

Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho -
Fundacentro
Programa de Pós-Graduação Trabalho, Saúde e Ambiente

Márcia Fantinel Spindler

O regime regulatório brasileiro de segurança e saúde no trabalho
e a gestão dos riscos ocupacionais:
discussão sobre o panorama atual

São Paulo
2013

Márcia Fantinel Spindler

O regime regulatório brasileiro de segurança e saúde no trabalho
e a gestão dos riscos ocupacionais:
discussão sobre o panorama atual

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em trabalho, saúde e ambiente.

Área de concentração: Segurança e saúde do trabalhador.

Linha de pesquisa: Políticas públicas.

Orientador: Paulo Cesar Vaz Guimarães

São Paulo
2013

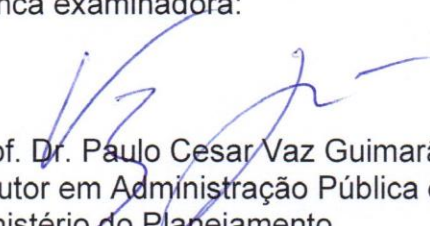
Márcia Fantinel Spindler

O regime regulatório brasileiro de segurança e saúde no trabalho e a gestão dos riscos ocupacionais: discussão sobre o panorama atual

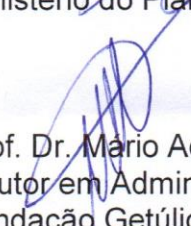
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – Fundacentro, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em trabalho, saúde e ambiente.

Aprovado em 9 de setembro de 2013.

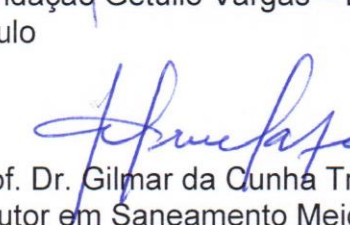
Banca examinadora:



Prof. Dr. Paulo Cesar Vaz Guimarães (orientador)
Doutor em Administração Pública e Governo
Ministério do Planejamento



Prof. Dr. Mário Aquino Alves
Doutor em Administração de Empresas
Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo



Prof. Dr. Gilmar da Cunha Trivelato
Doutor em Saneamento Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Programa de Pós-Graduação “Trabalho, Saúde e Ambiente” da Fundacentro

RESUMO

A busca por maneiras adequadas para prevenir e minimizar os efeitos adversos do labor à saúde dos trabalhadores sempre foi e será um desafio para os reguladores. Com as céleres mudanças tecnológicas e organizacionais geradas pela globalização, atuações estatais que estabelecem deveres gerais, de forma a estimular modos de auto-organização reflexivos e críticos dentro das empresas, têm sido preferidas. Neste contexto, em alguns países, a implantação de práticas de gestão tem sido aconselhada, e até exigida, para que os deveres regulatórios sejam concretizados. Por isso, nesta pesquisa, objetivou-se examinar o regime regulatório brasileiro de segurança e saúde no trabalho, a fim de verificar se ele conduz as organizações à gestão dos riscos ocupacionais. A operacionalização da investigação contou com as seguintes etapas: revisão bibliográfica; coleta de dados através de observação direta e notas de campo, análise documental e aplicação de questionários; apreciação dos dados através da análise hermenêutico-dialética; caracterização do regime regulatório brasileiro de SST com base na proposta de regime de regulação do risco e na abordagem cibernética apresentadas por Hood, Rothstein e Baldwin em 'The government of risk'; avaliação da implementação e da prática deste regime em cinco fundições de metais ferrosos, localizadas no estado de São Paulo. Ao final, conferiu-se que o regime estudado centra-se no Estado e, em decorrência, as condutas das empresas direcionam-se para o cumprimento da letra estrita das normas e não, para o alcance dos escopos que por elas foram estabelecidos.

Palavras-chave: Regulação. Risco. Segurança e saúde no trabalho.

ABSTRACT

The search for appropriate ways to prevent and minimize adverse occupational effects to the workers' health has always been and will continue to be a challenge for the regulators. With the rather fast technological and organizational changes generated by globalization, State actions that establish general duties, so as to stimulate reflective critical self-organizing modes within companies, have been preferred. In this context, in some countries, the implementation of management practices has been recommended and even required, so that the regulatory duties are achieved. For this reason, in this research, the aim was to examine the Brazilian regulatory regime of safety and health at work, in order to verify whether it leads organizations to an occupational risk management. The operationalization of the research included the following steps: literature review; data collection through direct observation and field notes, document analysis and application of questionnaires; assessment of the data through the hermeneutic-dialectic analysis; characterization of the Brazilian regulatory regime of OHS, based on the risk regulatory regime and on the cybernetic approach presented by Hood, Rothstein and Baldwin in 'The government of risk'; evaluation of implementation and practice of this scheme in five ferrous metal foundries, located in the State of São Paulo. In the end, it was verified that the regime under study is centered on the State and, as a result, the companies' conducts are directed towards strict compliance with the rules and not to the range of scopes that have been established by them.

Key words: regulation; risk; occupational health and safety

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Organograma do Ministério do Trabalho e Emprego	61
Figura 2 – Organograma da Inspeção do Trabalho Brasileira	64
Figura 3 – Fluxograma do desenvolvimento da análise hermenêutico-dialética	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Variedades de regulação.....	21
Quadro 2 – Multas administrativas de valor variável (em reais) aplicadas pelo MTE	70
Quadro 3 – Síntese da análise dos questionários aplicados aos profissionais de SST.....	81
Quadro 4 – Síntese das visitas, dos PPRA e PCMSO das empresas investigadas	81
Quadro 5 – Síntese da análise dos questionários entregues ao público leigo	90
Quadro 6 – Conteúdo do regime regulatório de SST esperado para a hipótese das falhas de mercado.....	95
Quadro 7 – Conteúdo do regime regulatório de SST observado para a hipótese das falhas de mercado.....	96
Quadro 8 – Respostas estatais esperada e observada à opinião pública.....	98
Quadro 9 – Configuração dos interesses empresariais organizados no regime regulatório	100
Quadro 10 – Conteúdo do regime regulatório versus três conjuntos de expectativas	103
Quadro 11 – Elementos de controle do regime regulatório versus três conjuntos de expectativas	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACGIH:	American Conference of Governmental Industrial Hygienists
AFT:	Auditor fiscal do trabalho
CAT:	Comunicação de Acidente do Trabalho
CF:	Constituição Federal
CIPA:	Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
CLT:	Consolidação das Leis do Trabalho
CTPS:	Carteira do Trabalho e Previdência Social
DEFIT:	Departamento de Fiscalização do Trabalho
DSST:	Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho
DORT:	Doenças osteomusculares relacionadas ao trabalho
DOU:	Diário Oficial da União
EPI:	Equipamento de Proteção Individual
FAP:	Fator Acidentário Previdenciário
GT:	Grupo Técnico
GTT:	Grupo de Trabalho Tripartite
HPA:	Hidrocarbonetos policíclicos aromáticos
HSE:	Health and Safety Executive
FUNDACENTRO:	Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho
ISO:	International Organization for Standardization
IVC:	Instituto Verificador de Circulação
LER:	Lesões por Esforço Repetitivo
MTE:	Ministério do Trabalho e Emprego
NR:	Norma Regulamentadora
OIT:	Organização Internacional do Trabalho
PCMSO:	Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional
PPRA:	Programa de Prevenção de Riscos Ambientais
RAIS:	Relação Anual de Informações Sociais
RIT:	Regulamento da Inspeção do Trabalho
SESMT:	Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho

SFIT: Sistema Federal de Inspeção do Trabalho
SIT: Secretaria de Inspeção do Trabalho
SRTE: Superintendência Regional do Trabalho e Emprego
SST: Segurança e Saúde no Trabalho

SUMÁRIO

1	Introdução	11
1.1	Objetivos	14
2	Contextualização.....	16
2.1	A ação regulatória	16
2.1.1	Considerações históricas e iniciais	16
2.1.2	A ação regulatória e suas variedades	20
2.1.3	Falhas regulatórias	27
2.2	Risco e ações regulatórias decorrentes	28
2.2.1	O universo do trabalho e a regulação de SST	33
2.2.1.1	Considerações iniciais	33
2.2.1.2	Sobre a regulação de SST	36
2.2.2	Regime de regulação do risco à saúde	39
2.3	Regulação de SST no Brasil	45
2.3.1	Breve histórico	45
2.3.2	As normas regulamentadoras relativas à segurança e medicina do trabalho	49
2.3.2.1	As NR no ordenamento jurídico	58
2.3.3	O Ministério do Trabalho e Emprego	60
2.3.3.1	Sobre a fiscalização das NR	66
3	Metodologia	74
3.1	Plano de pesquisa.....	74
3.2	Técnicas utilizadas na coleta dos dados	76
3.2.1	Observação direta aberta e notas de campo	76
3.2.2	Análise documental	76
3.2.3	Aplicação de questionários individuais	78
3.3	Análise dos dados	79
3.4	Caracterização do regime	90
4	Resultados e discussão	92
4.1	O regime regulatório brasileiro de SST	92
4.1.1	Contexto e conteúdo do regime regulatório segundo a hipótese das falhas de mercado	93
4.1.1.1	Conteúdo normativo esperado para a hipótese das falhas de mercado	93

4.1.1.2	Conteúdo do regime regulatório observado para a hipótese das falhas de mercado	95
4.1.2	A opinião pública como modelador do conteúdo do regime regulatório	97
4.1.3	Interesses, lobbies e especialistas modelando o conteúdo do regime regulatório	99
4.1.4	União das análises sobre os modeladores do regime regulatório	102
4.1.4.1	Elementos de conteúdo frente ao contexto do regime	103
4.1.4.2	Integração do contexto com os elementos de controle do regime	104
4.1.4.3	Considerações gerais sobre os elementos de conteúdo e os de controle	106
4.2	Reflexões sobre o regime regulatório e a gestão dos riscos ocupacionais	108
5	Considerações finais	123
	REFERÊNCIAS.....	127
	APÊNDICE A – Indústria de fundição.....	138
	APÊNDICE B – Questionário dirigido aos profissionais de SST e membros da CIPA das empresas investigadas	141
	APÊNDICE C – Questionário dirigido ao público leigo	143
	APÊNDICE D – Termo de consentimento livre e esclarecido	144
	APÊNDICE E - Autorização para utilização de informações obtidas durante ações fiscais do MTE – SRTE/SP.....	145

1 INTRODUÇÃO

As atuações governamentais sobre os problemas de segurança e saúde no trabalho (SST) têm se modificado ao longo do tempo, a fim de encontrar maneiras mais adequadas para prevenir e minimizar efeitos adversos à saúde dos trabalhadores.

Historicamente a construção das legislações relacionadas ao assunto foi feita de forma reativa, em resposta a desastres, acidentes e adoecimentos. Ao tentar cobrir contingência atrás de contingência, os reguladores foram deixando-as extensas, minudenciadas e complexas. O que desestimulava as suas aplicações e enfraquecia os seus propósitos de assegurar a proteção da saúde (CSHW, 1972).

Em tempos de mercados integrados, de velozes mudanças tecnológicas e organizacionais e, ainda, de novas atitudes e expectativas sociais, diversos tipos de críticas a este estilo tradicional de regulação, que utiliza a estratégia normativa de comando e controle, têm sido feitas. Sobretudo, porque não é possível prescrever regras que sejam capazes de acompanhar a atual dinâmica mundial – que gera incertezas e mantém a realidade dos ambientes internos e externos das empresas sempre inacabada e, sem um contexto no qual as decisões organizacionais podem se basear (GIOVANNINI, 2002; BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

Estas incertezas, no âmbito da SST, manifestam-se nos riscos que estão vinculados ao uso de novos materiais, às novas tecnologias de produção, às novas relações contratuais e formas de organização, ao aumento da competitividade, à deterioração das negociações coletivas e, até mesmo, das entidades reguladoras estatais – que por estarem limitadas às fronteiras nacionais, já não conseguem garantir continuamente condições de trabalho seguras e humanas (EU-OSHA, 2002; ALBRACHT, 2005).

