, e a construção de banco de dados relativo aos indicadores de gestão. Isso significa que os três ministérios irão compartilhar informações para fomentar as práticas pertinentes à área.

A educação continuada é uma das diretrizes a ser seguida com a inclusão de conhecimentos básicos em prevenção de acidentes e SST no currículo do ensino fundamental e médio da rede pública e privada, bem como a revisão de referências curriculares para a formação de profissionais em SST, de nível técnico, superior e pós-graduação.

CONCLUSÃO

A evolução da área de SST, mesmo com grandes esforços e avanços em âmbito internacional, bem como nacional, demonstra grandes discrepâncias entre os diferentes países, o que fica ainda mais evidente quando comparamos as ações da UE às brasileiras.

A OIT, desde seu surgimento, há quase um século, passou a instituir diversas recomendações na área, com a finalidade de melhorar as condições de trabalho nos países membros, mas independente da quantidade de ratificações de tais normas por país, a implementação das mesmas, com a participação de todos os agentes envolvidos, é decisiva no alcance de suas propostas.

Um caso que pode ser considerado dentre os mais bem sucedidos na área é representado pela UE, que possui uma atuação consideravelmente harmonizada e participativa em todos os estados membros, no que diz respeito à SST, onde a AE-SST representa o papel principal nesta coordenação.

Todas estas ações demonstradas no presente capítulo, desenvolvidas em âmbito internacional, são fundamentais para a compreensão da questão de SST no Brasil. O levantamento acerca desta abordagem, na esfera nacional, permite a reflexão do quanto é necessário melhorar, bem como qual a maneira mais eficaz para que este avanço seja eficaz e efetivo. Destaca-se a importância da participação do Estado na coordenação de agentes privados, e a preocupação com propostas que reduzam os custos de transação associados. Tais análises e propostas serão apresentadas a seguir e discutidas detalhadamente na seção de conclusão desta tese.

3 A APLICAÇÃO DE ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA HÍBRIDAS PARA PROMOÇÃO DE INCENTIVOS E CONTROLES EM SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

INTRODUÇÃO

A SST é uma abordagem multidisciplinar para o reconhecimento, diagnóstico, tratamento e prevenção de doenças, lesões e outras condições adversas de saúde, resultantes de exposições no local de trabalho, de um meio ambiente que pode apresentar perigos, afetando até a casa e a comunidade. Assim, diante de uma área de tamanha importância e abrangência, *na qual a participação dos agentes privados sob a coordenação do Estado é fundamental para que resultados adequados sejam alcançados, a formulação de políticas eficazes só é possível com a aplicação de uma estrutura de governança híbrida*, que tem como base um modelo interorganizacional de cooperação entre os diferentes atores envolvidos, combinando incentivos e controles, sob a coordenação de um centro estratégico, neste caso, o agente Estado. Daí a discussão de estruturas híbridas apresentada no primeiro capítulo.

Para a compreensão da aplicação de uma estrutura de governança híbrida é necessário, inicialmente, conceituar incentivos e controles em SST, que irão compor, respectivamente, a primeira e segunda seções deste capítulo. Na terceira seção, será mostrado o caso da UE, que criou a AE-SST, atuando como centro estratégico, desenvolvendo e coordenando importantes ações para a promoção da saúde laboral. A última seção deste capítulo discute a realidade brasileira em SST e apresenta uma proposta preliminar de mecanismos que podem ser aplicados para a promoção da SST no país. Uma breve conclusão encerrará o capítulo.

3.1 O que são Incentivos em Segurança e Saúde no Trabalho

Incentivos econômicos em SST podem ser definidos como os processos que recompensam as organizações que possuem locais de trabalho seguros e saudáveis. A partir de uma perspectiva europeia, os incentivos são vistos como uma ferramenta eficaz, complementar à regulamentação da SST, destinados a estimular as empresas a proporcionar um bom nível na gestão de SST. Redução de taxas ou prêmios de seguro são exemplos comuns na UE (OSHWIKI, 2013a).

Dito de forma simples, incentivos econômicos são vantagens financeiras concedidas a empresas ou organizações que melhoram suas condições de trabalho. Eles podem incluir na perspectiva aplicada pela AE-SST, dentre outros (EU-OSHA, 2011, p. 7):

- **Crédito subsidiado:** empresas que melhoram as condições de trabalho poderiam ter acesso facilitado às condições de financiamento (empréstimos bancários). Por exemplo, o Estado pode garantir financiamento a taxas subsidiadas para as empresas investirem em máquinas seguras ou adotarem uma organização de trabalho mais protegida.
- **Incentivos baseados em sistemas fiscais ou estruturas fiscais:** os impostos podem ser adaptados para incentivar as empresas a agir de determinada maneira, de forma a adotarem equipamentos ou práticas mais adequadas do ponto de vista da SST. Por exemplo, a redução de impostos poderia ser oferecida aos empregadores que invistam em equipamentos mais seguros.
- **Variação do prêmio de seguro:** o prêmio de seguro pago por uma empresa pode estar ligado ao seu desempenho de segurança e saúde. As empresas com boas práticas e gestão de segurança (baixas taxas de acidentes e doenças) pagariam prêmios menores.

Uma vez consideradas essas possibilidades, como identificar quais os parâmetros que devem ser levados em consideração e são adequados para criar sistemas de incentivos eficazes em uma determinada estrutura social (EU-OSHA, 2011, p. 4)?

A AE-SST apresentou em 2011 o Guia em Sistemas de Incentivos Econômicos para promover a SST. A pesquisa sugere que os regimes de incentivos econômicos que estimulam as empresas a investir em prevenção de riscos são uma opção de baixo custo para os governos que procuram reduzir o número de acidentes de trabalho e doenças profissionais (AMADOR-RODEZNO, 2005; BLANCIFORTI, 2010; HSE, 2011; HELMKAMP et al, 2012; INDECON, 2006; KONINGSVELD et al, 2003; LAHIRI et al, 2005; LIANG et al, 2003; SAFE WORK AUSTRALIA, 2012). O guia é baseado no projeto europeu de incentivos econômicos, que teve como finalidade elaborar uma orientação prática e fácil para ajudar os provedores de incentivo na UE a criar ou otimizar seus próprios esquemas de incentivo econômico (EU-OSHA, 2011, p. 4).

Para um sistema de incentivo econômico ser bem sucedido, são necessárias condições políticas que apoiem ou imponham o desenvolvimento de implementação desses programas, criando condições atraentes ou exigidas por lei. O governo deve demonstrar aos receptores do

incentivo que o sistema gera benefícios tangíveis, tais como melhorias na SST, na rentabilidade ou produtividade e na reputação da empresa (EU-OSHA, 2011, p. 30).

Um ambiente de trabalho saudável e seguro, não só é desejável do ponto de vista dos trabalhadores, mas também contribui consideravelmente para a produtividade do trabalho e, como consequência, promove o crescimento econômico. A SST aumenta a competitividade e laboriosidade das empresas, reduzindo os custos resultantes de acidentes do trabalho, incidentes e doenças, aumentando a motivação dos trabalhadores. Além disso, uma redução nos acidentes e doenças alivia a pressão sobre segurança e proteção social dos sistemas público e privado (EU-OSHA, 2014, p. 8).

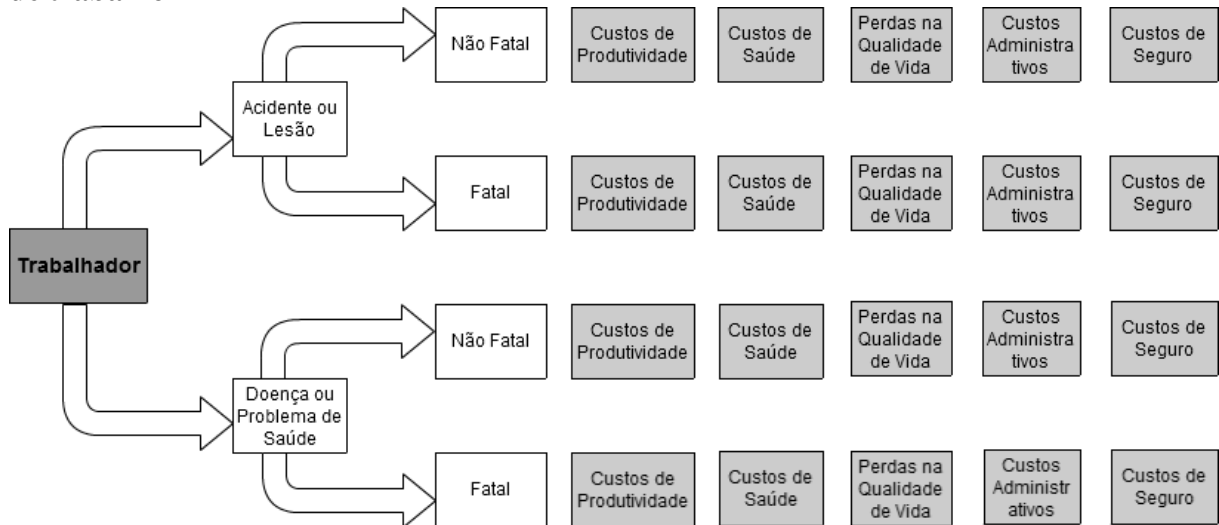
Estabelecer uma estimativa global do custo para todas as partes interessadas em nível nacional ou internacional, no que diz respeito a lesões e doenças advindas do trabalho, é uma tarefa complexa. No entanto, é vital compreender a importância, o alcance e a escala da SST, a fim de implementar medidas efetivas nesta área política (EU-OSHA, 2014, p. 4).

Os custos econômicos de SST inadequada são determinados pelo número de acidentes de trabalho e casos de problemas de saúde, bem como as consequências associadas a estes. A Figura 3.1 apresenta uma estrutura conceitual que captura esses elementos e pode ser interpretada da seguinte forma: trabalhadores podem sofrer um acidente, lesão ou doença relacionados ao trabalho, estes podem ser fatais ou não. Acidentes ou doenças não fatais podem, por sua vez, levar a prejuízos com limitações funcionais duradouras ou não (EU-OSHA, 2014, p. 11).

Esses potenciais resultados de alto nível podem ser associados a numerosas consequências. Quando interpretados em termos monetários, essas consequências são denominadas custos econômicos. A Figura 3.1 resume esses custos em cinco tipos principais (EU-OSHA, 2014, p. 11):

- **Custos de Produtividade:** relacionados à queda no ritmo do trabalho ou da produção;
- **Custos de Saúde:** gastos médicos, tanto diretos (por exemplo: farmacêuticos) quanto indiretos (ex: custo de uma enfermeira ou cuidador);
- **Perda de Qualidade de Vida:** valorização monetária da diminuição da qualidade de vida, tais como a dor física e o sofrimento;
- **Custos de Administração:** referentes à administração (por exemplo, pagamentos de seguro social ou a informação em um acidente de trabalho); e
- **Custos de Seguro:** tais como o pagamento de indenizações e de valores de seguro.

Figura 3.1 - Quadro conceitual de custos econômicos relacionados a acidentes e doenças de trabalho



Fonte: EU-OSHA (2014, p. 12).

O Quadro 3.1, a seguir, fornece os custos dentro de cada um dos grupos especificados acima. Estes são distribuídos entre os tipos de partes interessadas, ou seja (EU-OSHA, 2014, p. 11):

- **Trabalhadores e família:** o indivíduo afetado e seus familiares próximos ou amigos, que são afetados pela lesão ou doença.
- **Empregadores:** a empresa ou organização para a qual o indivíduo afetado trabalha.
- **Governo:** a autoridade pública responsável, por exemplo, pelos pagamentos de seguro social.
- **Sociedade:** todas as partes interessadas - o efeito sobre a sociedade é o impacto global de uma lesão ou doença, excluindo as transferências entre as partes interessadas que se anulam.

Quadro 3.1 – Custos econômicos de acidentes e doenças de trabalho, por perspectiva e tipo

Parte interessada	Custos de produtividade	Custos de saúde	Perdas na qualidade de vida	Custos administrativos	Custos de seguro
Trabalhadores e famílias	Perda de renda atual e futura	Custos diretos e indiretos de tratamento médico e reabilitação	Dor física, dano moral e sofrimento	Custos de benefícios requeridos	Pagamentos de indenizações
Empregadores	Pagamento a doentes, perdas na produção e danos à imagem da empresa			Custos de reintegração e reeducação de trabalhadores	Impactos de prêmios de seguro
Governo	Pagamentos a doentes, perda de receita fiscal, etc.	Custos diretos e indiretos de tratamento médico e reabilitação		Custos administrativos e legais	
Sociedade	Perda de produção				

Fonte: EU-OSHA (2014, p. 13)

Um dos estudos mais substanciais, de acordo com a análise realizada pela AE-SST (2014, p. 49-50), na avaliação dos efeitos da deficiência de SST, foi elaborado pelo *Health and Safety Executive* (HSE), intitulado "*Cost to Britain of workplace injuries and work related ill health: 2010/11*". Encomendado pelo governo, teve como objetivo estabelecer os custos de acidentes e doenças ocupacionais para o país, bem como identificar quem suportou cada custo. A dimensão do problema da deficiência de SST gerou para a economia do Reino Unido um gasto de 13,4 bilhões de libras em 2010/11. Essas estimativas alertam sobre a ênfase dada a ações isoladas e a necessidade de conhecer o real impacto econômico da deficiência de SST. Por esta razão, em muitos países, as avaliações de impacto econômico já fazem parte de qualquer processo de tomada de decisão política (EU-OSHA, 2014, p. 10).