Oportunamente, já que o termo risco não possui uma definição padrão, elucida-se que nesta pesquisa ele será entendido como “a combinação da probabilidade de que ocorra um evento perigoso com a severidade das lesões ou dos danos causados por esse evento à saúde das pessoas” (OIT, 2005, p.41).

Este conceito, às vezes com sutis alterações, é bastante empregado na área de SST. No entanto, julga-se que a substituição da palavra probabilidade por possibilidade o deixaria mais coeso, pois, enquanto a probabilidade realça apenas elementos tecnocráticos, a possibilidade inclui o humano, demonstrando que riscos são construções sociais e, muitas vezes, imprevisíveis (SLOVIC, 1987; LUPTON, 2006; CLARKE, 2008).

Devido aos riscos estarem envolvidos em situações complexas, seus controles requerem medidas preventivas abrangentes, que devem ir além do mero cumprimento da legislação, a fim de estimular modos de auto-organização reflexivos e críticos dentro das empresas (BLUFF, 2003; OIT, 2005; BORCK e COGLIANESE, 2009).

Em sintonia com este posicionamento, e reconhecendo as limitações da regulação tradicional, alguns países têm alterado suas legislações para deixá-las mais flexíveis e adaptáveis à natureza do trabalho disponível - já que é de acordo com esta disponibilidade que as prioridades de saúde e segurança devem ser elegidas. Assim, ao invés de determinar precisamente as medidas a serem aplicadas a cada situação, muitos ordenamentos jurídicos passaram a estabelecer objetivos e deveres gerais (BLUFF, 2003; FOSTER, 2011).

De acordo com Power (2004), esta abordagem regulatória, ao mesmo tempo que dá mais liberdade de escolha para as organizações, alivia os reguladores do fardo econômico e epistêmico da regulação detalhada, possibilitando que os mesmos se concentrem, mormente, na supervisão dos sistemas implantados pelos empregadores. Ou seja, ela possibilita que a regulação pública aproveite as atividades dos controles privados; inclusive, para proteger seus idealizadores das possíveis consequências que suas escolhas podem desencadear (ROTHSTEIN, 2006).

Por permitir que as empresas desenvolvam seus próprios processos de gerenciamento, de modo a se concentrar em problemas sistêmicos, e não em deficiências individuais, este enfoque, apesar de também ter suas limitações, foi influência terminante para o desenvolvimento da gestão no campo da SST (BLUFF, 2003; GUNNINGHAM e SINCLAIR, 2009).

Nas últimas décadas, a implantação de práticas de gestão tem sido bastante aconselhada, e às vezes até exigida, para aprimorar a segurança e resguardar a saúde nos locais de trabalho. Particularmente, porque elas abordam aspectos organizacionais e de desempenho de SST - que miram avanços contínuos, ao invés de pontuais (BLUFF, 2003; OIT, 2005).

Cabe esclarecer, no entanto, que neste estudo não se tem a pretensão de debater sobre processos ou sistemas de gestão. Mas, sim, considerar que algumas das suas diretrizes podem trazer benefícios para a saúde - em sua acepção mais ampla - dos trabalhadores. Nesse sentido, a gestão dos riscos ocupacionais será entendida como iniciativas onde todos os membros de uma organização se comprometem a implementar ações destinadas à melhoria dos ambientes e das condições de trabalho e, por conseguinte, à aperfeiçoar constantemente o desempenho em SST.

No Brasil, as ações referentes à segurança e à saúde nos ambientes laborais são norteadas, principalmente, pelas Normas Regulamentadoras emitidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), órgão da administração federal direta ao qual compete a regulamentação do tema - em consonância com o teor previsto e delimitado no capítulo V da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (BRASIL, 1943).

Atualmente, estão em vigor 35 normas, que são de cumprimento obrigatório para todos os locais de trabalho que possuem empregados regidos pela CLT. Resumidamente, pode-se dizer que elas estabelecem regras genéricas e regras dirigidas para atividades e perigos¹ específicos. A proposta fundamental das mesmas é reduzir as chances de ocorrerem lesões ou doenças conexas ao labor através da implementação de medidas que visam a identificação, a avaliação e o controle dos riscos ocupacionais.

Não obstante a execução de tais preceitos ser impositiva, a elaboração é realizada de forma colaborativa, através de equipes que contam com a participação de representantes de empregadores, de empregados e do governo – sendo que incumbe a estes últimos proferir a decisão final se o consenso não for atingido. O

¹ Perigo: o que é intrinsecamente suscetível de causar lesões ou danos à saúde das pessoas (OIT, 2005).

monitoramento da observância destes regulamentos, por sua vez, é feito por meio de fiscalização direta efetuada pelos auditores fiscais do trabalho (AFT), os quais são responsáveis, igualmente, pela obtenção da conformidade, no caso de eles não estarem sendo aplicados, ou, estarem de forma inadequada.

Ainda que estas normas sejam essencialmente prescritivas e, legalmente, as suas aplicações devem ser impostas por meio de sanções, os auditores gozam de alto grau de discricionariedade na efetivação de suas tarefas. Isto lhes permite optar por não punir diretamente as organizações cujas obrigações legais estiveram inadequadas, e sim, por orientar e promover diálogo, baseado na colaboração entre o governo e os atores sociais, que seja capaz de difundir boas práticas preventivas. Portanto, se bem conduzidos, estes atores governamentais podem estimular as empresas a alcançarem resultados positivos e sustentáveis, independente da frequência com que o cumprimento das leis e dos regulamentos é verificado (PIRES, 2009-b e 2010).

1.1 Objetivos

Diante do exposto, esta dissertação tem como objetivo geral examinar se, no Brasil, o regime regulatório de segurança e saúde no trabalho conduz as empresas à gestão dos riscos ocupacionais.

Os objetivos específicos são:

- a) Discutir a evolução, as características e os desafios do regime regulatório brasileiro de SST.
- b) Analisar o referido regime com base no método proposto por Hood, Rothstein e Baldwin (2001).

Para tal, este documento foi organizado em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, por meio de revisão da literatura, contextualiza-se o tema. Explora-se, abreviadamente, os encadeamentos históricos relativos a ações regulatórias, as multiplicidades destas, bem como, as estratégias, as forças e as fraquezas das principais variações. Em seguida, apresenta-se noções básicas sobre os regimes de regulação do risco, aprofundando-se alguns saberes quanto ao

regimes de regulação do risco à saúde. Ao fim desta etapa, discorre-se sobre a regulação brasileira de SST.

Na segunda, apresenta-se o plano de pesquisa e se esclarece como os dados empíricos foram coletados e analisados e, sob qual perspectiva foram confrontados com os teóricos. Expõe-se, ainda, de forma concisa, a metodologia que será utilizada para compreender e tipificar o regime regulatório de SST. Na parte seguinte, que é a dos resultados e discussão, desenvolve-se a caracterização do regime e, após, discute-se como o mesmo reflete nas condutas das organizações - sempre sob o aspecto da segurança e da saúde.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

Nesta seção buscar-se-á compreender aspectos atinentes à ação regulatória em geral e, à de SST praticada no Brasil.

2.1 A ação regulatória

A seguir serão apresentados dados genéricos sobre regulação.

2.1.1 Considerações históricas e iniciais

As políticas de Estado e as instituições não são estáticas. Guiadas, principalmente, pelas filosofias de governos e pelos cenários econômicos – que atuam como determinantes dos valores que devem ser destacados na gestão de um país, elas evoluem ao longo do tempo. É este desenvolvimento – que pode ter resultados positivos ou negativos - que molda as instruções de mudança econômica para o crescimento, estagnação ou declínio (EISNER, 2011).

Apesar de haver modificações permanentes na administração de um território, algumas políticas e instituições apresentam relativa constância, sendo que, em geral, longas temporadas de estabilidade são a regra. Este equilíbrio relaciona-se com fases de crescimento. Contudo, ele pode se partir e suscitar um descrédito nos conjuntos de ideias vigentes. É neste momento que as crises surgem. Mas elas não chegam sós. Trazem oportunidades para transformações significativas e rápidas, que alteram a trajetória do desenvolvimento (EISNER, 2011).

Períodos intercalados de progresso, estagnação e crises costumam se repetir. A crise de 1929, por exemplo, colocou em dúvida os princípios do liberalismo clássico – que defendia a liberdade individual nos campos econômico, político, religioso e intelectual e desaprovava qualquer esforço governamental com o intuito de regular os costumes e as práticas de sua sociedade. Em decorrência foi desencadeado, principalmente nos Estados Unidos mas também nas demais economias, um processo de reformulação das práticas capitalistas, que as relacionou com o poder de intervenção do Estado.

De fato, a imagem de um Estado interventor afirmou-se historicamente no período entre as duas guerras nos Estados Unidos e, a partir do segundo pós-guerra na Europa Ocidental. Devido a situações políticas e socioeconômicas bem definidas, com mercados autocentrados, nestas ocasiões emergiu uma dinâmica onde os Estados controlavam simultaneamente o crescimento das produções e das demandas; geravam postos de trabalho para estimular o consumo do que era produzido. Em outras palavras, a relação salarial foi utilizada como meio de recomposição da produção e do consumo de massa (FRANCHINI e CASTRO, 2004).

Nascimento (2011) descreve que o Estado, neste momento, valendo-se de técnicas como o planejamento, o dirigismo econômico, a interferência nos contratos, entre outras, passou a tomar posição-chave na economia. Paralelamente, como expressão desta rearticulação de papel - na qual os governantes assumiam, cada vez mais, responsabilidades sociais, fortaleceram-se o direito do trabalho e o da previdência.

Este modelo de administração - que foi marcado por ampla regulamentação e crescente complexidade das funções estatais, com o desígnio de estabelecer o bem-estar social - teve êxito por algum tempo. Porém, como os ambientes são dinâmicos por natureza, as políticas desenvolvidas nesta fase, cujas falhas de concepção foram ficando cada vez mais visíveis, começaram a se romper, juntamente o contexto que as moldou.

No final dos anos 60, a produção e o consumo internos dos países desequilibraram-se. Conseqüentemente, surgiram os primeiros sinais da queda de rentabilidade do capital industrial e da diminuição da capacidade de acumulação, com decréscimo na criação de novos empregos. Esta redução do ritmo de acumulação de capital ocasionou, ainda, o aumento das despesas públicas com as funções previdenciárias. Diante das conseqüências inflacionárias dos gastos e da estagnação econômica, os Estados viram-se incapazes de prover todas as obrigações assumidas (FRANCHINI e CASTRO, 2004; EISNER, 2011).

Como o regime de acumulação firmado em mercados autocentrados mostrava-se antiquado, as organizações, impulsionadas pela inovação tecnológica em bens e

serviços, foram em busca de valorização e, para tal, deixaram de reproduzir o capital a nível nacional para fazê-lo a nível mundial. Esta expansão do capital - que ocorreu de forma acelerada, com fluxo quase livre de capitais financeiros, fez com que o espaço nacional e os espaços econômicos não coincidissem mais. Em decorrência, o Estado, na sua concepção clássica, foi perdendo gradativamente sua função de gestor exclusivo da força de trabalho e da moeda (SILVA, 1993; FRANCHINI e CASTRO, 2004).

De acordo com Eisner (2011), estas conjunturas abriram uma janela de oportunidade para que os adversários do Estado regulador iniciassem uma nova etapa de mudança política, que viria a construir as bases para um novo regime, o qual foi denominado de neoliberal.

No neoliberalismo, prevalecem ideias políticas e econômicas capitalistas que defendem a mínima interferência estatal e o livre comércio. Sendo assim, durante a época em que estes pensamentos predominaram, a regulação social foi bastante restringida, pois, acreditava-se que o igualitarismo promovido pelo Estado de bem-estar destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, elementos essenciais para a prosperidade de todos (ANDERSON, 1995; EISNER, 2011).

Tendendo a extinguir as bases constitucionais de governos autoritários, mas sem renunciar à promoção do bem-estar e da justiça social, os estados adeptos deste regime optaram, então, por substituir a intervenção direta - que presumia-se cara, ineficiente e imprópria para a realização dos direitos fundamentais do homem - pela indireta. Logo, foram criadas entidades para promover a regulamentação, o controle e a fiscalização dos serviços públicos cuja execução havia sido transferida para a iniciativa privada (PACHECO, 2006).