Para o desenvolvimento de um sistema de incentivos, não é suficiente ter apenas o único propósito de gerar os incentivos mais eficazes possíveis, tal elemento deve ser equilibrado, considerando os direitos legais dos trabalhadores e o livre acesso a serviços sociais e de saúde. Assim, é necessário identificar quais os parâmetros que devem ser considerados e adequados para criar sistemas de incentivos eficazes em uma determinada estrutura social. As consequências para a saúde e os custos daí decorrentes no que diz respeito ao tratamento médico, as perdas salariais e custos de deficiência são distribuídos de várias formas em todos os Estados Membros da UE. O Guia em Sistemas de Incentivos Econômicos

para promover a SST indica que os principais parâmetros a serem analisados são (EU-OSHA, 2011, p. 8-9):

- **Número e tipo de acidentes no total:** um dos principais objetivos de um sistema de incentivos é reduzir acidentes de trabalho (e doenças); portanto, a redução do número de acidentes deve ser um critério para a aplicação de incentivos econômicos.
- **Número e tipo de doenças ocupacionais:** embora as doenças ocupacionais sejam uma grande parte do risco ocupacional (e seu custo), é muito mais difícil usá-las como um *proxy* para os regimes de incentivos pois, ao contrário de acidentes de trabalho, doenças têm um período de latência longo e exposição, e nem sempre é fácil provar se cada incidente pode ser atribuído aos riscos ocupacionais. Deve-se mencionar que vários países (como a Bélgica, Espanha, Portugal e Dinamarca) têm desenvolvido sistemas de seguros separados para doenças ocupacionais.
- **Gravidade das doenças profissionais e pensões pagas:** sistemas de incentivo econômico são frequentemente integrados ao regime de seguro de riscos profissionais; em outras palavras, eles são usados para equilibrar as taxas necessárias para o funcionamento de um regime de seguro. Portanto, o custo de compensação (o custo da ausência do tratamento médico ou de reabilitação) ou de pensões deve ser deslocado para as empresas que geralmente causam doenças mais custosas. Portanto, não é só a incidência, mas também a gravidade dos casos de doenças profissionais que precisam ser levadas em conta. A possibilidade de morte, invalidez permanente ou o número de dias fora do trabalho são geralmente utilizados como *proxies*.
- **Taxas de doença:** taxas de doença, conforme registrado pelos empregadores e instituições de seguros de saúde, são um importante fator econômico. No entanto, as taxas podem variar devido a diferentes métodos de cálculo. O registro de doença é uma questão de grande preocupação. A taxa de doença ocupacional deve ser analisada e comparada com a taxa de doença global para cada país (por exemplo, se o câncer de pulmão no país em questão está acima da média, devido a fatores culturais, como as taxas de tabagismo mais elevadas). Além disso, se as taxas de doença são diferentes para determinados setores.
- **Satisfação no trabalho:** a satisfação no trabalho também está ligada à SST no contexto mais amplo das condições de trabalho, especialmente com referência a questões de SST menos registradas, como stress, esgotamento, assédio moral, etc. Portanto, setores (ou empresas) de menor satisfação no trabalho podem ser

incentivados a melhorar suas condições de trabalho, como no desenvolvimento de projetos que busquem evitar a rotina e os procedimentos de trabalho que levam ao desgaste dos indivíduos.

- **Despesas pelo setor empresarial:** potenciais investimentos em SST devem fazer parte de esquemas de incentivo. É difícil avaliar o montante de investimento em SST por empresa, a menos que este investimento seja parte de uma iniciativa central. Essa estimativa requer avaliação de desempenho dos órgãos que arcam com as despesas relativas a doenças e acidentes de trabalho. Apesar destas dificuldades, a despesa é um parâmetro importante, pois é uma *proxy* de prevenção (ao contrário de registros de acidentes).
- **Nível de consciência de uma empresa e educação dos tomadores de decisão em questões de SST:** o nível de envolvimento dos tomadores de decisão (diretores, supervisores, etc.) e sua vontade e conscientização para incentivar a adoção de práticas de segurança e saúde e legislação no âmbito da operação diária da empresa, é crucial para a melhoria da segurança e saúde no local de trabalho. O nível de consciência é difícil de quantificar, mas pode ser estimado por meio de indicadores qualitativos, tais como condições de saúde e treinamento de segurança realizado, processos e auditorias de qualidade aplicados na empresa.
- **Desenvolvimentos setoriais:** devido à terceirização, reestruturação e subcontratação, riscos ocupacionais podem ser transferidos de setor para setor e/ou de empresas maiores para as menores, que geralmente são menos capazes de cumprir a legislação e as boas práticas em matéria de SST. Um sistema de incentivos não deve subestimar esta tendência, devido à pressão de setores ou empresas que tendem a subcontratar responsabilidades para reduzir o orçamento (EU-OSHA, 2011, p. 8-9).

Portanto, pode-se concluir que o sistema de incentivos é um instrumento complementar que tem como finalidade encorajar os empregadores a melhorar as condições de trabalho. A estratégia tradicional de SST é o "comando e controle", baseado na especificação de requisitos normativos e legais ao nível desejado da segurança e saúde (ELSLER; NIKOV, 2003, p. 911). Assim, incentivos e controles devem ser sempre aprimorados para o desenvolvimento de novas formas de melhorar o ambiente de trabalho. A definição de controles em SST será apresentada a seguir.

3.2 O que são Controles em Segurança e Saúde no Trabalho

Nas disposições legais, podem-se distinguir dois sistemas: com base em incentivos financeiros (onde o foco é no resultado, como descrito na seção anterior) e com base em controles/normas (onde o foco está no processo) (EU-OSHA, 2010, p. 24).

Conforme mencionado no item 1.1, os controles são comandos impositivos, sendo que na área de SST podem ser considerados vastos, devido a características das diferentes atividades econômicas, bem como da economia e cultura de cada país e região.

Ao contrário dos incentivos, que podem ou não serem desenvolvidos e implementados em qualquer país, dependendo apenas do conhecimento e interesse dos formuladores de políticas na área, bem como de seus governantes, os controles são necessariamente obrigatórios em todo e qualquer ambiente de trabalho, pois todo empregador quer o melhor desempenho de seu funcionário e todo trabalhador tem o direito de exercer suas atividades laborais com o mínimo de segurança e condições de saúde. Devido a estas razões, os esforços da agência considerada referência na área em âmbito mundial, conforme descrito no item 2.2, a OIT, estão em grande parte voltados para os controles, ou seja, na identificação de riscos de qualquer natureza para os mais diferentes campos de trabalho, contribuindo para minimizá-los ou erradicá-los.

Os controles em SST, desenvolvidos pela OIT, podem ser definidos como um sistema de normas internacionais que abrangem matérias relacionadas com o trabalho para que os países membros que as ratificarem, criem legislações locais direcionadas à adoção de boas práticas ao qual a norma se refere, resultando em regulamentações específicas para cada setor de trabalho que, a partir de sua adoção, tornam-se práticas obrigatórias nas empresas.

A Constituição da OIT estabelece o princípio de que os trabalhadores devem ser protegidos contra as doenças e lesões decorrentes de seu emprego. O sofrimento causado por esses acidentes e doenças para os trabalhadores e suas famílias é incalculável. Em termos econômicos, a OIT estima que 4% do PIB anual do mundo é gasto em consequência de doenças e acidentes de trabalho. A falta de SST resulta em aposentadorias precoces, perda de mão-de-obra qualificada, absenteísmo e seguros elevados. No entanto, muitos casos são evitáveis com a implementação de práticas de prevenção, informação e controle. É este o papel das normas de SST criadas pela OIT, são instrumentos para que os governos, empregadores e trabalhadores possam estabelecer tais práticas e proporcionar a máxima segurança no trabalho (ILO, 2003, p. 23, 2004b, p. 1-3).

Em 2004, a OIT publicou a estratégia global em SST, que estabelece os pilares fundamentais, atingindo a construção e manutenção de uma cultura nacional de segurança e saúde preventiva, a introdução de uma abordagem de sistemas de gestão e a necessidade de criação de um fundo para a cultura de prevenção. Destaca ainda que a magnitude do impacto global de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, bem como grandes catástrofes industriais, em termos de sofrimento humano e custos econômicos relacionados, têm sido por muito tempo uma preocupação nos locais de trabalho, em todo o mundo (ILO, 2004b, p. 1).

Desde sua criação, em 1919, a OIT criou mais de 40 normas que tratam especificamente de segurança e saúde, bem como mais de 40 códigos de conduta. Quase metade dos instrumentos da OIT trata, direta ou indiretamente, das questões de SST. A agência destaca os mais relevantes, que são divididos em quatro categorias, conforme demonstrado a seguir:

Princípios fundamentais da segurança e saúde ocupacional

- Convenção nº 155, 1981 – SST: prevê a adoção de uma política de SST coerente, que defina as medidas a serem adotadas pelos governos e empresas para a promoção da área, considerando as condições e práticas nacionais. Até recentemente¹³, esta convenção foi ratificada por 63 países, dentre eles o Brasil, em 18/05/1992.
- Convenção nº 161, 1985 – Serviços de Saúde Ocupacional: prevê a criação de serviços de saúde ocupacional nas empresas, encarregados de funções essencialmente preventivas e responsáveis por assessorar o empregador, os trabalhadores e os representantes, mantendo um ambiente de trabalho seguro e saudável. Até recentemente, esta convenção foi ratificada por 31 países, dentre eles o Brasil, em 18/05/1990.
- Convenção nº 187, 2006 – Ferramentas para Promoção de Segurança e Saúde: visa a promover uma cultura de segurança e saúde preventiva e alcançar progressivamente um ambiente de trabalho seguro e saudável. Preconiza o desenvolvimento, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e trabalhadores, uma política nacional, sistema nacional, e programa nacional de SST. A política deve ser desenvolvida de acordo com os princípios do art. 4º da Convenção nº 155, e os sistemas e programas devem ser elaborados, considerando os princípios (anexo da Recomendação nº 197) estabelecidos nos instrumentos pertinentes da OIT. O sistema

¹³ Os dados referentes às ratificações por país, de cada uma das normas mencionadas, foram verificados em agosto de 2014 (ILO, 2014).

nacional deve fornecer a infraestrutura para a implementação de políticas e programas de SST, tais como leis e regulamentos, autoridades ou organismos, mecanismos de conformidade e sistemas de inspeção. O programa nacional deve incluir medidas de duração para promover a SST, permitindo a avaliação de seu progresso. Até recentemente, esta convenção foi ratificada por 31 países.

Saúde e segurança em determinados ramos de atividade econômica

- Convenção nº 120, 1964 – Higiene (Comércio e Escritórios): tem o objetivo de preservar a saúde e o bem-estar dos trabalhadores empregados em estabelecimentos comerciais e serviços administrativos onde as principais atividades são de escritório e outros serviços relacionados. Propõe a adoção de medidas de higiene elementares que atendam às exigências do bem-estar no local de trabalho. Até recentemente, esta convenção foi ratificada por 51 países, dentre eles o Brasil, em 24/03/1969.
- Convenção nº 152, 1979 – SST (Trabalho Portuário): indica as medidas, especificações técnicas e implementações que devem ser adotadas no setor portuário. Até recentemente, esta convenção foi ratificada por 26 países, dentre eles o Brasil, em 18/05/1990.
- Convenção nº 167, 1988 – Segurança e Saúde na Construção: prevê medidas de prevenção e proteção técnicas, levando em consideração as exigências específicas do setor. Refere-se à segurança dos locais de trabalho, máquinas e equipamentos usados, trabalho em altura e escavações. Até recentemente, esta convenção foi ratificada por 25 países, dentre eles o Brasil, em 19/05/2006.
- Convenção nº 176, 1995 – Segurança e Saúde nas Minas: regula os vários aspectos da segurança e saúde característica para o trabalho nas minas, incluindo inspeção, dispositivos especiais de trabalho, equipamento específico de proteção dos trabalhadores e requisitos relativos ao resgate. Até recentemente, esta convenção foi ratificada por 29 países, dentre eles o Brasil, em 18/05/2006.
- Convenção nº 184, 2001 – Segurança e Saúde na Agricultura: tem o objetivo de prevenir possíveis acidentes e danos à saúde relacionados ou que ocorram no curso do trabalho agrícola e florestal. Para este fim, inclui medidas relativas à segurança de máquinas e ergonomia, manuseio e transporte de materiais, boa gestão de produtos químicos, tratamento de animais, proteção contra riscos biológicos, bem-estar e

facilidades de acomodação. Até recentemente, esta convenção foi ratificada por 15 países.