Além do compartilhamento da função regulamentar, as políticas de desestatização, a simplificação das legislações, a pouca intromissão dos governos nos mercados de trabalho, o uso da lei da oferta e da demanda para a regulação dos preços, a integração econômica global, entre outros, são preceitos que compunham este regime.

Ainda que várias destas orientações estejam sendo praticadas, a globalização tem sido identificada por muitos como um processo que permanentemente transforma as economias pelo mundo, tornando irrelevantes as antigas relações de produção e, provavelmente, o Estado-nação em si. Todavia, deve-se notar que o sucesso desta integração mundial não está relacionado com a ausência de instituições e de políticas públicas, mas sim com as suas força e robustez. Isto se justifica pelo fato de que são delas os papéis centrais na constituição dos padrões de modelagem de interação econômica e política, e, conseqüentemente, nas economias e políticas locais (EISNER, 2011).

Ou seja, mesmo que certos poderes estatais tenham sido enfraquecidos com a globalização, é imperativo que as instituições nacionais mostrem-se sólidas, uma vez que o Estado continua sendo um agente importante na indução do desenvolvimento. É ele que deve desenvolver uma forma de atuação capaz de incorporar as transformações trazidas pela nova ordem internacional (DINIZ, 2001). Por conseguinte, em relação a este ponto de vista o regime neoliberal mostra-se falho (EISNER, 2011).

Como se percebe, o escopo, a forma e a extensão das regulações, em paralelo com as situações que as conformam, têm se alterado no decorrer da história. Igualmente, a importância relativa destas, com relação a outras funções governamentais - tais como a redistribuição de renda, também tem se mostrado incerta (MAJONE, 2010). Contudo, tanto nos episódios em que os Estados se afirmaram soberanos, como nos que se mostraram menos presentes, normas existiriam e se fizeram necessárias; foram aceitas e também contestadas.

Pelas distintas maneiras de regulação já experimentadas, poder-se-ia pensar que em breve uma fórmula estável de regular seria revelada. Mas, a realidade aponta para o rumo contrário, uma vez que o avanço da integração econômica internacional, a crescente sofisticação das tecnologias e a heterogeneidade das condições socioeconômicas produzidas pela aproximação dos mercados em níveis de desenvolvimento muito diferentes, são fatores que só fazem acelerar as mudanças na esfera reguladora (MAJONE, 2010).

Por esta e outras razões, nos últimos tempos, debates e pesquisas em torno do tema regulação deixaram de ser um simples interesse em como governar por regras, e passaram a ser uma preocupação sobre como atingir os objetivos e metas que foram definidos em relação ao objeto da regulação. Já não se discute se o Estado deve ou não estar envolvido na economia, ou nas demais áreas governamentais, mas sim, como ele se envolve e quais são as suas atividades e seus métodos de governo (BLUFF e GUNNINGHAM, 2003; BALDWIN, CAVE e LODGE, 2010).

Em sintonia com esta alteração de percepção, neste estudo, optou-se por utilizar um conceito mais abrangente do termo regulação. Tal conceito, que foi proposto por Black (2002), manifesta que regulação é o uso intencional de autoridade, em uma tentativa sustentada e orientada, para alterar o comportamento dos outros de acordo com regras ou objetivos definidos com a intenção de produzir resultados amplamente identificados, que pode envolver instrumentos de fixação de normas, de coleta de informação e de modificação de comportamento.

2.1.2 A ação regulatória e suas variedades

Como já indicado, não há como o Estado abster-se das questões que dizem respeito à manutenção da ordem social, pois esta é função precípua sua. Estado e mercado, portanto, não podem ser vistos como equivalentes; na realidade, eles são complementares. É o primeiro que faz com que os mercados cumpram adequadamente as suas funções e contribuam para a organização das relações sociais.

Pondera-se, desse modo, que a ação Estatal se faz necessária, fundamentalmente, por três motivos: para, em uma sociedade capitalista, resguardar as relações produção-consumo das falhas de mercado que a sociedade ou grupos de interesse consideram importante serem controladas; para disciplinar a proteção dos direitos humanos; para promover a solidariedade social (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

As maneiras como esta ação pode ser operacionalizada são muitas, mas suas variações se dão em função de, basicamente, dois elementos: os agentes que a

estão coordenando e a estratégia escolhida. Considerando os agentes, a ação regulatória pode se apresentar de forma: centralizada, quando o regulador é do governo federal; descentralizada, quando o regulador é autoridade pública local; delegada, quando os reguladores são uma agência pública ou entidade privada. As estratégias, por sua vez, podem envolver a imposição de regras amparadas por penalidades ou medidas alternativas como, por exemplo, incentivos econômicos (SOUZA, 2007; BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

Para expor as variedades de regulação de uma forma simples, Lodge e Wegrich (2009) compuseram um quadro onde distinguem os regimes operados pelo governo dos operados pelos atores privados; os regimes que contam com ferramentas tradicionais (conhecidas como comando e controle) dos que contam com instrumentos regulatórios alternativos ao modelo clássico.

Este quadro, que apresenta-se abaixo como quadro 1, fornece uma visão ampla de quatro tipos de regulação, mas, seus elaboradores notam que híbridos também são possíveis.

Quadro 1 - Variedades de regulação

		QUEM REGULA?	
		Governo	Setor privado
COMO REGULA?	Comando e controle	I - Regulação estatal envolvendo comandos apoiados por sanções	III - (Auto) regulação privada
	Alternativas	II - Uso de incentivos do mercado, autocontrole e outras abordagens baseadas em auditoria e gestão	IV - Mercados e normas societais

Fonte: Lodge e Wegrich, 2009.

O item I refere-se ao entendimento tradicional de regulação, onde as regras são elaboradas e fiscalizadas pelo poder público. Nesta variedade, que é a que se popularizou como “comando e controle”, a influência do regulador é exercida através da imposição de normas apoiadas por sanções. Usa-se a legislação para proibir

certas formas de conduta, para exigir ações positivas ou para dificultar a entrada em um dado setor econômico ou mercado (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

Os pontos forte deste tipo de regulação se relacionam ao uso da força da legislação para impor normas com imediatismo e proibir atividades que não estejam em conformidade com tais normas. Isto pode ajudar a banir completamente produtos, atividades ou, até mesmo, comportamentos suscetíveis de produzir danos e, em decorrência, fazer com que os indivíduos acreditem que a “lei” está sendo usada em seu auxílio (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

Já as fraquezas, em contraste, incluem vários fatores. A primeira acena que a relação entre reguladores e regulados pode, por meio de reivindicações dos grupos de interesse e de influência política, tender a tornar-se próxima, fazendo com que a legislação venha a acolher os interesses dos regulados e não do público em geral. A segunda é a sua propensão para produzir regras em excesso, as quais, muitas vezes, mostram-se desnecessariamente complexas e inflexíveis (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

Esse legalismo origina uma série de problemas, como interferências no gerenciamento das organizações; efeitos anticompetitivos, pois inibe comportamentos inovadores; estímulo apenas para o cumprimento da norma, e não para algo melhor; dificuldades na atualização do conteúdo (BLUFF e GUNNINGHAM, 2003; HOPKINS, 2005; BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

Uma terceira fraqueza diz respeito à dificuldade em se estabelecer normas que sejam adequadas a todos os regulados. Não é simples, durante a elaboração das mesmas, refletir sobre os efeitos que serão gerados com suas aplicações, sobre o que será considerado um nível de desempenho apropriado, entre outras questões. A quarta envolve a execução das normas, pois, fica difícil e dispendioso fazer com que todos cumpram normas caras, complexas e que talvez nunca sejam fiscalizadas, pois, a fiscalização também é operosa (BARAM, 2007; BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

O item II do quadro anterior mostra as formas de regulação que comumente são anunciadas como alternativas à tradicional (comando e controle). Estas formas

abarcam instrumentos regulatórios variados, contando com incentivos de mercado para promover a modificação de comportamento ou para controlar as maneiras pelas quais as organizações monitoram seus próprios processos normativos (LODGE e WEGRICH, 2009).

As vantagens deste tipo de sistema de regulação são: redução da captura regulatória; custos menores de aplicação e níveis de critério regulamentar relativamente baixos em comparação com os sistemas tradicionais, uma vez que as recompensas, ou os castigos, operam de maneira mecânica depois que o regime foi organizado e implantado; estímulo à redução dos perigos ou dos comportamentos prejudiciais para o menor nível possível e não para o padrão mínimo estabelecido pela norma; pouca intervenção no gerenciamento das organizações; pressão econômica para que os indivíduos adotem comportamentos aceitáveis (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

Embora os benefícios acima relacionados pareçam promissores, Baldwin, Cave e Lodge (2012) fazem algumas advertências a respeito. Uma delas alude à necessidade de se utilizar mecanismos de inspeção e punição para prevenir que os regulados tenham um entendimento errado quanto as suas responsabilidades (por exemplo, mesmo com a concessão de isenções, deve ficar claro que o pagamento de impostos constitui um dever, sobretudo, se determinados requisitos não são observados). Isto poderia assemelhar este sistema ao de comando e controle.

A outra trata dos custos globais. Não é possível concluir que estes serão menores que os de um regime tradicional. Como a tarefa de determinar o nível ideal de redução dos agentes ou comportamentos perigosos, e também os procedimentos para atingi-lo, é passível de ficar a cargo das partes reguladas, em algumas ocasiões isto pode resultar em custos mais elevados do que aqueles que teriam derivado de determinações dos reguladores públicos.

Além destas ressalvas, os estudiosos supra citados destacam o que consideram ser os pontos fracos deste sistema regulatório. O primeiro é a má resposta aos problemas provenientes de comportamentos irracionais ou descuidados; os mecanismos de incentivo podem influenciar as pessoas responsáveis de forma mais eficaz do que as irresponsáveis ou descuidadas, que são, justamente, as que mais

carecem de regulamentação. O segundo é que estes sistemas dependem de regras altamente complexas para serem praticados, o que pode replicar alguns dos problemas associados com a regulação tradicional.

O terceiro aborda a defasagem regulatória. Em setores que estão sujeitos a mudanças econômicas e tecnológicas constantes, principalmente, incentivos podem vir a ser pobres instrumentos de regulação. Por exemplo, uma empresa que recebe incentivos por sua conduta aparentemente correta hoje, pode estar utilizando novos produtos que só revelarão seus efeitos nocivos nos trabalhadores futuramente. O quarto considera que tais sistemas são inflexíveis, pois, como funcionam de modo mecânico, não há lugar para a discricionariedade (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

Por fim, o quinto relata que este tipo de regulação, além de não proibir a infração, pode ser controverso quanto às recompensas. Há uma certa dificuldade para se fixar os níveis ideais de adequação para o recebimento dos incentivos, porquanto, nem sempre, há como prever os efeitos vindouros. Assim, tais níveis podem vir a precisar de ajustes. Correções podem funcionar para controlar pequenos riscos, mas não podem ser admissíveis para riscos potencialmente catastróficos (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

O item III aponta para os sistemas autorregulatórios ou associativos de regulação. Nestes sistemas, as normas e os procedimentos de fiscalização são criados e desenvolvidos pelas próprias entidades privadas que compõem o segmento que está sendo regulado. Objetivam estabelecer práticas equitativas de mercado e padrões éticos. Um exemplo inclui a autorregulação profissional de natureza privada - como a que existe para as áreas da publicidade e bancária (LODGE e WEGRICH, 2009).

Já o item IV do quadro 1 sugere que os próprios mercados, assim como as instituições que dele fazem parte, agem como dispositivos regulatórios. Esta atuação pode se dar através das leis de concorrência, dos contratos, entre outros instrumentos. Um exemplo de mercado atuando como mecanismo regulatório são os processos de certificações e os códigos de conduta (LODGE e WEGRICH, 2009; BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

Tanto o item III como o IV oferecem vantagens importantes em relação aos outros modos, mas também sofrem de limitações graves. As vantagens abarcam: maior grau de especialização e conhecimento técnico das práticas da área que está sendo regulada; menor formalização - que reduz o custo de criação das regras, facilita a adaptação destas para novos conhecimentos técnicos e evolução das condições econômicas, e permite que a aplicação das mesmas seja mais flexível; internalização dos custos administrativos e; possivelmente, maiores velocidade e eficiência do que a regulamentação governamental direta (MAJONE, 1996a).