Proteção contra riscos específicos

- Convenção nº 115, 1960 – Proteção de Radiação: o objetivo é estabelecer os requisitos básicos, para proteger os trabalhadores contra os riscos associados à exposição a radiações ionizantes. As medidas de prevenção incluem a limitação de exposição dos trabalhadores a radiações ionizantes ao nível mais baixo possível após o conhecimento técnico disponível no momento, evitando qualquer exposição desnecessária, bem como o monitoramento do ambiente de trabalho, saúde dos trabalhadores e exigências a respeito de possíveis situações de emergência. Até recentemente, esta convenção foi ratificada por 50 países, dentre eles o Brasil, em 05/09/1966.
- Convenção nº 139, 1974 – Câncer Ocupacional: tem por objetivo o estabelecimento de um mecanismo para a criação de uma política para evitar os riscos de câncer ocupacional causados pela exposição, geralmente durante um período prolongado, a agentes químicos e físicos de vários tipos presentes no local de trabalho. Para este fim, os estados são obrigados a determinar periodicamente as substâncias cancerígenas e agentes de exposição que devem ser proibidos ou regulamentados, focalizando os esforços para substituição deste por aqueles não-cancerígenos ou menos, indicando medidas de proteção e supervisão, bem como prescrição de exames médicos necessários aos trabalhadores expostos. Até recentemente, esta convenção foi ratificada por 39 países, dentre eles o Brasil, em 27/06/1990.
- Convenção nº 148, 1977 – Ambiente de Trabalho (contaminação do ar, ruído e vibrações): prevê que, na medida do possível, o ambiente de trabalho deve ser mantido livre de quaisquer riscos devidos à poluição do ar, ruído ou vibração. Para alcançar este objetivo, as medidas técnicas devem ser aplicadas às empresas ou processos, e onde não for possível, devem ser adotadas medidas complementares sobre a organização do trabalho. Até recentemente, esta convenção foi ratificada por 45 países, dentre eles o Brasil, em 14/01/1982.
- Convenção nº 162, 1986 – Amianto: visa a prevenir os efeitos nocivos da exposição ao amianto sobre a saúde dos trabalhadores, indicando métodos e técnicas de redução da exposição ocupacional a um nível mínimo e razoável. Para alcançar este objetivo, são detalhadas várias medidas, com base essencialmente na prevenção, proteção e controle

de riscos à saúde, devido à exposição profissional ao amianto. Até recentemente, esta convenção foi ratificada por 35 países, dentre eles o Brasil, em 18/05/1990.

- Convenção nº 170, 1990 – Produtos Químicos: prevê a adoção e implementação de uma política coerente de segurança na utilização de produtos químicos no trabalho. Inclui a produção, a manipulação, o armazenamento e o transporte de produtos químicos, bem como a eliminação e tratamento de resíduos químicos, a liberação de produtos químicos resultantes de atividades de trabalho, e também para a manutenção, a reparação e a limpeza de equipamentos e recipientes destes produtos. Além disso, atribui responsabilidades específicas aos fornecedores e estados exportadores. Até recentemente, esta convenção foi ratificada por 18 países, dentre eles o Brasil, em 23/12/1996.

Códigos de Conduta

A OIT definiu orientações práticas para as autoridades públicas, empregadores, trabalhadores, empresas e órgãos de segurança e de proteção da saúde ocupacional especializados (como comissões de segurança da empresa). Não são instrumentos juridicamente vinculativos e não se destinam a substituir as disposições das leis nacionais ou regulamentos e padrões aceitos. Fornecem orientações sobre SST em certos setores econômicos (por exemplo, construção, minas a céu aberto, minas de carvão, indústrias de ferro e aço, indústrias de metais não-ferrosos, agricultura, construção e reparação naval e silvicultura), proteção dos trabalhadores contra determinados riscos (por exemplo, radiação, lasers, aparelhos de visualização, produtos químicos, amianto e substâncias no ar), e a respeito de medidas de segurança e saúde (por exemplo, sistemas de gestão de SST, diretrizes éticas para a vigilância da saúde dos trabalhadores, registro e notificação de acidentes e doenças de trabalho, proteção de dados pessoais dos trabalhadores, bem como segurança, saúde e condições de trabalho na transferência de tecnologia para países em desenvolvimento).

Analisando detalhadamente os instrumentos criados pela OIT, observa-se que todos possuem características comuns: a prevenção e o controle, onde prevenção significa evitar o risco ou perigo e controle é o termo utilizado para descrever as atividades de mitigação onde o risco não pode ser evitado (OSHWIKI, 2013b). De acordo com a OIT (ILO, 2001, p. 11), os procedimentos ou mecanismos de prevenção e controle de risco devem ser determinados e precisam:

- ser adaptados aos perigos e riscos enfrentados pela organização;

- ser revistos e modificados, quando necessário, através de uma base regular;
- cumprir com as leis e regulamentos nacionais, refletindo boas práticas; e
- considerar o estado atual do conhecimento, incluindo informações ou relatórios de organizações, como inspeções do trabalho, segurança do trabalho e serviços de saúde, dentre outros, conforme o caso.

Princípios de prevenção e controle são a base da gestão de SST. Para verificação de tais procedimentos ou mecanismos de prevenção e controle de riscos, a OIT desenvolveu a Recomendação nº 81 (1987), acerca do sistema de inspeção do trabalho. É um importante guia para a política de prevenção, cooperação técnica e promoção de uma cultura de saúde e segurança. Até recentemente¹⁴, 145 países membros ratificaram a normativa, tornando-se um dos instrumentos mais ratificados da organização.

Para ligar incentivos econômicos aos controles, como programas de auditorias ou de intervenção, é necessário um agente regulador que possua conhecimentos técnicos adequados e tenha autoridade para centralizar e uniformizar os dados, de forma que alcance um equilíbrio possível para o cenário de SST de cada país. Como mostrado mais adiante, a UE conseguiu criar tal agente que, devido às ações que serão descritas sobre incentivos e controles, pode ser considerado um centro estratégico na área de SST, a AE-SST. Assim, para entender o funcionamento deste agente regulador, será descrito a seguir como atua um centro estratégico em SST.

3.3 O que é um Centro Estratégico em Segurança e Saúde no Trabalho

A partir da compreensão do que são incentivos e controles em SST, é necessário identificar como é possível coordenar estas ações num sistema econômico do qual participam tanto o setor privado como o setor público, ou seja, como atua um centro estratégico em uma estrutura de governança híbrida, o caso da área em questão.

Segundo Fiani (2013, p. 35), de acordo com a abordagem descrita no primeiro capítulo, o conceito de centro estratégico nos arranjos híbridos de Claude Ménard, combinado com os atributos deste tipo de arranjo, demonstra claramente que *“cabe ao centro estratégico manipular os incentivos e controles administrativos de intensidade moderada que caracterizam os híbridos, de forma a preservar a relação entre os agentes, evitando-se, assim,*

¹⁴O dado referente às ratificações por país foi verificado em agosto de 2014 (ILO, 2014).

a depreciação dos ativos específicos na forma de recursos compartilhados”, demonstrando a questão acerca de como estes incentivos e controles devem ser combinados em cada estrutura híbrida particular, a partir da ação do centro estratégico.

A necessidade de um centro estratégico em SST pode ser observada na Convenção nº 187 da OIT (2006). Nesta norma, é ressaltada a importância de um sistema nacional capaz de tomar medidas ativas no sentido de alcançar progressivamente um ambiente de trabalho seguro e saudável. Este sistema desempenharia funções análogas às de um centro estratégico na análise aqui proposta.

De acordo com o art. 1º da Convenção nº 187 (OIT, 2006), o sistema nacional de SST é definido como a infraestrutura que fornece o principal arcabouço legal e institucional para a implementação da política nacional e dos programas nacionais na área.

Seguindo a abordagem da OIT, o art. 4º desta mesma convenção detalha o papel do sistema nacional de SST, onde é apontada a inclusão obrigatória do instrumento legislativo, a designação de uma autoridade/agência responsável, os mecanismos que viabilizem a implementação da legislação (sistemas de inspeção) e a promoção da cooperação entre os diferentes agentes atuantes na área. Esta autoridade/agência responsável, ao coordenar os investimentos dos agentes privados em SST, de forma a evitar a depreciação de ativos específicos (entre eles os ativos específicos humanos) assume o papel de centro estratégico no sistema.

A Recomendação nº 197 “Estrutura de promoção da segurança e saúde no trabalho”, adotada pela OIT, também em 2006, complementa a Convenção nº 187 de mesmo título, aprofundando as atribuições do sistema nacional de SST. São colocadas as seguintes questões:

- Art. 3º - Setores: é destacada a necessidade de medidas preventivas aos trabalhadores, especialmente nos setores de alto risco e os considerados vulneráveis, como no caso da economia informal e dos trabalhadores migrantes e jovens.
- Art. 4º - Gênero: as medidas de proteção devem ser direcionadas aos trabalhadores de ambos os sexos, incluindo a proteção da respectiva saúde reprodutiva.
- Art. 5º - Cultura nacional: para que a cultura sobre SST seja efetiva, é necessário o aumento da informação (campanhas nacionais articuladas), a oferta de educação e formação na área, a introdução de conceitos de SST nos programas de ensino e formação profissional, o intercâmbio de estatísticas e dados entre os agentes, a interação com empregadores e trabalhadores, a fim de eliminar/minimizar perigos e riscos no ambiente laboral, a atuação no local de trabalho (comissões mistas de SST),

e a prática de ações nas micro, pequenas e médias empresas e empreiteiros para o cumprimento da legislação.

- Art. 6º - Sistemas de gestão: devem seguir a abordagem das Diretrizes sobre Sistemas de Gestão de SST, implementadas pela OIT (2001).

Os instrumentos citados (Convenção nº 187 e Recomendação nº 197 da OIT) caracterizam claramente que *o sistema nacional de SST deve atuar como um centro estratégico*, de acordo com o conceito de Ménard, ou seja, *nesta estrutura híbrida que compõe a área de SST, o Estado, por meio de agência/autoridade, com atribuições de centro estratégico deve estar totalmente empenhado em garantir a cooperação ativa entre os ministérios envolvidos, empregadores e organizações de trabalhadores, e todas as outras partes interessadas que procuram promover as boas práticas de SST* (ILO, 2013, p. 5).

As estratégias para promoção de SST abrangem diferentes agentes, cujas relações envolvem o compartilhamento de recursos que variam de acordo com a especificidade dos ativos envolvidos e devem ser coordenadas a fim de alcançar a eficiência dos resultados, ou seja, o centro estratégico deverá manipular incentivos e controles que contemplem os diferentes tipos de ativos específicos observados, consistindo no quanto os ativos são especializados para uma determinada finalidade ou aplicação, que são determinados de acordo com:

- **Localização:** é observada a "condição de imobilidade" (Williamson, 1985, p. 95), quando o ativo está condicionado a um determinado local, por exemplo, em laboratórios da indústria química, onde são obrigatórios certos equipamentos para proteção coletiva, como capelas de exaustão para manipulação de substâncias que exalam vapores.
- **Atributos físicos:** as particularidades na composição física ou no desenho, que diferencie de ativos semelhantes, são facilmente observadas nos EPIs de qualquer setor industrial, por exemplo, os tipos de luvas utilizadas no setor de construção possuem materiais e características totalmente diferentes de luvas para uso hospitalar.
- **Ativos dedicados:** neste caso, quando o ativo é vinculado a uma demanda futura, devido ao aprimoramento do setor de SST, que ocorre constantemente e depende das tecnologias e informações disponíveis no momento, pode-se considerar que muitos dos ativos terão esta especificidade. Por exemplo, recentemente foi observado que 70% de peões que participaram de uma famosa competição brasileira, o Campeonato

de Barretos, utilizavam capacetes feitos especialmente para rodeio, que pesam cerca de 600 gramas e possuem uma grade de aço na frente que protege do queixo a testa. Tal equipamento não é obrigatório, porém, com o crescimento da preocupação com a segurança dos profissionais nestas situações de alto risco, pois um touro, com cerca de uma tonelada e um metro e meio de altura, pode pisotear o competidor, ao cair. Assim, o MTE, que já tornou obrigatório o uso de coletes revestidos de barras de ferro para proteção do tórax e da coluna, deve fazer o mesmo com este outro equipamento.

- Ativos humanos: a necessidade de experiência e conhecimentos nas questões relacionadas à SST são imprescindíveis nos mais diferentes setores. Por exemplo, o trabalho em espaços confinados só pode ser realizado por profissionais que recebam treinamento específico, devido ao elevado grau de riscos associados a estes locais.

Devido a estas especificidades, o papel do centro estratégico em SST é fundamental para que os ativos sejam aprimorados, implementados, bem como avaliados em relação ao seu uso adequado. A agência deve desempenhar estas funções, coordenando os incentivos e controles, como pode ser visto no caso da EU, a seguir.

3.4 O Caso da União Europeia

Conforme abordado acima, a AE-SST foi criada pelo Conselho Regulatório, através do EC nº 2.062 de 18 de julho de 1994, cujo objetivo é de proporcionar a organismos comunitários, Estados Membros, parceiros sociais e pessoas envolvidas no campo, as informações técnicas, científicas e econômicas úteis no domínio da SST. A agência realiza campanhas, prevenções, parcerias e investigações, contribuindo para tornarmos seguros, saudáveis e produtivos os locais de trabalho na Europa.

As campanhas são geradas para sensibilizar e divulgar a respeito da importância da área de SST, promovendo a estabilidade social e econômica e o crescimento dos países europeus. A prevenção é concebida e desenvolvida utilizando instrumentos práticos, em especial para as PMEs, avaliando riscos e partilhando conhecimentos e boas práticas de saúde e segurança dentro dos respectivos ramos de atividade. A parceria com governos, organizações de empregadores e trabalhadores, organismos e empresas privadas é difundida por uma rede de SST representada por um ponto focal dedicado em cada Estado-Membro da UE. A investigação ocorre por meio da identificação e avaliação de riscos, integrando a área com outras políticas, como a educação, a saúde pública e a investigação (AE-SST).