As principais limitações são duas. Uma é a captura dos reguladores pelos grupos de interesse que dominam o setor que está sendo regulado – o que é um problema para todos os tipos de regulação. A outra é o monitoramento. Como os profissionais que estão desenvolvendo as normas tendem a ser muito bem informados sobre o seu campo de atividade, a negligência fica menos visível; e isto dificulta a punição dos culpados quando surgem as complicações (MAJONE, 1996a).

As variedades acima apontadas diferem no que diz respeito à natureza das regras e aos meios para medir a adesão a elas e, portanto, afetam diferentemente o comportamento dos indivíduos e das organizações (MAY, 2007). Assim, ao se desenhar uma política pública, é conveniente refletir sobre isto.

Todavia, também não se pode deixar de avaliar os vários níveis que a regulação pode alcançar, uma vez que as políticas nacionais tendem a ser, cada vez mais, projetadas para fora das fronteiras pátrias (DINIZ, 2001; BALDWIN, CAVE E LODGE, 2010). E, sopesando que a abertura das economias nacionais tem ocasionado uma crescente interdependência econômica, política e, até mesmo, ecológica entre as nações, Majone (1996a) vai além. Afirma que os impactos das políticas nacionais estão sendo enfraquecidos no âmbito doméstico e fortalecidos no exterior.

É por isso que, para atingir seus propósitos, as políticas, assim como os sistemas de regulação que nela podem estar abrangidos, devem contar com alguns atributos essenciais, como a transparência e a credibilidade, a sustentabilidade, a especialização.

Meios coercitivos são capazes de executar uma política confusa e sem credibilidade, mas, somente a nível nacional e com altos custos de operação. O sucesso de novas formas de regulação é dependente de proposições e ações que consigam afetar as crenças, as atitudes, os hábitos de consumo e os padrões de produção das diversas pessoas e empresas, associações privadas e unidades descentralizadas de governo, e também, de uma maior abertura aos interessados para as tomadas de decisões. Logo, é a expectativa por mudanças que faz com que a transparência e a credibilidade sejam condições capitais para a eficácia da política (HSE, 2001; MAJONE, 2010).

A sustentabilidade significa que a política precisa ter elementos estruturais que a permitam transpor governos e limites territoriais (SOUZA, 2007; HOOD, ROTHSTEIN e BALDWIN, 2001). A especialização relaciona-se com a sustentabilidade e acena para a necessidade de se ter profissionais especialistas participando da concepção da política e da regulação respectiva. Diferente do que ocorre na justiça comum, reguladores precisam conhecer densamente as especificidades de cada setor, ou tema, a que as regras estão sendo impostas, pois, as decisões e ações cabíveis devem ser efetuadas rapidamente, de forma que acompanhem a evolução do objeto da regulação a nível mundial (SOUZA, 2007; MAJONE, 1996a).

Quanto a este último atributo, uma ressalva deve ser feita. Tratando-se de riscos que envolvem avanços tecnológicos – que criam novos ambientes de risco e sobre os quais a ciência tem poucas informações a fornecer e a história não pode relatar experiências, não haverá profissionais devidamente qualificados para prestar auxílio. Nessa situação, para ter qualidade, a regulação tem que ter o apoio do mandato legislativo – que representa a sociedade, ou produzir resultados que possam ser julgados como eficientes pelo público em geral (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

Quando trata-se especificamente do sistema regulatório, a independência dos reguladores, a responsabilidade e a eficiência constituem critérios normativos importantes (MAJONE, 2010).

Para manter a independência dos reguladores duas coisas são imprescindíveis: compreender que eles não podem ser responsabilizados pelos resultados de suas

decisões, a menos que estejam autorizados a decidir autonomamente e; não tolerar que o oportunismo político interfira ou limite as decisões dos mesmos – que, para passarem credibilidade, precisam ser imparciais (MAJONE, 1996b e 2010).

A responsabilidade exige que os reguladores prestem contas sobre as suas decisões fundamentando-as. É artifício indispensável para a construção de uma política confiável (MAJONE, 1996b). A eficiência, por sua vez, será sempre um conceito relativo, pois, ela relaciona-se aos interesses que estão sendo levados em conta, às opções existentes para atingir os objetivos definidos e às possibilidades de justificar o desempenho do regime regulatório para o público interessado. Uma escolha eficiente pode deixar de sê-lo se surgirem alternativas melhores, ou, se as pessoas envolvidas modificarem suas preferências.

Destarte, Baldwin, Cave e Lodge (2012) salientam, por fim, a importância de se promover constantemente adequações e inovações nas estratégias de regulação, seja por motivo de baixo desempenho, ou seja para atender os novos desafios lançados por novos riscos e novos criadores de risco, ou, por objetivos recém-impostos.

2.1.3 Falhas regulatórias

Falhas regulatórias referem-se a episódios onde as atividades desenvolvidas pelos reguladores não conduziram aos resultados esperados (SOUZA, 2007). A literatura menciona as seguintes: captura dos reguladores por políticos, sindicatos ou empresas reguladas; regulação prejudicial à livre concorrência; objetivos ambíguos, vagos (como "regular no interesse público") ou inconsistentes; má coordenação entre os diferentes reguladores; política de prestação de contas insuficiente (MAJONE, 1996a). No âmbito da regulação do risco, a sub-regulação e o excesso de regulação estão incluídos.

Problemas na detecção dos riscos e de seus criadores, resultantes de insuficiente coleta de informações, são relacionados, muitas vezes, à sub-regulação. Esta impacta a realização dos objetivos propostos porque não evita a ocorrência

continuada do problema em questão. Exemplificando isto, refere-se que pode haver situações em que as regras requerem excessiva restrição de comportamento, mas, sem contar com um controle adequado; logo, tal falta de controle induzirá à conclusão de que o comportamento que deve ser controlado está sendo silenciosamente consentido (BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

O excesso de regulação é frequentemente associado com regulações formais, rígidas e prescritivas, que reduzem as possibilidades de inovação. Assim, ordenamentos legais com estas características, por atrelarem as condutas dos regulados à letra da lei e dos regulamentos, igualmente geram sub-regulação. Estilos punitivos podem produzir o mesmo efeito, pois, as chances de relações cooperativas são reduzidas (MAY, 2002; BALDWIN, CAVE e LODGE, 2012).

Outros ensejos que podem levar ao não cumprimento regulamentar são: dificuldades na compreensão da legislação – que podem provir da complexidade do tema tratado, da quantidade de ordenamentos e do uso de expressões que conduzem a interpretações dúbias; falta de compromisso dos regulados com os objetivos que estão por trás da lei ou com as regras escolhidas para assegurar esses objetivos, ou ambos; percepção de que os procedimentos regulatórios são injustos; altos custos para se adequar à regulação; falhas de execução que são provocadas por incompetência, dissuasão ou persuasão (BRAITHWAITE, 1993).

2.2 Risco e ações regulatórias decorrentes

A palavra risco não possui uma definição, mas, a maioria de suas significações relaciona-se a três elementos: resultados indesejáveis, possibilidade de ocorrência e estado da realidade - que, em dado momento, pode ser interpretado como um efeito adverso, ou, como algo diferente do habitual (RENN, 1992). Este trio pode ser facilmente percebido em um conceito bastante frequente, no qual o termo risco referencia a probabilidade de ocorrer um evento particular suscetível de causar dano (à saúde, ao meio ambiente, financeiros, etc.) (POWER, 2004; BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012).

Apesar de a maioria das conceituações encontradas na literatura – e também a que está sendo empregada neste estudo - utilizar a palavra probabilidade em sua composição, nota-se que nem sempre ela pode ser a mais adequada.

Quando se discute a ação regulatória conexas a risco, a dupla natureza deste, nesta conjunção, não passa despercebida. Por um lado, tem-se a regulação caracterizada como científico-tecnocrática, ou baseada no risco, na qual regular riscos envolve objetividade. Lida-se com perigos conhecidos e com coisas que não estão dando certo, utiliza-se técnicas estatísticas para analisá-los e propõem-se remédios reguladores com base em apreciações de custo-benefício. A formulação das políticas e normas relativas constitui um processo tecnocrático conduzido por especialistas (BARTLE, 2008; BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012).

Por outro, tem-se a regulação de caráter subjetivo, a qual é distinguida como sociopolítica. Nesta abordagem, o risco objetivo funde-se com a percepção das pessoas e as relações de causa-efeito mostram-se incertas. A formulação das políticas e normas organiza-se, por conseguinte, com feitos mais democráticos, com diálogo e com contribuições dos diversos atores políticos e sociais (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012).

Assim, na tentativa de se considerar ambos os enfoques, pondera-se que a utilização da palavra possibilidade, no lugar de probabilidade, deixaria o conceito de risco mais coerente com os escopos das propostas apresentadas para o exame e gestão de seus múltiplos tipos. Isto se justifica porque a probabilidade relaciona-se a uma quantificação de algo já conhecido, enquanto que a possibilidade, não (CLARKE, 2008).

Na verdade, desde que a ideia de responsabilização foi atrelada ao conceito de risco, riscos deixaram de ser considerados uma questão de destino, ou uma implicação da vontade de Deus, e passaram a ser resultado das decisões e ações humanas. Ou seja, passaram a ser algo fabricado de forma díspar a cada instante, em decorrência de atitudes imprevisíveis e, por vezes, únicas. E, é basicamente isto, que torna vãs as tentativas de calculá-los totalmente (SOUZA, 2007; BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012).

De qualquer maneira, independente de se atribuir quantificações ou não aos riscos, Renn (1992) expõe que os sistemas sociais precisam definir critérios que os permitam priorizar ações e negligenciar riscos que pareçam triviais. Os fundamentos para o estabelecimento de tais critérios dependerão das perspectivas dos distintos atores da sociedade e dos diferentes entendimentos destes sobre relações de causa-efeito. As propostas de regulação para dado risco, portanto, serão determinadas pelo modo que estes atores o percebem.

Bartle (2008) esclarece que a visão científica do risco evoluiu a partir do iluminismo, movimento que defendia o uso da razão, pelo fato de esta ser considerada a fonte do conhecimento. Em decorrência, riscos foram fundamentados em leis universais e de causalidade, sugerindo que a compreensão e o controle humanos eram sempre possíveis.

Hoje em dia, a essência da regulação baseada no risco são as avaliações dos riscos, onde os mesmos equivalem a um número estatisticamente anunciado. Deste modo, estas estruturas, ao invés de buscar o cumprimento do conjunto das regras, direcionam-se para o controle dos riscos tidos como relevantes. As prioridades são estabelecidas de acordo com uma estrutura lógica, onde as decisões podem ser compreendidas e explicadas (BARTLE, 2008; BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012).

Nesta abordagem, um desafio principal para os reguladores é identificar claramente seus objetivos e os riscos que deverão ser avaliados e controlados. Não há respostas técnicas e exatas para todas as situações e, inevitavelmente, em condições de incerteza, alguns julgamentos serão necessários. Um deles é sobre o foco das atenções; normalmente, ele se dirige para as empresas que, segundo o sistema de avaliação desenvolvido pelos reguladores, apresentam maiores riscos. Aquelas que possuem riscos menos significativos ficam “esquecidas”, quase imunes às intervenções regulamentares. Isto pode fazer com elas criem que estão desobrigadas de cumprir as normas e, no caso de mudanças, com que se tornem criadoras de riscos elevados (ROTHSTEIN, 2006; BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012).