A AE-SST fornece a base, bem como auxilia na elaboração da legislação com foco em adotar medidas comunitárias em matéria de SST, baseadas no art. nº 153 do TFUE, juridicamente vinculativas que obrigam os EstadosMembros à sua transposição para o direito interno.

Os princípios para estratégias de prevenção e controle estão consagrados em várias partes da legislação da UE acerca das questões de SST. A Diretiva 89/391/CEE é de fundamental importância, considerada a lei básica, que estabelece os princípios gerais relativos à prevenção e proteção dos trabalhadores contra acidentes e doenças ocupacionais e define princípios básicos para todas as diretivas específicas. Das diretivas criadas, conforme será detalhado mais à frente, de particular relevância para a saúde, são as diretivas sobre agentes químicos, agentes cancerígenos, agentes físicos e agentes biológicos. Outras diretivas relacionadas com o local de trabalho, tais como equipamentos dotados de visor e movimentação manual, também foram criadas. As diretivas contêm princípios gerais em matéria de:

- Prevenção de riscos,
- Proteção da segurança e saúde – a avaliação dos riscos,
- Eliminação de riscos e acidentes,
- Informação, consulta e participação equilibrada de acordo com as legislações e/ou práticas nacionais,
- Formação dos trabalhadores e seus representantes,
- Diretrizes gerais para a aplicação dos referidos princípios, e
- Obrigações dos empregadores, empregados e outros grupos.

Devido à adoção e aplicação, nas últimas décadas, de um grande corpo de leis comunitárias, tem sido possível melhorar as condições de trabalho nos Estados Membros da UE e fazer progressos consideráveis na redução da incidência de acidentes de trabalho e doenças profissionais (COM, 2007, p. 2).

A Comissão Comunitária de Estratégias sobre SST, durante o período de 2007-2012, teve o objetivo ambicioso de reduzir a taxa de acidentes de trabalho em 25% na UE. Para isso, a simples transposição e aplicação de normas de SST nas respectivas legislações de cada Estado Membro não era suficiente. Para provocar uma mudança de comportamento que conduzisse a melhorias na saúde e segurança dos trabalhadores, a aplicação da política, especialmente nas PMEs, é essencial. Além de tomar medidas diretas para assegurar a observância com a legislação, como a inspeção e emissão de multas, políticas de SST podem

ser promovidas por meio de incentivos econômicos que recompensam organizações que desenvolvem e mantêm ambientes de trabalho seguros e saudáveis (CEC, 2007, p. 3-4).

Os custos de lesões e doenças relacionadas com o trabalho podem ser substanciais. Na UE, em 2007, 5.580 acidentes no local de trabalho resultaram em morte e 2,9% da força de trabalho teve algum acidente de trabalho que resultou em mais de três dias de ausência. Além disso, aproximadamente 23 milhões de pessoas tiveram um problema de saúde causada ou agravada pelo trabalho em um período de doze meses (EUROSTAT, 2010, p. 8-9).

Num momento em que muitos Estados Membros enfrentam dificuldades econômicas, é importante apresentar as ferramentas para aumentar a conscientização do valor do investimento em SST e fornecer aos decisores políticos fatos e números que possam ser usados para definir ações na área de SST. O uso de incentivos econômicos para motivar as empresas a aplicar boas práticas no seu trabalho de prevenção é uma necessidade reconhecida pela estratégia 2007-12 da UE (AE-SST, 2010, p. 7, 2013, p. 10).

É reconhecido que, em muitos países europeus, os incentivos econômicos externos são discutidos como um instrumento político para promover a SST nas empresas. A avaliação feita por Elsleret al.(2010, p. 289) traz uma narrativa que fornece informações sobre os diferentes sistemas de incentivos e as suas principais características, tais como eficácia, eficiência e viabilidade. Foi observado que, para cada euro gasto com esquemas de incentivos, até € 4,81 são poupados através de redução de taxas de doenças e acidentes, bem como com menores taxas de absenteísmo econômico.

Dado que, para regular e promover a saúde do trabalhador, é necessária uma grande diversidade de agentes (organismos internacionais, governo, empregadores e trabalhadores das mais diferentes áreas, instituições atuantes no setor de SST, entre outros), que necessitam de continuidade nas suas conexões para gerir da melhor maneira as transações com ativos específicos, ou seja, coordenar a atuação de todos os agentes, para que seja alcançado o melhor ambiente de trabalho possível e reduzir ao máximo os índices de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, torna-se fundamental uma estrutura híbrida funcional, com a definição de um centro estratégico com capacidade de impor as recomendações para a cooperação de agentes privados.

Por fim, a agência, conforme descrito, mapeia as tendências e os fatores subjacentes, e antecipa mudanças no trabalho e as suas prováveis consequências para a segurança e saúde. Além disso, tem como objetivo estimular o debate e a reflexão entre as partes interessadas, e fornecer uma plataforma para debate entre os formuladores de políticas em vários níveis,

promovendo o equilíbrio entre os incentivos e controles, conforme será demonstrado a seguir, no caso da AE-SST.

3.4.1 Os Incentivos

A estratégia da Comunidade Europeia 2007-12 em SST reconhece que existe a necessidade de usar incentivos econômicos para motivar as empresas a aplicar boas práticas no seu trabalho de prevenção. A AE-SST contribuiu para responder a esta necessidade, fornecendo informações sobre os tipos de incentivos econômicos que são mais propensos ao sucesso. A pesquisa mostrou que os incentivos externos podem motivar mais investimentos na prevenção de todas as organizações e, assim, reduzir as taxas de acidentes (COM, 2007, p. 12; AE-SST, 2010, p. 7).

Alguns EstadosMembros da UE já oferecem vários tipos de incentivos financeiros para as empresas que investem em manter seus empregados seguros, incentivos estes que variam de subsídios e subvenções do Estado, através de benefícios fiscais, condições preferenciais para empréstimos bancários, a prêmios de seguro mais baixos para as empresas com melhor desempenho (AE-SST, 2011, p. 6).

Os incentivos econômicos para promover a SST, encontrados em países da Europa, são (AE-SST, 2010):

- Variações no prêmio de seguros, por exemplo, dependendo de:
 - acidentes e doenças de trabalho,
 - risco específico do setor ou
 - atividades de prevenção, como o treinamento, investimentos, medidas de proteção individual;
- Subsídios do Estado, por exemplo, para investimentos em inovações ou reorganização;
- Incentivos fiscais; e
- Melhores condições bancárias, por exemplo, taxas de juros mais baixas.

Os incentivos econômicos, em matéria de SST, referem-se a processos que organizações desenvolvem para manter o ambiente de trabalho seguro e saudável. Para isso, deve ser examinado como as empresas, e os empregadores podem ser influenciados e motivados para melhorar seu desempenho em SST (AE-SST, 2010, p. 14).

As condições de trabalho influenciam a competitividade do negócio de cada empresa. Más condições laborais resultam em custos adicionais para as empresas e uma imagem ruim entre os seus empregados, clientes e o público em geral, que está se tornando cada vez mais sensível às questões de segurança e de saúde. As condições de trabalho também afetam o bem-estar moral, social e físico dos funcionários e, conseqüentemente, a produtividade e qualidade dos produtos e serviços de uma empresa (AE-SST, 2010, p. 18). A estratégia da Comissão 2007-20012 é clara na Agenda Social:

A prevenção compensa: menos acidentes e doenças profissionais aumentam a produtividade, reduzem custos, reforçam a qualidade no trabalho e, deste modo, valorizam o capital humano europeu. (...) Há também que prestar atenção à qualidade dos serviços de prevenção, à formação em saúde e segurança e a outras ferramentas para garantir uma melhor aplicação das normas neste domínio. Sendo a qualidade da aplicação primordial, a Comissão continuará a acompanhar a transposição e a aplicação da legislação. Por outro lado, uma aplicação eficaz implica em que todos os agentes envolvidos sejam capazes de assumir as respectivas responsabilidades (COM, 2005, p. 7-8).

A AE-SST (2010, p. 18) fornece uma visão geral da literatura científica que trata da questão de como as empresas podem ser motivadas a promover a SST por intermédio da criação de incentivos econômicos. "Medidas de prevenção" são definidas no seu sentido mais amplo, abrangendo os acidentes de trabalho, bem como doenças físicas e mentais.

Ainda de acordo com a AE-SST (2010, p. 19), a coordenação de regulamentação governamental e incentivos econômicos é promissora para a redução de acidentes de trabalho e doenças em empresas. Várias formas de incentivos econômicos externos têm mostrado bons resultados na redução de tais taxas. No entanto, o sucesso da aplicação de regimes de incentivo depende sempre da atitude organizacional para com as medidas de SST, bem como das características da empresa e do setor em questão. Para serem bem-sucedidos, os regimes de incentivos precisam ser projetados com cuidado, para que contemplem estas particularidades.

O projeto de incentivos econômicos conclui que sistemas de incentivos não só devem premiar resultados do passado de boa gestão da SST, mas também devem recompensar os esforços específicos de prevenção que visam a reduzir os acidentes e doenças futuros; contemplar todos os tamanhos de empresas, em especial às necessidades das PMEs; motivar os empregadores a participar; demonstrar uma relação clara e rápida entre a prevenção

desejada para a atividade da empresa e a recompensa; ter critérios claros e bem definidos para a aceitação das propostas e um alcance abrangente no número de empresas (AE-SST, 2010, p. 11).

A AE-SST (2010, p. 106) aponta uma série de estudos de caso sobre incentivos econômicos bem-sucedidos em SST e em seus Estados Membros, que serão resumidos no Quadro 3.2 a seguir.

Quadro 3.2 - Estudos de caso sobre incentivos econômicos bem-sucedidos em Segurança e Saúde no Trabalho na União Europeia

PAÍS	TÍTULO	TIPO DE INCENTIVO	ESCOPO	PÚBLICO ALVO
POLÔNIA	Apoio às PMEs na gestão da SST	Subsídio	Desenvolvimento de capacidades de gestão da SST e cultura de prevenção	PMEs
RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Avaliou as necessidades em matéria de condições de trabalho nas PMEs; ✓ Desenvolveu diretrizes para a identificação de perigos e avaliação de riscos no local de trabalho; ✓ Criou manuais para a formação de consultores em SST; ✓ Estabeleceu uma rede de consultores na matéria; ✓ Forneceu treinamento para mais de 1.250 trabalhadores, empregadores e representantes das câmaras setoriais de comércio; ✓ Promoveu subsídios para co-financiar serviços de consultoria na área; e ✓ Proporcionou subsídios para co-financiar a compra de EPIs e equipamentos de proteção coletiva, bem como dispositivos de emergência e informação. 			
POLÔNIA	Promoção de uma abordagem sistemática em gestão de SST nas empresas	Subsídio indireto: prêmio de desconto	Promoção da gestão de SST	Empresas
RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 70% das empresas apresentaram uma redução significativa nos acidentes; ✓ 50% relataram diminuição do número de trabalhadores em condições perigosas; e ✓ 70% se beneficiaram com a redução dos prêmios de seguro. 			
ÁUSTRIA	Consultoria de baixo custo para a gestão de SST em PMEs	Consultoria de baixocusto	Gestão da SST	PMEs
RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Profissionais com experiência na aplicação de vários sistemas de gestão (ISO 9001, etc.) receberam apoio de treinamento em gestão ambiental e qualidade de sistemas de especialistas em questões de SST. ✓ A abordagem orientada para o processo tornou mais simples as orientações, especialmente para pequenas empresas que não tinham muita experiência com sistemas de gestão da SST. ✓ Os custos da consultoria proposta são relativamente baixos e fornecidos gratuitamente no caso de a empresa apresentar uma necessidade maior de horas. 			
DINAMARCA	Fundo de Prevenção	Subsídio	Prevenção de aposentadoriaprecoce	Setores, grupos profissionais, empresas, PMEs
RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Monitoramento de aplicações e projetos aprovados. ✓ Gestão de projetos com baixa carga administrativa. 			

ITÁLIA	Financiamento para programas e projetos em segurança no trabalho e higiene nas empresas	Crédito em banco subsidiado com menor taxa de juro	Cumprimento dos requisitos em SST, de gestão e diminuição de acidentes e lesões	Setores, grupos de empresas, PMEs
RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Análise estatística da eficácia de ações de prevenção. ✓ As empresas participantes apresentaram uma queda de 13 a 25% nos acidentes em comparação à média. 			
BÉLGICA	Fundo de Experiência	Subsídio	Empregabilidade de trabalhadores mais velhos	Setores, empresas
RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O incentivo foi aberto a empresas de todos os setores econômicos. ✓ Sua aplicação permite identificar os problemas específicos das empresas e para tomar medidas necessárias de acordo com a especificidade do setor. ✓ As disposições do incentivo estão claramente definidas na legislação nacional. ✓ A avaliação constante do incentivo e as mudanças resultantes são planejadas. ✓ Um banco de dados de boas práticas permite ao governo, bem como às empresas, mudarem sua organização de trabalho, aprendendo com outras experiências. 			

Fonte: adaptado de AE-SST (2010, p. 190-1).

O foco das ações foi em esquemas de incentivos que estimulassem atividades de SST futuras e não apenas baseados em eventos passados. Além disso, a maioria dos modelos de incentivos foram abertos a todos os tamanhos de empresas, incluindo as PMEs, ou mesmo oferecendo benefícios especiais para as pequenas empresas, como o Fundo de Prevenção dinamarquês ou o Fundo de Experiência belga (AE-SST, 2010, p. 187).