Ainda, há que se considerar que os custos para influenciar os regulados podem variar. Uma organização que deve arcar com despesas elevadas para sanear seus riscos, pode optar por não fazê-lo. Mesmo que esta apresente riscos maiores que

outras, pela lógica, as ações regulamentares deveriam priorizar empresas que estão dispostas a arcar com os gastos de mitigação dos riscos, pois os efeitos destas ações serão favoráveis a todos. Ou seja, nem sempre uma atuação em lugares que apresentam os maiores riscos pode importar em maiores benefícios; quase sempre a determinação dos objetivos regulamentares e das ações para alcançá-los representa um dilema (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012).

Outros desafios que surgem sob este prisma dizem respeito ao tipo de intervenção necessária para cada risco, à qualidade da gestão que será feita nas organizações, à aceitação dos juízos discricionários feitos dentro destas, ao compartilhamento das competências regulamentares, à cooperação dos regulados – que podem optar por não dar as informações solicitadas, pois, elas podem servir de prova contra eles, ao excesso de normas, aos novos riscos e às mudanças nos perfis de risco (BARTLE, 2008; BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012).

A abordagem sociopolítica, por sua vez, expandiu-se devido a uma série de pressões por mudanças que permitissem lidar com a incerteza e, por conseguinte, gerir mais áreas (POWER, 2004). Seus fundamentos são formados a partir de críticas ao modelo supra comentado. A principal delas refere que a base científica para quantificar probabilidades é questionável, já que, muitas vezes, repousa no conhecimento incerto (BARTLE, 2008).

Outra, arguida por Cvetkovich e Löfsted (1999 apud BARTLE, 2008), cita que regulamentos baseados no risco são falhos em reconhecer que os processos de tomada de decisão e gerenciamento de riscos não são apenas sistemas físicos (como o motor de um carro) – que podem ser analisados de forma isolada e objetiva; eles são, também, sistemas sociais, com seres humanos conscientes e intencionados exercendo papéis importantes.

Se o risco é disjuncto de seu contexto sociocultural, tal como ocorre na abordagem científico-tecnocrática, muitos fenômenos que são vistos como verdadeiros perigos pela população, podem ser ignorados pelos governantes. Ou ainda, em dado momento, podem ser superestimados, pois, percepções sobre riscos são dinâmicas e alteram-se no tempo e no espaço. Riscos subjetivos e objetivos, consequentemente, não podem ser separados (SLOVIC, 1987; LUPTON, 2006).

Outro argumento que reforça isto é o de que a percepção subjetiva do risco realmente afeta o comportamento dos sujeitos, podendo mudar os resultados reais e, assim, o risco objetivo. Por mais que um comportamento possa ser medido, as suas causas, que incluem valores, crenças e impulsos, só podem ser inferidas. A conclusão – adotada pelo modelo científico - de que os comportamentos e os resultados podem objetivamente ser remediados porque têm causas objetivas é, portanto, errônea (SLOVIC, 1987; BARTLE, 2008).

O principal problema enfrentado pelos reguladores que optam por este enfoque concerne às decisões sobre os riscos que não são priorizados. Qualquer deliberação equivocada poderá deixá-los vulneráveis aos julgamentos e repreensão do público, colocando em dúvida toda a política construída. Por isso, na prática, mais por uma questão política do que técnica, a tolerância do regulador, quanto aos diversos riscos, é frequentemente guiada por padrões desenvolvidos por especialistas e não por processos legítimos de debate e consulta (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012).

Como visto, existem diversos pontos de vista e nenhuma prova científica de que uma abordagem seja melhor do que a outra. Ambas possuem pontos positivos e negativos, sendo conveniente advertir que aqueles aqui tratados constituem somente alguns exemplos, não um rol exaustivo. Destarte, qualquer que seja a opção da entidade reguladora, a definição das propostas para regulação de um dado risco – partindo da aceitação, ou não, deste e incluindo questões sobre percepção, tomada de decisões e prioridades – será sempre um desafio.

Procedimentos lógicos e lineares têm suas conveniências, mas não são suficientes para políticas públicas que envolvem vários atores, com preferências e opiniões distintas, uma vez que estas são não lineares e dinâmicas. Apreendendo-se que as mesmas não podem ser totalmente racionalizadas, um caminho do meio para os reguladores que buscam realmente compreender os riscos, envolveria a criação de um diálogo social sobre questões associadas e a união das abordagens supra apostiladas (SLOVIC, 1987; SARAIVA, 2006; BARTLE, 2008; BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012).

2.2.1 O universo do trabalho e a regulação de SST

Nesta parte, explanar-se-á sobre o cenário contemporâneo no qual as relações de trabalho ocorrem e, sobre como os riscos provenientes desta arena foram e são reputados pelos reguladores.

2.2.1.1 Considerações iniciais

Desde a antiguidade aborda-se a relação do trabalho com doenças e acidentes. As primeiras referências escritas sobre o labor e os riscos atinentes foram encontradas num papiro egípcio - o "Papiro Seller II", de 2.360 a.c., e pronunciam:

Eu jamais vi ferreiros em embaixadas e fundidores em missões. O que vejo sempre é o operário em seu trabalho; ele se consome nas goelas de seus fornos. O pedreiro, exposto a todos os ventos, enquanto a doença o espreita, constrói sem agasalho; seus dois braços se gastam no trabalho; seus alimentos vivem misturados com os detritos; ele se come a si mesmo, porque só tem como pão os seus dedos. O barbeiro cansa os seus braços para encher o ventre. O tecelão vive encolhido - joelho ao estômago - ele não respira. As lavadeiras sobre as bordas do rio, são vizinhas do crocodilo. O tintureiro fede a morrinha de peixe, seus olhos são abatidos de fadiga, suas mãos não param e suas vestes vivem em desalinho (SOTO, 1978).

Embora as atividades laborais tenham se alterado em muitos aspectos com o passar dos séculos, mormente devido à busca por aperfeiçoamentos, ainda existem muitos perigos nos ambientes de trabalho. Alguns, porque acompanharam o desenvolvimento das atividades dos homens, outros, porque foram gerados com o progresso.

Nos últimos tempos, um fator que tem impactado profundamente a promoção dos direitos humanos e a saúde e segurança dos trabalhadores é a globalização (ALBRACHT, 2005). As transformações desencadeadas por ela na esfera trabalhista têm ocorrido em velocidade cada vez maior e manifestam-se, especialmente, nas novas formas de organização de trabalho, novas relações contratuais e utilizações do tempo de trabalho, novas tecnologias, mudanças na força de trabalho e nos sistemas de SST (EU-OSHA, 2002).

À medida que as organizações foram se internacionalizando, precisaram adequar suas práticas organizacionais – aqui entendidas como os métodos de produção e a

administração dos recursos humanos e naturais – para se manterem competitivas. Um primeiro passo dado neste sentido foi a reestruturação, que envolveu a redução da força de trabalho, a adoção de novas estruturas de administração - com controle descentralizado e alta direção encoberta, a seleção de tecnologias mais flexíveis e enxutas (JENSEN, 2001; SAUTER et. al, 2002).

Com menos empregados, muitas empresas optaram por terceirizar – tanto a nível nacional como a internacional - atividades que antes mantinham dentro de suas estruturas. Enquanto algumas preferiram se concentrar nas atividades administrativas, outras focaram na parte principal da produção. Esta escolha originou uma necessidade crescente de serviços externos tais como os de atendimento aos clientes, manutenção predial e de equipamentos, limpeza e segurança, entre outros.

Em decorrência disto, as micro e pequenas empresas proliferaram-se (muitas com situação financeira e estrutural problemáticas), o setor de serviços cresceu e novas relações e formas de trabalho ganharam destaque. Algumas delas são o trabalho autônomo, a subcontratação, o teletrabalho, o emprego onde as atividades são executadas à distância - na residência do indivíduo, os trabalhos temporários (EU-OSHA, 2002).

Além da terceirização, máquinas e equipamentos cada vez mais sofisticados têm contribuído para a redução do trabalho físico em indústrias. Em contrapartida, assim como ocorre com o setor de prestação de serviços, campos de trabalhos que lidam com o conhecimento têm se expandido (SAUTER et al., 2002).

Em um mercado onde a transformação de nacional para internacional ocorre rapidamente, o volume de negócios das organizações tende a aumentar. A maior integração e globalização do trabalho, proporcionada pelo desenvolvimento das novas tecnologias, gera para as empresas uma certa dependência das condições internacionais e motiva, ainda, horários mais flexíveis e irregulares (EU-OSHA, 2002).

Uma maior qualidade nos produtos e serviços, a adaptação da produção às exigências individuais dos clientes, bem como a descoberta de novos materiais e o desenvolvimento de produtos inovadores (que, por vezes, são utilizados de forma rápida, sem planejamento ou conhecimento acerca dos riscos intrínsecos), já não

são considerados avanços nem diferenciais competitivos, são uma necessidade de sobrevivência para as organizações.

Este frenético movimento global traz modificações constantes no universo do trabalho, as quais extrapolam o entendimento atual sobre as suas implicações na saúde dos obreiros e na qualidade de vida. A cada dia, o trabalho mal remunerado e pouco qualificado aumenta – principalmente em nações menos desenvolvidas, enquanto que, de uma maneira geral, o controle sobre o estado e o tempo de trabalho e, também, sobre o modo operatório diminui. No âmbito da SST, novos riscos ocupacionais surgem e novas formas de adoecimento também (SAUTER et al., 2002; ALBRACHT, 2005).

Apesar de os acidentes do trabalho ainda serem frequentes, o adoecimento mental, as lesões por esforço repetitivo/doenças osteomusculares relacionadas ao trabalho (LER/DORT), entre outras, tiveram sua incidência aumentada. O ritmo intenso, as jornadas irregulares, a deterioração das relações humanas no trabalho, o maior contato com pessoas externas ao local de labor – como clientes e pacientes, entre outras circunstâncias estressantes, tais como a estabilidade de emprego reduzida, a pressão por produtividade e a demanda por maior carga de trabalho, podem ser alguns dos fatores causais.

Há ainda que se considerar as alterações demográficas e as de valores pessoais. A força de trabalho atual conta com mais mulheres, imigrantes e pessoas com mais idade. A população, de uma maneira geral, está se preocupando mais com questões de cunho pessoal e, portanto, tem dedicado mais tempo para cuidar da saúde e com atividades que propiciem a autorrealização – o que justifica, em parte, o interesse crescente no trabalho autônomo (HOWARD, 2008).

Todas estas modificações - que favorecem a precarização das condições de trabalho - produzem interferências nas funções e atividades do Estado e dificultam o controle realizado por este; o que acaba por estimular a prática de todos os tipos de ilícitos trabalhistas.

Diante deste cenário, onde o Estado encontra-se enfraquecido, Baram (2007) chama a atenção para a necessidade de os reguladores capturarem e avaliarem o máximo de informações sobre tais mudanças, determinando suas implicações nas leis e nos

regulamentos, a fim de que os ajustes necessários sejam realizados. Em complemento, ele ressalta que esta tarefa é um desafio contínuo e cogente e que as abordagens estáticas para a proteção dos trabalhadores, como a promulgação de normas prescritivas - ainda que com cumprimento estrito, podem não ser suficientes.

2.2.1.2 Sobre a regulação de SST

A regulação de SST começou a ganhar destaque na sociedade moderna na década de 70. Neste período, um acontecimento decisivo na área (FOSTER, 2011), que teve implicações consideráveis na regulação e na gestão dos riscos ocupacionais na Europa (HSE, 2001), foi o relatório do comitê britânico organizado para discutir questões sobre o ordenamento jurídico e as ações voluntárias referentes ao assunto no Reino Unido.

Tal grupo, presidido por *Lord Robens*, foi nomeado em maio de 1970 e, durante 2 anos, dedicou-se ao estudo de grande quantidade de materiais, inclusive revisões de literatura, e à realização de debates e entrevistas com diversas pessoas (inspetores, administradores, trabalhadores e oficiais do governo) do local e do exterior.

O relatório que se originou desta diligência – popularmente conhecido como *Robens Report* - criticou o modelo tradicional de leis e regulamentos prescritivos e propôs que o mesmo fosse substituído por um sistema onde a legislação estabeleceria somente os deveres gerais que os empregadores deveriam ter para com os empregados e com os cidadãos, e aqueles que os empregados deveriam ter consigo e com seus colegas (CSHW, 1972).

O parecer do comitê fundamentou-se no excesso de leis, na ineficácia das leis existentes, nas fragmentações das jurisdições administrativas. Elucidando estes pontos, exprimiu que as leis eram complexas para seu público alvo (aquelas pessoas que se deseja mudar as ações); que alguns locais de trabalho não eram contemplados pelo ordenamento jurídico, enquanto que outros deviam atender a diversas legislações e responder a diversos inspetores; que havia sobreposição de leis; que não há como manter um corpo enorme e detalhado de leis atualizado.

Explicou, ainda, que era difícil fazer com que as pessoas acreditassem em diplomas legais tão rígidos e inadequados (CSHW, 1972).

Em complementação, enfatizou que SST é um problema das atitudes e reações individuais do dia-a-dia; que enquanto empregadores e trabalhadores não se empenharem na promoção de um ambiente laboral mais seguro e salutar, por mais complexa e minudenciada que seja a legislação, as lesões no trabalho continuarão a ocorrer (CSHW, 1972).

Corroborando as explanações do grupo, Foster (2011) declara que muitos estatutos e regulamentos que tratam de segurança do trabalho apresentam características comuns desde os primeiros dias da Revolução Industrial. Por muitos anos, cresceram sob a forma de uma "colcha de retalhos", focalizados em lugares específicos (como fábricas) ou em tipos específicos de trabalho (como a construção civil). Criaram responsabilidade penal pela ausência de precauções de segurança no ambiente laboral e foram administrados por um organismo especializado de inspetores.

Pela lógica das normas prescritivas, os empregadores têm o dever de realizar todas as ações imperativas cabíveis para cumprir as suas responsabilidades legais. Caso estas ações revelem-se insuficientes para evitar danos à saúde dos empregados, são os regulamentos, e os indivíduos que os elaboram, que serão vistos como deficientes. Sob esta ótica, contrariando o que normalmente as leis definem, a segurança será responsabilidade do regulador e não dos empregadores (PENNY et al., 2001).

Além dos problemas anteriormente comentados, Hopkins (2005) aborda outros dois. O primeiro refere que a prescrição nunca pode ser completa. Como a indústria e a tecnologia evoluem, a regulamentação normativa, inevitavelmente, fica para trás. Sempre haverá áreas de atividades que não serão efetivamente abrangidas pelos regulamentos existentes e, sempre haverá áreas em que os regulamentos serão inaplicáveis.

O segundo, que normas prescritivas podem desencorajar a inovação na gestão de riscos. Alguns empregadores podem procurar cumprir a letra da lei, sem qualquer sensibilidade real para os riscos que as regras pretendem controlar, pois não são

motivados para encontrar formas mais eficazes ou eficientes de controle dos riscos. Sendo assim, a conformidade com os regulamentos prescritivos pode não ser suficiente para se alcançar a segurança em um contexto organizacional.

Ademais, as ações de gerenciamento de riscos que compõem programas de SST previstos nas legislações prescritivas restringem-se a um conjunto de atividades de âmbito basicamente gerencial, pois, como tendem a ser implantadas para atender às exigências legais, ou, por imposição de inspeções e multas, envolvem pouco os tomadores de decisão das organizações (ROBSON et al., 2007).

Estas deficiências e, também, a crescente complexidade dos ambientes e relações laborais - que obsta quaisquer tentativas de especificações detalhadas, suscitaram modificações consideráveis em algumas regulações de SST, particularmente em países europeus e na Austrália. Se antes elas estipulavam exatamente o que os empregadores deveriam fazer, agora determinam apenas os resultados esperados e os procedimentos básicos (e obrigatórios) para alcançá-los, deixando que o desenvolvimento destes fique por conta das organizações (JENSEN, 2001; FOSTER, 2011).

Este modelo de legislação que estabelece os objetivos e os deveres gerais favorece a utilização, sempre que possível, de códigos de boas práticas não estatutários, ao invés de regulamentos legais, o que dá maior liberdade no desenvolvimento de soluções técnicas para acomodar padrões diferentes (BALDWIN, 1996). Desse modo, a gestão da SST relacionada a este estilo de regulação mostra-se mais dinâmica e proativa, já que incita uma melhor integração interna e a incorporação de elementos de avaliação e melhoria contínua (ROBSON et al., 2007).

Ainda que esta proposta regulatória seja mais convidativa, não é facilmente aplicável a todo e qualquer tipo de empresa. Ela só será bem-sucedida em organizações que têm um real interesse em SST (com comprometimento e envolvimento de todos os integrantes e confiança entre as partes), seja devido ao alto risco do processo de produção, ou, à intenção de melhorar a sua visibilidade social (GUNNINGHAM; SINCLAIR, 2009).

Também, ela é mais dependente dos sistemas de controle internos das organizações (POWER, 2004). Deste modo, as pequenas e médias empresas – que,

em geral, não possuem recursos nem conhecimentos suficientes para manter um gerenciamento próprio sobre as questões de SST – apresentam grandes deficiências no seu cumprimento (SMITH, 1997; GUNNINGHAM; SINCLAIR, 2009).

Smith (1997), assim como Howard (2008), destaca que a quantidade de documentação conexa à SST aumentou significativamente com este tipo de regulação. A elaboração de calhamaços de avaliações de risco, relatórios de segurança, laudos técnicos, entre outras papeladas, tem se revelado um dos principais objetivos dentro das práticas de gestão.

Apesar de terem ocorrido diversas reformas regulatórias, May (2007) nota que nenhuma delas suplantou, no todo ou amplamente, a regulação tradicional e, que o grande interesse nas novas abordagens são as inovações que elas trazem. O que pode servir como elemento de motivação para o cumprimento das legislações.

2.2.2 Regime de regulação do risco à saúde

Reverendo as perspectivas teóricas que oferecem modelos de risco e de maneiras de os regular, Lupton (2006) chama a atenção para o fato de que nenhum tipo de risco deve ser visto isolado das forças sociais e culturais. Em sintonia com esta declaração, Baldwin, Cave e Lodge (2012) sugerem que quaisquer tentativas de regulação referente a riscos, ou de explorá-las, devem envolver a pluralização de perspectivas analíticas, em detrimento de um único recurso.

Regulações e práticas organizacionais de SST tendem a direcionar-se à abordagem científico-tecnocrática do risco. Todavia, a realidade das ações regulatórias concernentes, bem como seus reflexos nas empresas, mantém muitos elementos importantes da abordagem sociopolítica, já que é construída a partir das interações entre seus múltiplos elementos.

Exemplo disto são os efeitos resultantes da aplicação do poder discricionário dos funcionários que ficam incumbidos de implementar as políticas públicas. De acordo com Pires (2009a, p. 146), inúmeras pesquisas demonstraram “que as decisões individuais tomadas por esses funcionários no ato da implementação, em respostas a incertezas e pressões vividas por eles, se tornam efetivamente a política pública

que eles executam em nome de sua organização”. O que reforça a ideia de que até mesmo os detentores de conhecimentos mais especializados, ou técnicos, são influenciados pelos meios social e cultural.

Sendo assim, neste estudo, tal como já registrado, optou-se por descrever e discutir a regulação brasileira do risco à saúde, no campo da SST, com base na proposta de regime de regulação do risco e na abordagem cibernética - com foco na manipulação social do perigo e do risco - apresentadas por Hood, Rothstein e Baldwin (2001). Para tal fim, em consonância com o conceito já apresentado anteriormente, a regulação do risco terá como acepção a interferência governamental com processos de mercado ou sociais para controlar possíveis consequências adversas para a saúde dos trabalhadores.

Os autores supra referidos desenvolvem a ideia de regimes de regulação do risco a fim de que análises mais específicas do mecanismo de ação governamental possam ser feitas. Também, para que as diferenças no tratamento de um determinado perigo entre países, bem como, as diferenças com que perigos e riscos distintos são tratados dentro de um mesmo território, possam ser contornadas durante apreciações e/ou comparações entre regulações. O termo *regime*, portanto, é utilizado pelos mesmos para denotar “o complexo de geografia institucional, regras, práticas e ideias que estão associadas com a regulação de um determinado risco ou perigo” (HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001, p. 9).

O enfoque de regime indicado possui três pressupostos referentes aos regimes de regulação de risco: o de que são sistemas; o de que têm continuidade ao longo do tempo; o de que são concebidos como sistemas relativamente limitados, uma vez que devem considerar o objeto de interesse e a amplitude das ações (HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001).

Sistemas são apreendidos pelos autores como conjuntos que interagem e possuem partes relacionadas. Por se entender que esta definição é muito genérica, opta-se, neste trabalho, por tratar os regimes de regulação de risco de forma mais específica: como sistemas dinâmicos, complexos, não lineares e abertos.

São tidos como sistemas porque são constituídos por diversos elementos interdependentes que interagem em função de um ou mais objetivos. São

complexos porque os elementos que os constituem – governantes, instituições privadas, trabalhadores, entre outros – além de possuírem objetivos próprios e comportamento heterogêneo, são influenciados pelo próprio ambiente que estão criando; ou seja, os elementos atuam sobre o sistema e o sistema atua sobre seus elementos. O comportamento não linear, por sua vez, decorre da imprevisibilidade dos resultados desta relação de mútua causalidade. Já a qualificação de aberto provém do inter-relacionamento do sistema com o meio exterior (GIOVANNINI, 2002; CARAVANTES; PANNO; KLOECKNER, 2004).

Como já dito, está se avaliando os regimes regulatórios como sistemas dinâmicos e abertos devido às interações que ocorrem entre seus elementos e as que ocorrem entre o próprio sistema e o meio externo. No entanto, deve-se ter em mente que algumas características suas - estruturais ou ideológicas - passam de um governo a outro. A continuidade ao longo do tempo refere-se a estas características que perduram (HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001).

Não obstante Hood, Rothstein e Baldwin (2001) mencionarem que os regimes regulatórios são sistemas limitados em função da definição do objeto de interesse e da amplitude das ações, cabe observar que os mesmos podem sofrer ainda outros tipos de restrições. Algumas destas são as restrições de tempo, de recursos, de informação, as atinentes aos ânimos das pessoas que constituem e agem com o sistema (GIOVANNINI, 2002).

A abordagem cibernética, por seu lado, traz a noção de auto-organização referenciando que, em domínios e em circunstâncias determinadas, novas estruturas podem surgir da dinâmica dos elementos que as constituem; ou seja, os sistemas podem ser autorregulados através de circuitos de retroalimentação, o que reflete o fenômeno da autopoiese. Seus princípios-chave – que estão relacionados a uma teoria de comunicação e aprendizagem - são: sistemas precisam ter capacidade para perceber, monitorar e transformar aspectos significativos do seu ambiente; devem relacionar essas informações às normas operantes que guiam o comportamento de sistemas; devem detectar desvios significativos dessas normas; devem iniciar ações corretivas quando distúrbios são detectados (GIOVANNINI, 2002; MISOCZKY, 2003).

Valendo-se desta perspectiva, a referida abordagem é utilizada para descrever e analisar a formação de regimes de regulação do risco em termos de três componentes fundamentais (HOOD et. al, 1999):

- a) a definição de regras, que refere-se aos meios pelos quais objetivos e metas são determinados e corresponde à decisão política;
- b) a coleta de informações, que representa os meios pelos quais o estado do sistema que está sob controle é observado e corresponde ao monitoramento;
- c) a modificação de comportamento, que são os meios pelos quais poder ou influência são exercidos sobre o sistema para alterar o seu estado, e corresponde à execução das políticas públicas.

Apesar de Hood, Rothstein e Baldwin (2001), avaliarem que a presença destes três componentes indica que um sistema está sob controle em um sentido cibernético, Souza (2007) comenta que este enfoque apresenta uma deficiência, pois, o sistema não se relaciona com o meio que o cinge. Entretanto, neste trabalho, tem-se um entendimento diferente: pondera-se as que influências externas, provindas do meio em que o sistema está inserido, são abordadas indiretamente durante apreciação do contexto do regime – que é o que contribuirá para a formação do conteúdo, tal como será explanado a seguir.