As grandes empresas geralmente são mais informadas e têm mais recursos para lidar com as exigências administrativas dos projetos. Os programas de incentivo devem considerar métodos mais adequados de informação e apoio ao público alvo. Em vários casos, observou-se que as PMEseram mais difíceis de motivar que os maiores (AE-SST, 2010, p. 187).

Esquemas de classificação tradicionais, que se baseiam apenas no número de acidentes são mais difíceis de avaliar as PMEsdevido a efeitos estatísticos. Mesmo que as PMEstenham mais acidentes por trabalhador do que as empresas maiores, um acidente de trabalho ainda é um evento raro em uma pequena empresa (AE-SST, 2010, p. 187).

Portanto, os regimes de incentivos que incidem sobre os esforços de prevenção, como a formação ou investimento em máquinas mais seguras, são mais atraentes para as PMEs. Se ficar claro para as empresas a ligação entre o esforço de prevenção e a recompensa por sistema de incentivo, o efeito motivacional será muito maior. Investigando as necessidades específicas do grupo-alvo de antemão, pode melhorar a aderência e a eficácia do incentivo (AE-SST, 2010, p. 187).

Foi observada, em alguns estudos de casos, especialmente nos baseados em esquemas de subsídios, a existência de dificuldades em motivar as empresas a se candidatar ao regime.

Diferentes razões foram levantadas para explicar estes problemas e várias soluções foram propostas (AE-SST, 2010, p. 187).

Foram observados fatores de sucesso que incluem a presença de um sistema de avaliação com indicadores bem definidos, o apoio de entidades locais, associações do setor e parceiros sociais para monitorar as ações ao longo do tempo e orientar e apoiar as empresas na implementação (AE-SST, 2010, p. 187).

3.4.2 Os Controles

O controle legal na EU é regulamentado na forma de diretiva, que pode ser definida como um ato jurídico previsto no Tratado da União Europeia (TUE), obrigatória em todos os seus elementos, e que vincula os EstadosMembros à sua transposição para o direito interno no prazo estabelecido (TUE, 2012, p. 18).

As diretivas da UE relativas à SST têm como base jurídica o art. 153 do TFUE, que concede à UE a autoridade para adotar diretivas neste domínio, devendo apoiar e complementar as ações dos EstadosMembros nas seguintes áreas, entre outras (TFUE, 2012, p. 114):

- melhoria, em particular do ambiente de trabalho, para proteger a saúde e segurança dos trabalhadores; e
- condições de trabalho.

Desde então, foram adotadas várias diretivas que estabelecem prescrições mínimas de segurança e de saúde com vista à proteção dos trabalhadores, que são consideradas entre os controles legais mais rigorosos do mundo (EFILWC, 1994, p. 9). As categorias estabelecidas são as seguintes:

- Diretiva relativa à SST.
- Locais de trabalho, equipamento, sinalização, EPI.
- Exposição a agentes químicos e segurança química.
- Exposição a perigos físicos.
- Exposição a agentes biológicos.
- Disposições relativas aos riscos inerentes à carga de trabalho, aos riscos ergonômicos e aos riscos psicossociais.
- Disposições específicas do setor e relacionadas com os trabalhadores.

A adoção e aplicação dos textos legislativos comunitários, elaborados para cada categoria citada, permitiram melhorar as condições de trabalho nos Estados-Membros da UE e avançar consideravelmente no objetivo de redução das doenças e dos acidentes associados ao trabalho (COM, 2007, p. 2). Algumas das principais normas são:

Diretrizes gerais de SST:

- Diretiva 89/391/CEE - "SST" de 12 de Junho de 1989, relativa à introdução de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho:
 - Esta diretiva é a peça central dos esforços da UE no domínio da saúde e segurança, introduzindo uma série de obrigações para os trabalhadores e empregadores. Além de avaliações de risco, indica que os empregadores devem inserir medidas destinadas a melhorar a proteção dos trabalhadores, consultando sua mão-de-obra e promovendo uma formação adequada. Aplica-se a todos os setores de atividade, públicos e privados, exceto setores específicos do serviço público, tais como forças armadas, polícia ou determinados serviços de proteção civil.
 - Com base nesta diretiva, uma série de diretivas específicas foram criadas, fundamentadas nos princípios de prevenção e controle preconizados em tal documento.

Locais de trabalho, equipamentos, sinalização e EPI:

- Diretiva 2009/104/CE - "utilização de equipamentos de trabalho" de 16 de setembro de 2009, relativa aos requisitos de segurança e saúde mínimos para a utilização de equipamentos de trabalho.
- Diretiva 99/92/CE - "riscos de atmosferas explosivas" de 16 de dezembro de 1999, sobre os requisitos mínimos para a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores expostos a riscos derivados de atmosferas explosivas.
- Diretiva 92/58/CEE - "sinalização de segurança e/ou de saúde" de 24 de junho de 1992, relativa às prescrições mínimas para a sinalização de segurança e/ou de saúde no trabalho.

- Diretiva 89/656/CEE - "utilização de EPI" de 30 de novembro de 1989, relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde para a utilização pelos trabalhadores de EPI.

Exposição a agentes químicos e de segurança química:

- Diretiva 2009/161/UE – “indicativos de valores-limite de exposição profissional” de 17 de dezembro de 2009, estabelecendo uma terceira lista de valores limite de exposição profissional.
- Diretiva 2009/148/CE – “exposição ao amianto durante o trabalho”, de 30 de novembro de 2009, relativa à proteção dos trabalhadores contra os riscos ligados à exposição ao amianto durante o trabalho.
- Diretiva 2004/37/CE – “agentes cancerígenos ou mutagênicos durante o trabalho” de 29 de abril de 2004, relativa à proteção dos trabalhadores contra os riscos ligados à exposição a agentes cancerígenos ou mutagênicos durante o trabalho.
- Diretiva 98/24/CE – “riscos ligados à exposição a agentes químicos no trabalho” de 7 de abril de 1998, sobre a proteção da saúde e segurança dos trabalhadores contra os riscos ligados à exposição a agentes químicos no trabalho.

Exposição a riscos físicos:

- Diretiva 2013/35/UE– "campos eletromagnéticos" de 26 de junho de 2013, relativa às prescrições mínimas de saúde e segurança em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos devido a agentes físicos.
- Diretiva 2006/25/CE– "radiação ótica artificial" de 5 de abril de 2006, relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos devido a agentes físicos.
- Diretiva 2003/10/CE– "ruído", de 6 de fevereiro de 2003, relativa às prescrições mínimas de segurança e em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos devido a agentes físicos.
- Diretiva 2002/44/CE– "vibração" de 25 de junho de 2002, as prescrições mínimas de saúde e segurança em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos devido a agentes físicos.

- Diretiva 96/29/Euratom – "radiação ionizante" de 13 de maio de 1996, estabelece normas de base relativas à proteção da saúde dos trabalhadores e da população em geral contra os perigos resultantes das radiações ionizantes.
- Diretiva 90/641 / Euratom – "trabalhadores externos em áreas controladas (radiação ionizante)" de 4 de dezembro de 1990, relativa à proteção dos trabalhadores externos sujeitos ao risco de radiações ionizantes durante a intervenção numa zona controlada.

Exposição a agentes biológicos:

- Diretiva 2000/54/CE– "agentes biológicos durante o trabalho", de 18 de setembro de 2000, relativa à proteção dos trabalhadores contra os riscos ligados à exposição a agentes biológicos durante o trabalho.

Disposições sobre a carga de trabalho, ergonomia e riscos psicossociais, setor específico e disposições de trabalho relacionados:

- Diretiva 90/270/CEE– "equipamentos dotados de visor" de 29 de maio de 1990, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde respeitantes ao trabalho com equipamentos dotados de visor.
- Diretiva 90/269/CEE– "movimentação manual de cargas" de 29 de maio de 1990, relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde respeitantes à movimentação manual de cargas que comportem riscos, nomeadamente dorso-lombares para os trabalhadores.

Setor específico e disposições relacionadas de trabalho:

- Diretiva 2010/32/UE – "prevenção de ferimentos por cortes nos setores hospitalar e da saúde" de 10 de maio de 2010, que aplica a regulamentação relativa à prevenção de ferimentos provocados por cortes nos setores hospitalar e da saúde.
- Diretiva 94/33/CE –“jovens trabalhadores” de 22 de junho de 1994, relativa à proteção dos jovens no trabalho.
- Diretiva 93/103/CE –“trabalho a bordo dos navios” de 23 de novembro de 1993, relativa às prescrições mínimas de SSTa bordo dos navios.
- Diretiva 92/104/CEE –“indústrias extrativas” de 3 de dezembro de 1992, relativa às prescrições mínimas para a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores das indústrias extrativas a céu aberto ou subterrâneas.

- Diretiva 92/91/CEE –“indústrias de extração mineral – perfuração” de 3 de novembro de 1992, relativa às prescrições mínimas destinadas a melhorar a segurança e saúde dos trabalhadores das indústrias extrativas por perfuração.
- Diretiva 92/85/CEE –“trabalhadoras grávidas” de 19 de outubro de 1992, relativa à introdução de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas ou que tenham dado à luz recentemente ou estão amamentando.
- Diretiva 92/57/CEE –“estaleiros temporários ou móveis” de 24 de junho de 1992, determinando a aplicação dos requisitos mínimos de segurança e de saúde nos estaleiros temporários ou móveis.
- Diretiva 92/29/CEE –“assistência médica a bordo dos navios” de 31 de março de 1992, relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde para a melhoria do tratamento médico a bordo dos navios.
- Diretiva 91/383/CEE –“termo ou relação de trabalho temporário” de 25 de junho de 1991, completa as medidas destinadas a promover a melhoria da SST dos trabalhadores com uma relação de trabalho a termo ou temporário.

Uma aplicação eficaz e uniforme das legislações nacionais que transpõem o acervo comunitário em matéria de SST é condição indispensável para garantir bons níveis de proteção. O Comitê de Altos Responsáveis da Inspeção do Trabalho (CARIT) é o responsável por melhorar a eficácia do controle e monitoramento da aplicação da legislação, facilitar a cooperação entre os serviços de inspeção do trabalho e intensificar as ações conjuntas nos setores ou riscos específicos (COM, 2007, p. 7).

No caso da UE é bem claro o papel da AE-SST, enquanto centro estratégico. Quando demonstrados os incentivos econômicos (item 3.3.1) e os controles (item 3.3.2), bem como seus respectivos casos práticos, fica explícita que a coordenação dos mesmos, proporcionada pela atuação da AE-SST, por intermédio da sua interação com os agentes envolvidos, proporciona ações consideravelmente efetivas e eficazes no campo da SST. Faremos, agora, uma breve comparação com o caso brasileiro.

3.5 O caso do Brasil

As ações para promoção da SST no Brasil, conforme será demonstrado a seguir, não possuem a mesma abrangência do caso da UE. As dificuldades começam nas definições da

legislação, bem como na ausência de um centro estratégico para a formulação da política e a coordenação dos agentes no setor. A fim de desenvolver estas questões, esta seção aborda a exploração das relações de trabalho, dados disponíveis sobre a abrangência da SST, a análise dos incentivos e controles vigentes na área, bem como propostas com base na atuação da UE e uma breve conclusão.

De acordo com o art. 3º da CLT (1943), "considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário". O art. 7º lista as classes de trabalho que não estão ao abrigo da lei. São elas:

- Empregados domésticos: que prestam serviços de natureza não-econômica à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas;
- Trabalhadores rurais: aqueles que exercem funções diretamente ligadas à agricultura e à pecuária, mas não sejam empregados em atividades que se classifiquem como industriais ou comerciais;
- Servidores públicos do Estado e das entidades paraestatais;
- Servidores de autarquias administrativas cujos empregados estejam sujeitos a regime especial de trabalho, em virtude de lei;
- Empregados das empresas de propriedade da União Federal, salvo em se tratando daquelas cuja propriedade ou administração resultem de circunstâncias transitórias.
- Funcionários públicos da União, dos Estados e dos Municípios e aos respectivos extranumerários em serviço nas próprias repartições;
- Servidores de autarquias paraestatais, desde que sujeitos a regime próprio de proteção ao trabalho que lhes assegure situação análoga à dos funcionários públicos.

Assim, as ações de SST, conforme descritas no Capítulo V da mesma lei *consideram apenas os trabalhadores da economia formal*, que possuem carteira de trabalho assinada e pagam o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), excluindo uma parcela considerável de trabalhadores, ao contrário do que se pode observar na UE, onde a Diretiva 89/391/CEE é aplicada a todos os setores de atividade, públicos e privados, exceto setores específicos do serviço público, tais como forças armadas, polícia ou determinados serviços de proteção civil, conforme visto anteriormente.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), em 2012, o Brasil possuía aproximadamente 152 milhões de pessoas em idade ativa para exercer alguma atividade de trabalho, das quais, cerca de 94 milhões, encontravam-se ocupadas. No

mesmo ano, segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 47.5 milhões estavam no mercado de trabalho formal, que são os empregados celetistas, estatutários, avulsos, temporários, dentre outros. Comparando o número de pessoas ocupadas com o mercado formal, observa-se que mais da metade dos trabalhadores não aparecem nas estatísticas de SST.

Segundo a legislação vigente e os dados demonstrados, fica clara a necessidade de harmonização das leis para todas as relações de trabalho, pois só assim será possível ter uma ideia real acerca do quadro de condições de trabalho e, deste modo, sejam criadas regulamentações e tomadas medidas direcionadas para todos os trabalhadores brasileiros.