Para se verificar os componentes basilares dos regimes de regulação do risco sob a ótica do contexto do regime – que envolve o cenário em que a regulação se desenrola e os atores sociais nele incluídos, Hood, Rothstein e Baldwin (2001) partem do pressuposto de que as políticas de regulamentação são modeladas a partir de pressões oriundas das falhas de mercado, das opiniões e preferências do público e dos interesses organizados.

A regulação via falha de mercado refere que a atividade estatal será composta de um nível mínimo de intervenção necessária para corrigir falhas específicas no mercado, ou nos processos de responsabilidade civil, nas situações onde os custos de informar-se sobre os riscos ou de os eliminar através do mercado ou da justiça

são muito altos. O que significa que os governos, nas sociedades cujos mercados são liberais, não irão intervir nos mercados ou processos em que a ação civil pode operar sem fracassos (HOOD et. al, 1999; HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001).

A regulação populista do risco, que se dá em resposta às pressões das opiniões e preferências do público em geral, reflete os sentimentos deste sobre os riscos envolvidos. Ou seja, o conteúdo da regulação irá reproduzir as diferenças das atitudes e dos sentimentos populares em relação aos diversos riscos e, aqueles que forem considerados piores vão ser mais regulamentados do que os outros (HOOD et. al, 1999; HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001).

Sob este panorama, principalmente, sociólogos têm identificado os meios de comunicação como importantes veículos para a transmissão de informações sobre riscos para o público leigo. Em muitos casos, se não fosse a cobertura (mesmo que seletiva) da mídia de massa, certos fenômenos que são designados pelos especialistas como riscos não seriam conhecidos pelas pessoas (SLOVIC, 1987; COVELLO; SANDMAN, 2001; LUPTON, 2006).

Ainda, observa-se que quando se trata de riscos, um aspecto que é bastante explorado pela mídia, e que tende a reter a atenção da população, é a culpa. Particularmente, nota-se que há uma dedicação maior ao tema quando os governantes tentam esconder a extensão dos riscos (como no caso da doença das vacas loucas), quando faltam medidas adequadas para minimizá-los, ou, quando a responsabilidade sobre a redução da exposição a eles é entendida como individual (como no caso dos obesos) (LUPTON, 2006).

Retornando aos modeladores dos regimes, explana-se que a regulação via interesses orientados contraria as ideias de que o Estado busca o bem-estar geral por meio da correção das falhas de mercado e que as suas atividades refletem as preferências e atitudes populares; ela vê o conteúdo do regime como um produto que reflete as pressões para o atendimento dos interesses dos grupos organizados, fazendo com que a política pública espelhe a distribuição do poder na sociedade (HOOD et al. 1999; HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001).

O principal destes grupos – e o mais estudado na literatura – é o que é formado pelos atores que defendem os interesses empresariais do setor regulado, a fim de

proteger ou melhorar os lucros ou a participação no mercado. A influência desta categoria sobre o governo pode ser exercida de maneiras diversas, mas a que se realiza por meio de contribuições para as campanhas eleitorais é a mais notável. Em alguns casos, no entanto, pode ser promovida pouca ou nenhuma atividade em prol destes interesses; o que, em certas ocasiões, pode dar espaço para que outros grupos organizados - que comparativamente seriam menos influentes – tentem moldar o conteúdo do regime regulatório de forma mais favorável a eles (HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001).

Os demais grupos que podem interferir no conteúdo da regulação são associações de consumidores, sindicatos, vítimas que batalham por uma compensação financeira ou por uma mudança política, defensores de causas amplas como os direitos dos animais ou a proteção ambiental e, até mesmo, os burocratas e os próprios reguladores (HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001).

Neste último caso, os interesses refletem no conteúdo do regime regulatório os diferentes valores, atitudes e crenças dos burocratas que, no campo da regulação do risco, podem ser explicados pela teoria cultural. Esta teoria classifica as soluções políticas, ou as intervenções específicas, definindo quatro visões de mundo diferentes para explicar como uma gestão pública do risco pode ser colocada em operação e quais são os efeitos decorrentes. As visões de mundo especificadas são a hierárquica, a fatalista, a individualista e a igualitarista (LODGE, 2009).

Lodge (2009) glosa que uma perspectiva hierárquica funda-se na centralização dos limites, em julgamentos feitos por especialistas e na confiança em soluções técnicas. Como resultado, a gestão pública do risco depende de ordens e de regras para coletar informações e modificar comportamentos.

A abordagem fatalista prega que os riscos não podem ser controlados e enfatiza que efeitos colaterais são inevitáveis. Por ser mais reativa do que proativa, a definição das normas envolve ajustes incrementais, enquanto que a coleta de informações e a modificação de comportamento dependem de elementos surpresa e imprevisibilidade (LODGE, 2009).

Já a individualista defende que os processos de tomada de decisão sejam operados dentro da lógica do mercado, sendo descentralizados ao nível individual. Ou seja,

ela crê que as pessoas não persistirão em atividades prejudiciais se os custos de proteção (como os dos seguros) forem elevados. A presença de regras é limitada e visa evitar o comportamento de distorção do mercado e induzir os indivíduos a desenvolver novas ações. Tanto a coleta de informações quanto a modificação de comportamento operam, fundamentalmente, através de mecanismos de comparação (LODGE, 2009).

A abordagem igualitarista, em contraste, ressalta a importância dos sistemas locais para responder a riscos e crises. Incentiva a aplicação flexível de normas profissionais, cujos padrões devem ser negociados e ajustados localmente, e com base no intercâmbio profissional. A coleta de informações ocorre através de canais participativos e a modificação de comportamento abarca conselhos e persuasão (LODGE, 2009).

Enfim, é sob a junção, a interação e a interdependência dos três elementos comentados (as falhas de mercado, a opinião pública e os grupos de interesses) – que, muitas vezes, se misturam e se desfocam - que a regulação deve ser pensada. Entretanto, deve ficar claro, que este não é um conjunto fechado e, sendo assim, outros elementos podem ser adicionados (HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001; LODGE e WEGRICH, 2009).

2.3 Regulação de SST no Brasil

Aqui versar-se-á a respeito do surgimento e da evolução, da estratégia normativa e dos sujeitos conectados ao regime regulatório de SST do nosso país.

2.3.1 Breve histórico

A legislação trabalhista brasileira se originou de um longo processo mundial de lutas e reivindicações operárias. A proclamação da República, a vinda de diversos imigrantes europeus – repletos de novos ideais - e a industrialização são alguns fatores que, potencializados por movimentos grevistas, contribuíram para que o trabalho subordinado viesse a ser regido por leis de proteção.

A exemplo do que ocorreu em outros países, como Inglaterra, França e Itália, a necessidade de adaptação das condições de trabalho foi resultante, principalmente, do progresso técnico, uma vez que a utilização crescente de máquinas e o desenvolvimento das indústrias, acompanhados por extensas jornadas laborais, aumentaram a ocorrência de acidentes e doenças (NASCIMENTO, 2011).

Relacionada a isto, a mobilização social - impulsionada por grande número de assalariados com a percepção coletiva de que o labor era fonte de exploração econômica e social, bem como, causador de danos à saúde e morte - também deve ser ressaltada como elemento que contribuiu para a intervenção do Estado nas relações entre empregadores e empregados (ROSEN, 1994 apud SANTOS, 2011).

Inicialmente, durante a República Velha (1889-1930), a legislação brasileira de proteção aos obreiros desenvolveu-se de forma dispersa, e sob a influência de movimentos legislativos europeus. Entre seus temas figuravam o sindicalismo, a prevenção e a reparação de acidentes, as férias, a jornada, a proteção das mulheres e dos menores – indivíduos que garantiriam a propagação da força de trabalho (NASCIMENTO, 2011; SANTOS, 2011).

A expansão e organização de tal legislação ocorreu entre 1930 e 1964, período no qual se desenrolou parte do processo de industrialização por substituição das importações e, que compreendeu as ocasiões que ficaram conhecidas como a “Era Vargas” (1930-1945) e “Nacional desenvolvimentismo” (1946-1964). Süsskind (2003) conta que, originalmente, planejava-se consolidar as leis do trabalho e as da previdência social; porém, como os princípios eram diferentes e, como a previdência já possuía doutrina própria e campo de aplicação mais amplo do que o contrato de trabalho, optou-se por trabalhar separadamente com as normas que versavam sobre a relação entre patrões e empregados.

Reunindo em um só documento decretos legislativos (1930-1934), leis (1934-1937) e decretos-leis (1937-1941) sobre direito individual e coletivo de trabalho, fiscalização do trabalho e direito processual do trabalho, em 1º de maio de 1943 foi promulgada a CLT, através do Decreto-lei n. 5.452 (NASCIMENTO, 2011).

Como havia poucas leis em matéria de segurança e higiene do trabalho, e como muitos princípios legais relacionados eram regulamentados por portarias, o assunto,

além da legislação pretérita, ganhou inovações (SÜSSEKIND, 2003). Desde então, o Capítulo V do Título II da CLT, intitulado “Da Segurança e da Medicina do Trabalho”, que abrange os artigos 154 a 201, constitui, em nível de lei ordinária, a principal fonte de regulação do tema (OLIVEIRA, 2007).

Vasconcellos (2011) comenta que o direito do trabalho utiliza as circunstâncias sociais, econômicas e políticas como parâmetros para a adoção das regras que norteiam os contratos de trabalho. Corroborando isto, Nascimento (2011) explana que a reformulação da política econômica, iniciada em 1964, fez-se sentir imediatamente sobre as leis trabalhistas que, subordinadas às metas prioritárias que se estendem dessa época até os dias de hoje, passaram a ter caráter político-econômico.

Para ilustrar este posicionamento, remete-se às décadas de 50, 60 e 70, quando o Brasil passava por intenso desenvolvimento econômico e social e o Estado atuava como empresário inovador e como agente fomentador e protetor da economia privada nacional (LIMA, 2000). Neste período - que foi marcado pela construção de grandes obras e pela dependência governamental de recursos externos – os efeitos do crescimento desestruturado do país foram notados na seara trabalhista.

Em 1968, a Previdência Social divulgou, pela primeira vez, estatísticas oficiais de acidentes do trabalho demonstrando que o número de ocorrências era alarmante. Os altos índices destes infortúnios se mantiveram nos anos seguintes, o que fez com que toda a mídia destacasse o Brasil como o campeão mundial deste tipo de acidente. Tal repercussão, somada com os graves prejuízos aos cofres públicos, preocupou o governo brasileiro que, pressionado pelo Banco Mundial com a ameaça de bloqueio de empréstimos caso o quadro permanecesse, decidiu intervir (VASCONCELLOS, 2011).

Entre as medidas tomadas pelos governantes para atenuar as condições adversas em que se dava o trabalho do empregado brasileiro estavam o aumento da formação de profissionais de engenharia de segurança e de medicina do trabalho e uma nova tentativa de revisão da CLT, em 1975. Entre os objetivos desta, destaca-se a inserção de disposições constantes em convenções internacionais ratificadas pelo Brasil – as quais, a partir de então, passaram a ser influências importantes para

a legislação laboral e, nomeadamente para a normatização em SST (NASCIMENTO, 2011; SANTOS, 2011).

Em 1977, por meio da Lei n. 6.514 (BRASIL, 1977), a alteração do Capítulo V do Título II da CLT foi efetuada. Nesta mudança, delegou-se competência normativa ao MTE para regulamentar e completar as normas do aludido capítulo. Diante desta delegação, expressa de modo específico em artigos variados e genericamente no 200, as disposições atinentes à SST que constavam na CLT foram detalhadas por intermédio da Portaria do MTE n. 3.214, de 08 de junho de 1978, que estabeleceu as Normas Regulamentadoras (NR) relativas à segurança e medicina do trabalho (OLIVEIRA, 2007).

De acordo com as declarações de Eduardo Giampaoli e Irene Saad² – membros de grupo que elaborou uma das NR, foram os técnicos da Fundação Jorge Duprat de Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), das divisões de higiene, de segurança e de medicina do trabalho e, da de agricultura, que prepararam a primeira versão deste conjunto normativo. O grande desafio proposto para estes profissionais - que dedicaram à tarefa, aproximadamente, dois meses de trabalho contínuos - foi produzir normas adequadas à realidade brasileira da época, que tivessem força para serem cumpridas no país inteiro e não, apenas em parte dele.