No Brasil, o empenho para tal harmonização é marcado pela instituição da CTSST, através da Portaria Interministerial nº 152, de 13 de maio de 2008, que representa um marco na construção de uma política para a segurança e saúde no trabalho. Composta paritariamente por representações de governo, trabalhadores e empregadores, vem atuando no sentido de tentar definir diretrizes para uma ação coerente e sistemática do Estado, na promoção do trabalho seguro e saudável e na prevenção dos acidentes e doenças relacionados ao trabalho.

Como resultado dos esforços da CTSST, foi criada a PNSST, através do Decreto nº 7.602, de 7 de novembro de 2011, visando, sobretudo, “a promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador, a prevenção de acidentes e de danos à saúde advindos ou relacionados ao trabalho ou que ocorram no curso dele”, preconizando, nesta direção, a “eliminação ou redução dos riscos nos ambientes de trabalho”. Seus princípios são os seguintes: “a universalidade; a prevenção; a precedência das ações de promoção, proteção e prevenção sobre as de assistência, reabilitação e reparação; o diálogo social; a integralidade”. Observa-se que, de acordo com suas diretrizes, estão previstas a harmonização da legislação e a inclusão de todos os trabalhadores no sistema nacional de promoção e proteção da saúde, a possibilidade de políticas de incentivos econômicos, entre outras.

As responsabilidades, no âmbito da PNSST, são compartilhadas entre o MTE, MS e MPS, sendo que sua gestão cabe à CTSST - uma comissão conduzida por um comitê executivo, que a cada período anual é coordenado por um dos três ministérios mencionados, sugerindo a falta de um centro estratégico permanente, como demonstrado no caso da UE, onde a AE-SST assume esse papel.

Na América Latina, uma conferência de especialistas reunidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento em 2000, observou que a falta de consciência e a aplicação inadequada da legislação de SST expõe até 80% do crescimento da força de trabalho da América Latina de mais de 200 milhões de pessoas. As consequências para a

saúde foram estimadas em um custo anual de US\$ 76 bilhões. Embora a informação seja escassa devido à sub-notificação e ao registro inconsistente de lesões e doenças, os dados apresentados mostraram que os países em desenvolvimento sofrem grandes perdas devido a doenças, acidentes e mortes gerados pelo trabalho, podendo alcançar um gasto de até 10% do PIB. Tais valores limitam-se aos custos econômicos e não incluem aqueles decorrentes dos impactos emocionais e familiares, dificilmente mensuráveis (OIT, 2003, p. 15). De acordo com o Jornal do Senado (2012) o Brasil gasta até 4% do PIB com acidentes e doenças relacionados ao trabalho.

No Brasil, uma parte substancial dos custos diretos com acidentes de trabalho recai sobre o MPS, por meio do INSS, que tem a missão de garantir o direito à previdência social. Esta é definida como um seguro social destinado a reconhecer e conceder direitos aos segurados, cujas contribuições destinam-se ao custeio de despesas com vários benefícios. Entre eles, a compensação pela perda de renda quando o trabalhador encontra-se impedido de trabalhar por motivo de doença, invalidez, idade avançada, morte, desemprego involuntário, maternidade ou reclusão. O INSS é responsável pelo recolhimento das contribuições e custeio das despesas com o pagamento dos benefícios do Sistema Único de Benefício (SUB). No âmbito da previdência social, o termo *acidentes de trabalho* refere-se às lesões decorrentes de causas externas, aos traumas e envenenamentos ocorridos no ambiente do trabalho durante a execução de atividades ocupacionais e/ou durante o trajeto de ida ou retorno para o trabalho, e às doenças ocupacionais. Os benefícios resultantes são chamados de acidentários (SANTANA et al, 2006, p. 1005-6).

Há poucos estudos sobre custos de acidentes de trabalho ou do seu impacto sobre a produtividade. Em 1982, De Cicco (1984) conduziu pesquisa pioneira sobre esse tema, com todas as empresas nacionais registradas, com 500 ou mais trabalhadores. Nesse estudo, estimaram-se os custos segurados e não segurados que correspondiam aos 15 primeiros dias de afastamento do trabalho, um encargo da empresa. De um total de 263 empresas, calculou-se em 7.354.068 Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), referência monetária à época, os custos segurados, sendo o total correspondente a 27.962 ORTN. Os maiores custos segurados foram encontrados nas empresas do setor de transportes, seguidos pela indústria de papel e papelão e empresas de comunicação e radiodifusão, enquanto os demais seguros foram na indústria química e farmacêutica, têxtil, fiação e tecelagem e empresas de comunicação e radiodifusão. As empresas com maiores custos totais com acidentes de trabalho foram as indústrias química e farmacêutica, as do setor de transporte e as de comunicação e radiodifusão.

Posteriormente, Costa (1993) analisou os custos com acidentes de trabalho na Previdência Social, com dados de benefícios em manutenção. Dos 435.643 benefícios analisados, estimou-se um custo equivalente a R\$87.834.269,45 para a área urbana, enquanto que, na zona rural, o custo equivalia a R\$1.165.956,87 (valores corrigidos para 2005). Alguns custos previdenciários são publicados regularmente nos Anuários da Previdência Social, mas sem análises relativas aos setores de atividade, dentre outras especificações possíveis. Esses dados, embora parciais, precisam ser regularmente estimados e divulgados, devido à sua importância econômica e para o sistema de saúde, buscando sensibilizar empresários, gestores e profissionais da área para este problema de saúde pública, ainda negligenciado (SANTANA et al, 2006, p. 1006).

Em relação ao tipo de incentivos econômicos na área de SST, enquanto a UE realiza uma grande variedade, no Brasil são observados apenas dois: o PAT, vinculado ao MTE, e o FAP, vinculado ao MPS.

O PAT tem por objetivo a melhoria da situação nutricional dos trabalhadores, visando a promover sua saúde e prevenir as doenças profissionais. O benefício fiscal é permitido às pessoas jurídicas tributadas, com base no lucro real, a dedução do imposto de renda devido, limitado a 4% do valor correspondente à aplicação da alíquota sobre a soma das despesas de custeio realizadas no período dos programas (BRASIL, 2002).

O FAP é um multiplicador, que varia de 0,5 a 2 pontos, a ser aplicado às alíquotas de 1%, 2% ou 3% da tarifação coletiva por subclasse econômica, incidentes sobre a folha de salários das empresas, para custear aposentadorias especiais e benefícios decorrentes de acidentes de trabalho. Sua base de cálculo varia anualmente, calculada sempre sobre os dois últimos anos de todo o histórico de acidentalidade e de registros acidentários da Previdência Social, por empresa. O fator incide sobre as alíquotas das empresas que são divididas em 1.301 subclasses da Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE 2.0).

A Previdência Social disponibilizou, em setembro de 2010, os valores do FAP, vigência 2011, de 922.795 empresas. O fator acidentário foi atualizado com base no histórico de acidentalidade de 2008 e 2009, alterando as alíquotas da tarifação individual por empresa ao seguro-acidente (alíquota Riscos Ambientais do Trabalho – RAT, de 1, 2 ou 3%). Do total das empresas, 91,52% (844.531) foram bonificadas na aplicação do RAT (FAP na faixa bônus). Entre essas, 776.930 terão a maior bonificação possível, de acordo com a nova metodologia do FAP (Resolução CNPS 1.316/2010). Somente 78.264 empresas do total, ou 8,48% figuraram na faixa *malus*, na alíquota de contribuição ao seguro acidente em 2011, pois apresentaram acidentalidade superior à média do seu setor econômico (MPS).

Em relação aos controles em SST, no caso brasileiro, fica basicamente a cargo do MTE a regulamentação complementar e a atualização das normas de SST, bem como a inspeção dos ambientes laborais para verificar o seu efetivo cumprimento.

Dentro do ministério, as ações de SST são particularmente afeitas à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), um dos seus órgãos específicos singulares. A SIT tem, entre outras, as atribuições descritas a seguir:

- Formular e propor as diretrizes da inspeção do trabalho, inclusive do trabalho portuário, priorizando o estabelecimento de políticas de combate ao trabalho forçado, infantil e a todas as formas de trabalho degradante.
- Formular e propor as diretrizes e normas de atuação da área de segurança e saúde do trabalhador.
- Propor ações que visem à otimização de sistemas de cooperação mútua, intercâmbio de informações e estabelecimento de ações integradas entre as fiscalizações federais.
- Promover estudos da legislação trabalhista e correlata, no âmbito de sua competência, propondo o seu aperfeiçoamento.
- Acompanhar o cumprimento, em âmbito nacional, dos acordos e convenções ratificados pelo Governo brasileiro junto a organismos internacionais, em especial à OIT, nos assuntos de sua área de competência.
- Baixar normas relacionadas com a sua área de competência.

Cada um dos 26 estados da Federação, além do Distrito Federal, conta com uma SRTE. A estas unidades descentralizadas, subordinadas diretamente ao MTE, competem a execução, a supervisão e o monitoramento das ações relacionadas às políticas públicas de responsabilidade deste ministério, na sua área de circunscrição, obedecendo às diretrizes e procedimentos dele emanados e, inclusive, como responsáveis pela maior parte das ações de fiscalização trabalhista (SALIM, p. 26).

A base normativa utilizada pelos inspetores do trabalho do MTE para fiscalizar os ambientes de trabalho, onde eles têm competência legal de impor sanções administrativas, é composta pelas NRs (já mencionadas no capítulo 2) elaboradas e reformuladas por uma comissão tripartite após consulta pública, em grande parte baseadas em normas existentes em países economicamente mais desenvolvidos (SALIM, p. 36).

Observa-se um desequilíbrio em relação à quantidade de incentivos propostos e controles executados. Há um esforço maior na criação e desenvolvimento de regras

obrigatórias na área de SST, sem que seja acompanhada pelo incentivo às empresas para viabilizar o implemento de tais normas. Este fato decorre da falta de articulação que um centro estratégico poderia executar entre o Estado e os agentes privados. Conforme descrito no item 3.3, o papel do centro estratégico é fundamental na avaliação do panorama de SST de um país, para analisar como criar incentivos adequados à sua realidade, bem como controles eficazes no acompanhamento de aplicação das normas específicas da área.

A complexidade inerente à formulação de políticas públicas e a definição de planos, estratégias e ações em SST requer a definição de amplos diagnósticos, sob a forma de perfis nacionais para o fortalecimento da capacidade dos países e para o planejamento de políticas, planos e programas nacionais na área.

Para que sejam criadas ações mais efetivas na área de SST, em 2008, foi firmado um acordo de cooperação técnica entre o IPEA e a FUNDACENTRO, para a construção do perfil nacional de SST, que compreende três linhas de pesquisa: (1) estatísticas e indicadores sobre SST; (2) custos econômicos e sociais dos acidentes de trabalho; e (3) avaliação de políticas públicas em SST. Tal projeto está em andamento, não tendo ainda disponíveis os resultados referentes a cada linha de pesquisa.

CONCLUSÃO

O estudo do caso da UE evidencia as possibilidades resultantes do uso de incentivos e controles para alcançar objetivos da política de SST, sugerindo também que o uso de incentivos, muito pouco explorado no caso brasileiro, pode representar uma solução interessante, na medida em que economiza custos de controle e se mostra eficaz na promoção dos objetivos de SST pela indução de um comportamento mais adequado por parte dos agentes.

Para que o Brasil saia da posição de 4º país com maiores índices de acidentes e doenças relacionados ao trabalho, por outro lado, o caso da UE também sugere ser necessária a criação de um centro estratégico, nos moldes da AE-SST, de forma a ampliar a institucionalidade governamental, com capacidade e autonomia de articulação entre todos os agentes que participam da área de SST, harmonizando a legislação e adotando medidas efetivas, como os incentivos encontrados na UE e controles que possam ser aplicados a todos os trabalhadores brasileiros.

Essas são breves considerações, que serão um pouco mais desenvolvidas na conclusão desta tese, que se encontra a seguir.

CONCLUSÃO

Embora a SST seja um instrumento importante de elevação dos níveis de vida e de desenvolvimento de uma população e, ao mesmo tempo, ajude a promover a competitividade das empresas nacionais, além do pouco desenvolvimento da área no Brasil, não tem sido feito um esforço consistente no sentido de avaliar teoricamente as condições de implementação de políticas de SST. Neste sentido, esta tese procurou identificar qual a estrutura de governança que pode ser considerada a mais adequada na coordenação de incentivos e controles em SST. O levantamento realizado demonstrou que a necessidade de coordenação dos agentes públicos e privados, destacando o papel de um centro estratégico, enquanto agente capaz de promover a cooperação (ao mesmo tempo em que as partes envolvidas mantêm sua autonomia) permite inferir que, para a tentativa de transformação da economia na área de SST, mediante a formulação de políticas específicas, a estrutura híbrida é considerada a mais adequada, devido a dificuldades peculiares presentes no campo em questão.

Ao se analisar as demandas da área de SST, fica evidente a complexidade das políticas associadas, devido ao fato de que a possibilidade de ocorrência de acidentes e doenças relacionados ao trabalho afeta não apenas o trabalhador, mas extrapola o caráter individual, atingindo desde membros mais próximos, como a família e até, dependendo da magnitude e alcance do incidente, a sociedade. O mesmo ocorre na observação do significado do trabalho, que pode ser considerado a partir da articulação entre aspectos (1) subjetivos, devido às variações individuais refletidas pela história pessoal de cada um; (2) sociais, a partir das condições da sociedade onde o indivíduo está inserido; e (3) dinâmicos, no sentido de que o indivíduo é um *constructo* inacabado, em permanente processo de desenvolvimento. Os diferentes níveis de complexidade indicados sugerem a compreensão das particularidades abordadas como questões de interesse público, configurando a demanda pela participação do Estado (DIAS; MELO, 2005, p. 1694; MAURO et al, 2004, p. 339).

O aspecto de risco social inerente à área de SST determina o assunto como de caráter público, ou seja, uma questão que extrapola as possibilidades de se encontrar soluções individuais e requer a participação do Estado, principalmente no que se refere à regulação e controle, demandando a formulação de políticas sociais que atendam a estas questões. O reconhecimento da SST enquanto *bem público* compreende duas peculiaridades: o consumo por um indivíduo não diminui a disponibilidade aos demais e, uma vez ofertados tais benefícios, eles podem ser utilizados sem a obrigação de pagamento pelos mesmos. Estas são questões reconhecidas na área da saúde, dado que o acesso deve ser disponibilizado a todos

que necessitam. Assim, entende-se que o estímulo aos incentivos e aplicação de controles devem proporcionar as ferramentas necessárias à adequação dos ambientes de trabalho, de acordo com as particularidades de cada setor, bem como o acompanhamento necessário na avaliação da evolução da área (DIAS; MELO, 2005, p. 1694).

Após a discussão da teoria dos custos de transação e de estruturas de governança de Oliver Williamson, abordadas na presente tese, fica clara a natureza de estrutura de governança híbrida e a relação de coordenação entre agentes do poder público e empresas privadas responsáveis pela aplicação da política de SST. Com isto, torna-se necessária a aplicação das perguntas feitas por Fiani (2014), com foco na análise da consistência dos mecanismos de incentivos e controles numa estrutura híbrida (abordadas na seção 1.3), com relação à prática da SST no Brasil. À guisa de conclusão, segue-se uma tentativa de responder às referidas questões, no que diz respeito à política de SST no Brasil:

1) Os incentivos empregados atuam na intensidade necessária para promover a cooperação coordenada entre os agentes no arranjo?

No campo das políticas públicas de SST, o uso de incentivos é muito recente e procura fazer com que as organizações tenham uma conduta que favoreça determinados valores que são de interesse público. Nesta área, observa-se que o uso de incentivos parece supor que a conduta desejada não é a escolha natural entre os atores, fazendo-se necessária a recompensa ou a punição para alcançar um melhor resultado (SILVA; FISCHER, 2008, p. 12).

O Brasil começou a explorar o uso de incentivos, através do MPS no final da década de 1990, quando propôs uma flexibilização das alíquotas de contribuição dedicadas ao financiamento dos benefícios de aposentadoria especial, ou dos concedidos devido ao grau de incidência de incapacidade de trabalho, resultante de seus riscos ambientais. De acordo com a determinação do art. 202-A do Decreto nº 3.048 de 06/05/99, incluído pelo Decreto nº 6.042 de 12/02/2007, essas alíquotas poderão ser reduzidas em até cinquenta por cento ou sofrer um aumento de até cem por cento, dependendo do desempenho da empresa em relação à sua atividade econômica, ou seja, do quanto a empresa está investindo nas melhorias de condições de trabalho, tanto na prevenção de doenças, quanto de acidentes relacionados, conferido pelo FAP (SILVA; FISCHER, 2008, p. 13).

2) Os controles à disposição do centro estratégico são suficientes?

Mesmo o Brasil não possuindo um centro estratégico determinado, a avaliação acerca da disponibilidade de controles para o órgão responsável, o MPS, aplicados ao incentivo em

questão, o FAP, que pode ser considerado o mais bem definido entre os únicos dois existentes em âmbito nacional, possibilita a contribuição para o entendimento da utilização de tais ferramentas no único caso que disponibiliza dados locais. Segundo Silva e Fischer (2008, p. 15-6), o FAP, proposto pelo governo brasileiro, tendo como base índices de frequência, gravidade e custo, institui correlação entre benefícios concedidos e a contribuição correspondente para financiamento do Seguro Acidente do Trabalho (SAT). Porém, mesmo estes índices sendo adequados para fins previdenciários, não são suficientes para estabelecer correlação entre o ambiente de trabalho e a contribuição correspondente. O fato de organizações apresentarem baixos índices de frequência, gravidade e custo dos benefícios envolvidos, mesmo que seja por períodos prolongados, não necessariamente podem ser consideradas como provedoras de ambientes saudáveis de trabalho.

Isso porque o FAP só alcança o trabalho formal e, ainda, só é acessado quando o trabalhador que adquiriu alguma doença decorrente da sua atividade, fica afastado por um período superior a 15 dias e, assim, tem que recorrer ao INSS ou, no caso de um acidente de trabalho, quando ocorre a Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT). Nos demais casos em que a informação não chega ao MPS, não é possível utilizar este índice para avaliar as condições dos ambientes de trabalho.

Neste caso, Silva e Fischer (2008, p. 16) propõem que uma alternativa para se obter uma correlação melhor entre o ambiente de trabalho e contribuição, seria acrescentar indicadores proativos relativos ao merecimento da organização na gestão da SST. No estudo em questão, foram avaliadas empresas de médio porte, da mesma área de atividade econômica, ou seja, que está sujeita às mesmas políticas e regulamentações do governo federal, cujas respostas observadas em relação à criação de novos indicadores reativos e proativos concluíram que estes poderiam constituir um índice de desempenho da SST, que serviria não só para flexibilizar as alíquotas de recolhimento do SAT, mas também para dar suporte à implantação de outros incentivos.

3) A estrutura de monitoramento e fiscalização do centro estratégico é adequada para a eficiência dos controles e dos incentivos?

Mesmo com as limitações identificadas na utilização do FAP, descritas na pergunta anterior, pode-se considerar que o MPS possui alguns recursos pontuais para o monitoramento e fiscalização de tal incentivo econômico.

Porém, a eficiência dos controles, bem como a melhor utilização do referido incentivo, não podem ser consideradas suficientes, devido à falta de definição de um centro estratégico

para suprir a carência de centralização e uniformização das ações em SST. A lacuna existente decorre da dispersão das informações necessárias ao êxito da totalidade de atuação desta área no Brasil, dado que, conforme visto no terceiro capítulo, a legislação existente carece de uma harmonização para os diferentes campos de trabalho; o compartilhamento dos dados disponíveis, que já são precários, encontra barreiras normativas e políticas; a definição de todas as ações, como monitoramento e fiscalização, estímulo a incentivos, estudos sobre os casos práticos nos mais diferentes setores econômicos, dentre outros, encontram-se dispersas em diferentes órgãos que operam limitados aos seus interesses e metas regimentais, etc. Toda esta atuação inconsistente e disforme observada é traduzida em números alarmantes, mesmo que ainda contemplem apenas uma parcela da classe trabalhadora, observados nas estatísticas de SST nacionais.

Os esforços referentes ao desenvolvimento das políticas de SST podem ser resumidos na consideração de Ribeiro et al (1997, p.10), que coloca o caráter de "retaguarda normativa", conforme se observa através do foco na delimitação de controles:

O Brasil, em particular, possui uma forte retaguarda normativa no tema da segurança e saúde no trabalho (...). Cabe destacar que a extensa normatização brasileira sobre as condições e os ambientes de trabalho pode ser "confundida" com um excesso de regulamentação governamental nas questões privadas e entrar no bojo das propostas flexibilizadoras do neoliberalismo.

4) Os incentivos e controles adotados são consistentes entre si?

Silva e Fischer (2008, p. 20) concluem que os incentivos governamentais na forma de flexibilização das alíquotas de recolhimento do SAT foram avaliados pelos entrevistados como os mais promissores para influenciar suas decisões para melhoria do desempenho da SST, demonstrando certo teor de consistência.

A AE-SST (2010, p. 8), que divulga dados periódicos relativos a esta questão, relata que evidências sugerem que os incentivos econômicos motivam as organizações a investir em SST, alterando o comportamento dos seus colaboradores, resultando na redução das taxas relacionadas a acidentes e doenças decorrentes do trabalho.

Independentemente de particularidades culturais e econômicas de cada país, observa-se que a promoção de incentivos e controles só traz benefícios a todos os abrangidos. Porém, para que a aplicação e o monitoramento de tais ferramentas apresentem resultados eficazes, a definição do centro estratégico é fundamental para o alcance de tais propostas. Não basta a definição de um incentivo para que o mesmo tenha sucesso, nem a imposição de um controle

para que seja adotado pelo público-alvo. Sem a coordenação adequada entre os agentes públicos e privados, as possibilidades de surgimento de lacunas e conflitos que causem desgaste na relação dos envolvidos (e os recursos em ativos específicos sejam depreciados) podem ser consideradas elevadas, o que pode impedir o desenvolvimento do setor.

A formulação de políticas ativas na promoção da SST requer, portanto, a atribuição e delimitação das competências de todos os agentes envolvidos. Mesmo o Brasil não tendo implementado, até o presente, um centro estratégico destinado à coordenação das ações, a sua necessidade é reconhecida há vários anos, como pode ser observado no relatório elaborado pela Comissão Interministerial de Saúde do Trabalhador (CIST), instituída pela Portaria Interministerial nº 1, de 20/04/93:

Verifica-se, portanto, que a saúde do trabalhador é uma questão multifacetária cuja abordagem adequada supõe a integração multisetorial. Os instrumentos legais em vigor esboçam uma Política Nacional de Saúde do Trabalhador, cuja efetiva execução e eficácia supõem a capacidade de atuação coordenada e cooperada entre os órgãos, e reforçam a importância do estabelecimento de uma instância interministerial permanente, de caráter executivo (CIST, 1993, p.17).

Mas este não foi o primeiro momento em que tal questão foi reconhecida. Num período anterior à citação mencionada, também já se observava, no Brasil, a necessidade de definição de um agente articulador entre os diferentes setores envolvidos nas questões relativas à SST. O documento “Descentralização das Ações e Serviços de Saúde: A Ousadia de Cumprir e Fazer Cumprir a Lei” (MS, 1993) ressalta a necessidade de integração institucional, atento à

(...) peculiar situação da área de saúde do trabalhador, cujas ações se encontram hoje distribuídas entre diversos ministérios (...) [recomendando] (...) a constituição de um Grupo de Trabalho específico, que deverá se incumbir do reordenamento da área, estabelecendo papéis e responsabilidades na execução e no financiamento das diversas ações, bem como mecanismos de articulação intersetorial (MS, 1993, p.26).

Além do reconhecimento da necessidade da delimitação de um centro estratégico capaz de promover a SST há mais de vinte anos, especialistas como Oliveira e Vasconcellos (2000, p. 9) reforçam novamente esta demanda, como pode ser observado no trecho a seguir:

Além da criação de uma instância de governo com as características de um “Sistema Integral de Saúde do Trabalhador”, configurado em rede e subordinado ao setor saúde, mas que passe, necessariamente, pelas instâncias do Estado e Sociedade, cujo perfil esteja intimamente associado à questão da saúde do trabalhador, tais como os ministérios implicados, os setores sindicais com discussão acumulada na área, os setores com responsabilidade no campo ambiental, governamentais ou não, os órgãos de classe, o Ministério Público e, entre outros, a Justiça do Trabalho, é preciso reordenar a produção de conhecimentos, nos campos programáticos da saúde do trabalhador.

Tais considerações sugerem que as barreiras enfrentadas atualmente na área de SST, no Brasil, não decorrem da falta de clareza sobre a complexidade e heterogeneidade deste campo. A principal carência observada é que, mesmo após mais de duas décadas a partir deste reconhecimento, a implementação de uma agência capaz de coordenar os agentes públicos e privados envolvidos, nos moldes da aplicação do conceito de Ménard, ou seja, um centro estratégico integralmente empenhado em garantir a cooperação ativa entre todas as partes interessadas na promoção das boas práticas de SST, na forma de uma estrutura híbrida com controles e incentivos, nenhum esforço efetivo neste sentido pode ser observado. O que leva à consideração de uma das possíveis razões pelas quais os avanços na área são limitados às mesmas condições e ao mesmo ritmo do passado. As ações de SST podem ser amplamente observadas na teoria, mas a distância para o seu alcance, na prática, ainda demonstra que há um longo caminho a percorrer.

BIBLIOGRAFIA

ANP - AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2014.** Disponível em: <<http://anp.gov.br/?pg=71976&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1411230486125>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

ARBAGE, Alessandro Porporatti. **Custos de Transação e seu impacto na formação e gestão da cadeia de suprimentos:** estudo de caso em estruturas de governança híbridas do sistema agroalimentar no Rio Grande do Sul. 2004. 280 f. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

AZEVEDO, Paulo Furquim de. Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Instituto de Economia Agrícola**, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 33-52, 2000.

BITENCOURT, Celso Lima; QUELHAS, Osvaldo Luís Gonçalves. **Histórico da Evolução dos Conceitos de Segurança.** 1998. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep1998_art369.pdf>. Acesso em 4 jul. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 05**, de 14 de janeiro de 1991. Trata do Programa de Alimentação do Trabalhador. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3D183EB0013D211318907738/Decreto%20N%C2%BA%2005,%20DE%2014%20de%20janeiro%20de%201991%20-%20reda%C3%A7%C3%A3o%20atualizada.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2013.

_____. **Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST.** Decreto 7.602, de 07 de novembro de 2011. DOU Nº 214, Seção 1, 08/11/2011.

BUAINAIN, Antônio Márcio; SILVEIRA, José Maria F.J. da; MARQUES, M. **O Programa Cédula da Terra e a reorganização fundiária no Brasil.** Campinas: UNICAMP. IE, [s. d.].

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins. Tecnoglobalismo e o papel dos esforços de P&D&I das multinacionais no Brasil. **Parcerias Estratégicas**, n. 22, 2005.

CASSIOLATO, José Eduardo; SZAPIRO, Marina. **Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas.** In: Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local. organizado por LASTRES, Helena Maria Martins; CASSIOLATO, José Eduardo; MACIEL, Maria Lúcia. RelumeDumará Editora, 2003.

CE - Comunidades Europeias. **Tratados que instituem as Comunidades Europeias. Tratados que alteram esses Tratados. Acto Único Europeu.** Luxemburgo: Serviços das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. v. 1. 1987. 1118 p.

CHANG, Ha-Joon. **The political economy of industrial policy.** New York: Palgrave Macmillan, 1996.

_____. **Globalisation, economic development and the role of the state.** London: Zed Books, 2003.

CHANG, Ha-Joon; ROWTHORN, Robert. Role of the state in economic change: entrepreneurship and conflict management. *In*: CHANG, H-J.; ROWTHORN, R. **The role of the state in economic change.** Oxford: Clarendon Press, 1995.

COASE, Ronald H., **The Nature of the Firm**, *Economica*, 4, 386-351, 1937.

COM - COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Improving quality and productivity at work: Community strategy 2007-2012 on health and safety at work.** Brussels, 2007.

DIAS, E.C., MELO, E.M. **Políticas Públicas em Saúde e Segurança no Trabalho.** *In*: MENDES, René. **Patologia do Trabalho: Atualizada e Ampliada.** 2ª ed. São Paulo: Atheneu. p. 1683-1720. 2005.

DIXIT, Ainish. Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review. **The Journal of Human Resources**, Madison, v. 37, n. 4, p. 696-727, Autumn, 2002.

EFILWC - EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. **Economic Incentives to Improve the Working Environment - Summary and conclusions of an international study.** Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. p. 1994 - 50.

ELSLER, Dietmar; NIKOV, Alexander. **European Approaches for Economic Incentives in Occupational Safety and Health.** *In*: Quality of Work and Products in Enterprises of the Future. Edited by H. Strasser, K. Kluth, H. Rausch and H. Bubb. Ergonomia Verlag. Stuttgart, 2003.

EU-OSHA – European Agency for Safety and Health at Work. **Plano de Gestão Anual e Programa de trabalho para 2008.** Bilbao. 2007. Disponível em: <https://osha.europa.eu/pt/publications/work_programmes/2008>. Acesso em: 9 jun. 2013.

_____. **Economic incentives to improve occupational safety and health:** a review from the European perspective. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

_____. **How to create economic incentives in occupational safety and health:** A practical guide. 2011. 33 p. Disponível em: <https://osha.europa.eu/en/publications/literature_reviews/guide-economic-incentives>. Acesso em: 29 jun. 2013.

_____. **Estimating the cost of accidents and ill-health at work:** A review of methodologies European Risk Observatory. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. 61 p.

_____. Legislação europeia em matéria de saúde e segurança. Disponível em: <<https://osha.europa.eu/pt/legislation>>. Acesso em: 4 mai. 2014.

FARINA, E.M.M.Q. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais: um ensaio conceitual. **Gestão e Produção**, v. 6, n. 3, p. 147-161, 1999.

FERREIRA, J. Novas Tecnologias e Organização do Trabalho. **Organizações & Sociedade**, América do Norte, v. 7, n. 19, mai. 2000. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10521/7526>>. Acesso em: 22 Jul. 2014.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e Conflito**. Rio de Janeiro. 2011.

_____. **Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: O Papel da Coordenação em Estruturas Híbridas**. IPEA. Texto para Discussão. 2013.

_____. **Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: O Papel da Coordenação em Estruturas Híbridas**. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas – Brasília: Ipea, 2014. 385 p.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro. **Observações sobre a economia institucional: há possibilidade de convergência entre o velho e o novo institucionalismo?** In: Encontro Nacional de Economia Política, 5, Fortaleza, 2000.

IBRD. **Data by country: Brazil**. 2014. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/brazil/portuguese>>. Acesso em 15 ago. 2013.

ILO - INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Guidelines on occupational safety and health management systems**. Geneva, International Labour Office, 2001.

_____. **Occupational safety and health**, 2003. Disponível em: <http://www.OIT.org/public/english/region/eurpro/moscow/areas/safety/docs/safety_in_numbers_en.pdf>. Acesso em 26 abr. 2014.

_____. **ILO urges global safety culture: Work hazards kill millions, cost billions**. World of Work, nº.47, 2003. p. 23-5.

_____. **The ILO: What it is. What it does**. Geneva. 2004a. 57 p.

_____. **Global Strategy on Occupational Safety and Health**. 2004b.

_____, **ILO introductory report: global trends and challenges on occupational safety and health**, XIX World Congress on Safety and Health at Work, Istanbul, September 2011. Disponível em: <http://www.OIT.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_162662.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2013.

_____. **ILO introductory report: global trends and challenges on occupational safety and health** : XIX World Congress on Safety and Health at Work: Istanbul Turkey, 11-15 September 2011 / International Labour Office.- Geneva: ILO, 2011. 64 p.

_____. **Plan Safe, Plan Healthy: Guidelines for Developing National Programmes on Occupational Safety and Health**. Genebra. Suíça. 2013. 84 p.

_____. **Country profiles on occupational safety and health**. 2014. Disponível em: <<http://www.ilo.org/safework/countries/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

KIMURA, Renata Megumi. **Indústria brasileira de petróleo: uma análise da cadeia de valor agregado**. 2005. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. 104 p. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/CapitalHumano/Arquivos/PRH21/Renata-Megumi-Kimura_PRH21_UFRJ_G.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2014.

LASTRES, Helena Maria Martins; CASSIOLATO, José Eduardo. **Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais**. Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. 2003. 29 p. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/redesist>. Acesso em: 15 jun. 2014.

MACDOWELL, Maria Cristina; CAVALCANTI, José Carlos. **Contribuições recentes à teoria da integração vertical**. 2001. Disponível em: <<http://www.decon.ufpe.br/integ1.htm>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

MAGALHÃES, Humberto Piragibe. **Acidente do Trabalho**, Editora Borsoi, 1972.

MALLMANN, Dorval Olívio. **Análise das políticas de suprimento praticadas pelas grandes empresas industriais brasileiras**. 2000, 318 f. Tese (Doutorado em Administração) — Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

MARGULIS, Sérgio. **A regulamentação ambiental: instrumentos e implementação**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. 41 p. (Texto para Discussão, 437).

MARX, Karl. **O Capital**. Vol. I. 5a.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MÉNARD, Claude. Hybrid organizations. *In*: KLEIN, P. G.; SYKUTA, M. E. **The Elgar companion to transaction costs economics**. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

MENDES René. **A atualidade de Ramazzini, 300 anos depois**. <<http://www.saudeetrabalho.com.br/textos-miscelania-6.htm>> (acessado em 29/Apr/2014).

MENDES, René; DIAS, Elisabeth Costa. Da medicina do trabalho à saúde do trabalhador. **Revista de Saúde pública**, São Paulo, 25: 341-9, 1991.

MENDONÇA, Marcos Almeida; HORA, Henrique Rego Monteiro da; COSTA, Helder Gomes; MONTEIRO, Gina Torres Rego. Qualidade de vida no trabalho no setor petrolífero: uma comparação entre os colaboradores *onshore* e *offshore*. **R. bras. Qual. Vida**, Ponta Grossa, v. 6, n. 2, p. 115-29, abr./jun. 2014.

MONSALVE, Sergio. John Nash y lateoría de juegos. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. **Lecturas Matemáticas**. Volumen 24 (2003), páginas 137–149

MPS - MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **FAP - Fator Acidentário de Prevenção**. 2009. Disponível em: <<http://www2.dataprev.gov.br/fap/fap.htm>>. Acesso em 8 fev. 2014.

OSHWIKI contributors. **Externaleconomic incentives for prevention**. 2013a. Disponível em: <http://oshwiki.eu/index.php?title=External_economic_incentives_for_prevention&oldid=241906>. Acesso em 23 ago. 2013.

_____. **Prevention and control strategies.** 2013b. Disponível em: <[http://oshwiki.eu/index.php?title=Prevention and control strategies&oldid=241855](http://oshwiki.eu/index.php?title=Prevention_and_control_strategies&oldid=241855)>. Acesso em 23 ago. 2013.

PERES, Ursula Dias. Custos de Transação e Estrutura de Governança no setor público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, São Paulo, v. 9, n. 24, p. 15-30, mai./ago. 2007.

PONDÉ, João Luiz; FAGUNDES, Jorge; POSSAS, Mario. Custos de Transação e Políticas de Defesa da Concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 2, IE/UFRJ. 1998.

SAAD, Eduardo Gabriele. Legislação de Acidentes do Trabalho. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**. v. 1, n. 1. São Paulo. 1973. p. 42-7.

SANCHEZ, Otávio Próspero. Criação e Extração de Valor Econômico pelo uso da internet, em negócios entre empresas. 2001. 204 f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2001.

SANTANA, Vilma Sousa, ARAÚJO-FILHO, José Bouzas, ALBUQUERQUE-OLIVEIRA, Paulo Rogério, BARBOSA-BRANCO, Anadergh. Acidentes de trabalho: custos previdenciários e dias de trabalho perdidos. **Rev Saúde Pública** 2006;40(6):1004-12

SANTOS, Adolfo Roberto Moreira. O Ministério do Trabalho e Emprego e a Saúde e Segurança no Trabalho. In: Saúde e segurança no trabalho no Brasil : aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores [texto] / Organizadores Ana Maria de Resende Chagas, Celso Amorim Salim, Luciana Mendes Santos Servo. – 2. ed. – São Paulo : IPEA : Fundacentro, 2012. 391 p. :il., gráfs., tabs. ; 23 cm.

SEN, Amartya (October 1993). **Markets and freedom: Achievements and limitations of the market mechanism in promoting individual freedoms.** Oxford Economic Papers **45** (4): 519–541. Disponível em <http://www.cs.princeton.edu/courses/archive/spr06/cos444/papers/sen.pdf>

SILVA JÚNIOR, D. I.; FERREIRA, M. C. Escala para avaliação de estressores ambientais no contexto *off-shore oil* (EACOS). **Avaliação Psicológica**, v. 6, n. 2, p. 139–146, dez. 2007.

SILVA, Rogério Galvão da; FISCHER, Frida Marina. **Incentivos Governamentais para Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho:** em busca de alternativas e possibilidades. **Saúde Soc.** São Paulo, v. 17 n. 4, p. 11-21, 2008.

SILVEIRA, Rosemari Monteiro Castilho Foggiatto; BAZZO, Walter Antonio. Ciência, tecnologia e suas relações sociais: a percepção de geradores de tecnologia e suas implicações na educação tecnológica. **Revista Ciência e Educação**, vol.15, nº 3, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-73132009000300014&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jul. 2014.

SIMON, Herbert Alexander. **Comportamento administrativo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970. 311 p.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações.**v. I, Nova Cultural, 1988, Coleção "Os Economistas", pág. 17-54.

SOUZA, Arlindo Antonio de. Perfil do homem offshore: aspectos relevantes nas relações no trabalho e familiares. **Cadernos de Pesquisas em Administração**, v. 1, n. 3, p. 8, 1996.

SWANN, Peter. **The Economics of Innovation: An Introduction**. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.

TEIXEIRA, Marilane. **A terceirização na Petrobrás: características do processo de terceirização e iniciativas de representação dos trabalhadores**. São Paulo: Instituto Observatório Social e Rede Latino-Americana de Empresas Multinacionais, 2011. 38 p. Disponível em: <http://www.observatoriosocial.org.br/site/sites/default/files/relatoriogeral_petrobras_redlat_set2011_0.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2014.

TFUE. **Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia**. Jornal Oficial nº C 326 de 26/10/2012.p. 47– 390. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>>. Acesso em 2 dez. 2013.

UE - União Europeia. **Tratado de Amsterdão**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. 1997. 144 p.

WILLIAMSON, Oliver Eaton. **Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications** Free Press, New York. 1975.

_____. **The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes**. Journal of Economic Literature, Vol. 19, December, 1981. p. 1537-68.

_____. **The Economic Institutions of Capitalism**. Free Press, New York, 1985.

_____. **Economic organization: firms, markets and policy control**. New York: New York University Press, 1986.

_____. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1996.

WHO – World Health Organization. **Workers' health: global plan of action**. Sixtieth World Health Assembly, 2007. Disponível em: <http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA60/A60_R26-en.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2014.

_____. **WHO Global Plan of Action on Workers' Health (2008-2017): Baseline for Implementation**. Global Country Survey 2008/2009. Executive Summary and Survey Findings. Geneva, April 2013. 46 p.

ZYLBERSZTAJN, Decio. **Estruturas de Governança e Coordenação do Agribusiness: Uma Aplicação da Nova Economia das Instituições**. 1995, 241 f. Tese (Livre docência em Administração) — Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.