Posteriormente à emissão das NR, a Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) foi o marco principal de introdução, de fato, da etapa da saúde do trabalhador no ordenamento jurídico. A saúde, assim como o trabalho, foi considerada direito social (CF, art. 6º), ficando garantida aos trabalhadores a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (CF, art. 7º, XXII). Deste modo, as condições mínimas de trabalho a que pode ser submetido o empregado no Brasil foram elevadas, enfim, ao nível de direito fundamental, devendo este articular-se com o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) (OLIVEIRA, 2007; CARVALHO, 2011).

² Declaração feita durante o seminário de pesquisa realizado em setembro de 2011 na Fundacentro.

2.3.2 As normas regulamentadoras relativas à segurança e medicina do trabalho

Inscritas na competência privativa da União - prevista no artigo 22 da CF - para legislar sobre trabalho, as NR constituem regulamentos de SST que são instituídos pelo MTE. Fundamentam-se no artigo 200, do capítulo V - da segurança e da medicina do trabalho, da CLT que dispõe: “Cabe ao Ministério do Trabalho estabelecer disposições complementares às normas de que trata este capítulo, tendo em vista as peculiaridades de cada atividade ou setor de trabalho...” (BRASIL, 1943).

Atualmente, os procedimentos para elaboração e revisão das NR são disciplinados pela Portaria n. 1.127, de 02 de outubro 2003, do MTE (BRASIL, 2003), que, em seu artigo 1º, determina a adoção do sistema tripartite como princípio básico. Este sistema foi preconizado pela Convenção n.144 – ratificada pelo Brasil em 27 de setembro de 1994 - da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que, desde a sua criação, em 1919, promove a cooperação entre as organizações de empregadores, trabalhadores e governos para a realização da justiça social.

A proposta do tripartismo – de construir normas adequadas à realidade através do diálogo e da cooperação entre as partes envolvidas - é importante, mas não conduz, necessariamente, a uma regulamentação responsável, totalmente exequível e efetiva. As comissões tripartites são compostas de representantes designados por sindicatos de empregadores e empregados, além dos do governo, mas a representatividade das entidades sindicais brasileiras não é homogênea. Há muitos interesses e prioridades que divergem entre os sindicatos, dependendo das suas região e atuação, da estrutura produtiva regional, do perfil do mercado de trabalho, entre outros fatores (SANTOS, 2011).

Da mesma forma que a representatividade nas comissões não é consensual quanto às finalidades das negociações, ela pode ser, ainda, bastante limitada. Grandes empresas, ou grupos organizados destas, tendem a participar mais do que as micro e pequenas. Isto pode fazer com que os sistemas de controle elegidos não sejam tão democráticos quanto o almejado (BALDWIN, 1996); pois, nem sempre eles irão se ajustar aos menores empregadores – os quais, em 2010, segundo pesquisa realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

(DIEESE), foram responsáveis por 51,6% dos empregos formais privados não agrícolas no país e quase 40% da massa de salários (SEBRAE, 2011).

Outra razão que leva o modelo tripartite a não ser tão adequado à realidade é que a construção de um sistema a partir do consenso, ao invés de acompanhar os avanços tecnológicos, pode levar ao conservadorismo. É improvável que políticas que envolvam transformações radicais, e provavelmente custos vultosos, sejam acolhidas (BALDWIN, 1996).

Voltando-se à questão procedimental, expõe-se que as propostas de elaboração ou revisão das NR – apesar de poderem ser demandadas por quaisquer pessoas ou organizações - devem ser construídas por grupo técnico (GT) constituído por AFT e integrado por profissionais pertencentes à Fundacentro. Após a definição do tema a ser discutido, elabora-se texto técnico básico cujo conteúdo deve ser publicado no Diário Oficial da União (DOU) e submetido à consulta pública. Em seguida a estas etapas, instala-se o grupo de trabalho tripartite (GTT) que se responsabilizará pela discussão do conteúdo da norma até a sua publicação de fato na imprensa oficial (BRASIL, 2003).

Os processos de criação e atualização de uma NR podem ser bastante lentos, pois, além do estudo do tema, exigem que seja dada ampla oportunidade para que as partes interessadas e o público contribuam. No caso da concepção de uma norma, a legislação prevê o prazo máximo de 450 dias – a contar do início da elaboração do texto técnico - para que o procedimento se desenvolva integralmente. No entanto, na prática, este prazo pode ser bastante dilatado, especialmente, se houver a necessidade de formar um grupo de estudo tripartite, previamente à composição do GT, para aprofundar os estudos sobre o tema a ser normatizado (BRASIL, 2003).

A fim de que se vislumbre melhor o quanto um processo destes pode demorar, remete-se ao de criação da NR 36 - Segurança e Saúde no Trabalho em Empresas de Abate e Processamento de Carnes e Derivados. Esta norma, segundo informações constantes no sítio do MTE (MTE, 2013), teve seu grupo de estudo tripartite constituído em 2004, mas foi publicada no DOU só em abril de 2013 (por meio da Portaria n. 555 do MTE), o que totalizou, aproximadamente, nove anos de trabalhos dedicados à sua formação.

Quando entram em vigor, as NR, por provirem da CLT, se aplicam, igualmente, às relações de trabalho entre empregados e empregadores urbanos. Também são aplicáveis às relações de trabalho rural, as quais são regidas pela Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973. Esta aplicabilidade decorre do disposto no artigo 1º desta lei, que estabelece que, no que com ela não colidirem, as relações de trabalho rural serão reguladas pela CLT (BRASIL, 1973). Assim, hoje em dia, há uma NR, a de n. 31 – que foi regulamentada pela Portaria MTE n. 86 de 3 de março de 2005, dedicada unicamente às atividades da agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal, aquicultura e atividades de exploração industrial desenvolvidas em estabelecimentos agrários (BRASIL, 2005).

Para melhor entendimento, se esclarece que a legislação nacional considera:

- c) empregador “a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço”. São equiparados ao empregador, “para os efeitos exclusivos da relação de emprego, os profissionais liberais, as instituições de beneficência, as associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos, que admitirem trabalhadores como empregados” (BRASIL, 1943);
- d) empregado “toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário” (BRASIL, 1943);
- e) trabalhador autônomo “quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego”, e também, “a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não” (BRASIL, 1999).

Embora não laborem com vínculo empregatício, os trabalhadores avulsos também são abarcados pelas NR. São considerados trabalhadores avulsos, os autônomos que prestam serviços de natureza urbana ou rural, através da intermediação

obrigatória do sindicato da categoria, fora da faixa portuária, ou, do órgão gestor de mão obra, na área portuária (BRASIL, 1998; 1999; 2009).

Aos estagiários, que apesar de exercerem atividades subordinadas não são considerados empregados, igualmente, se aplica a legislação relacionada à SST. A implementação desta obrigação, consoante o artigo 14 da Lei n. 11.788, de 25 de setembro de 2008, é responsabilidade da parte concedente do estágio, que vem a ser o empregador dos trabalhadores do estabelecimento onde se desenrola o ato educativo de estágio (BRASIL, 2008a).

Com relação aos servidores públicos (aqui considerados os funcionários da União, dos estados e dos municípios, bem como os respectivos extranumerários em serviço nas próprias repartições e os servidores de autarquias paraestatais, desde que sujeitos ao regime próprio de proteção ao trabalho que lhes assegure situação análoga à dos funcionários públicos), o artigo 7º, alíneas “c” e “d”, da CLT declara que seus preceitos não são aplicáveis aos mesmos (BRASIL, 1943). Todavia, como a Carta Magna estendeu a eles alguns direitos sociais assegurados aos trabalhadores urbanos e rurais, tal como a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (CF, art. 39, § 3º), pode-se sopesar que o dispositivo legal supra mencionado encontra-se parcialmente revogado.

Teixeira (2001) – que defende esta opinião – declara que a inclusão do inciso XXII do art. 7º da CF e a ratificação de Convenções da OIT – como as de n. 148, 152, 155 e 161 - dentre os direitos assegurados aos servidores públicos civis importa na expressa autorização de aplicabilidade, a estes servidores, dos preceitos relativos à medicina e segurança do trabalho constantes nas referidas Convenções, na CLT e nas Portarias n. 3.214 de 78 e 86 de 2005 do MTE.

Isto, ainda nas palavras de Teixeira (2001), decorre do fato de que às normas constitucionais deve ser atribuído o máximo de eficácia jurídica possível, pelo que o intérprete e aplicador da lei tem de afastar as dificuldades para concretizar os dispositivos da Lei Maior. Assim, enquanto não houver lei que complete certos dispositivos simplesmente enunciados pela CF, deve-se aplicar o instituto deferido para outros sujeitos ou situações, tal como ele já está em vigor.

Em harmonia com este propósito, vários estatutos determinam o cumprimento das normas de SST previstas na CLT. Entretanto, como a legislação não estabelece de forma expressa que o MTE tem competência para fiscalizar e impor sanções administrativas por irregularidades neste tipo de vínculo de trabalho, discussões sobre a real aplicação das normas de proteção à saúde do trabalhador aos referidos servidores, revelam-se imprecisas. A mesma situação verifica-se em relação aos trabalhadores domésticos e aos autônomos.

Sintetizando sobre a abrangência das NR, Santos (2011) discorre que, embora a redução dos riscos inerentes ao trabalho seja direito constitucional de todos os trabalhadores brasileiros, conforme determina o artigo 7º, inciso XXII, da CF, as aludidas normas infraconstitucionais de SST só protegem, designada e incontroversamente, os empregados urbanos regidos pela CLT, os empregados rurais, os trabalhadores avulsos e os estagiários.

Ainda que não alcancem todos os obreiros no país, as 35 NR em vigor (até a presente data) constituem um ordenamento normativo bastante amplo e pormenorizado, que baseia-se, em grande parte, em normas vigentes em países economicamente desenvolvidos (SANTOS, 2011).

Quanto a este último fato, Cardoso e Lage (2005) observam que, embora as normas sejam semelhantes às de outras nações, muitas vezes, os resultados alcançados pela imposição destas são diversos. Isto ocorre, sobretudo, porque durante a formulação das políticas públicas não se considera a natureza complexa das instituições do mercado de trabalho e, porque olvida-se que essas instituições não podem ser analisadas de maneira isolada (descuidando de sua articulação interna, suas funções ambivalentes e os graus reais de cumprimento das leis trabalhistas), uma vez que resultam da combinação de fatores históricos e culturais que não podem ser simplesmente transferidos de um país para outro.

Os temas abordados pelas aludidas normas são:

- a) NR 1 – Disposições gerais;
- b) NR 2 – Inspeção prévia;
- c) NR 3 – Embargo ou interdição;

- d) NR 4 – Serviços especializados em engenharia de segurança e em medicina do trabalho (SESMT);
- e) NR 5 - Comissão interna de prevenção de acidentes (CIPA);
- f) NR 6 - Equipamentos de proteção individual (EPI);
- g) NR 7 - Programa de controle médico de saúde ocupacional (PCMSO);
- h) NR 8 – Edificações;
- i) NR 9 - Programa de prevenção de riscos ambientais (PPRA);
- j) NR 10 - Segurança em instalações e serviços em eletricidade;
- k) NR 11 - Regulamento técnico de procedimentos para movimentação, armazenagem e manuseio de chapas de mármore, granito e outras rochas;
- l) NR 12 - Segurança no trabalho em máquinas e equipamentos;
- m) NR 13 - Caldeiras e vasos de pressão;
- n) NR 14 – Fornos;
- o) NR 15 - Atividades e operações insalubres;
- p) NR 16 - Atividades e operações perigosas;
- q) NR 17 – Ergonomia;
- r) NR 18 - Condições e meio ambiente de trabalho na indústria da construção;
- s) NR 19 – Explosivos;
- t) NR 20 - Segurança e saúde no trabalho com inflamáveis e combustíveis;
- u) NR 21 – Trabalho a céu aberto;
- v) NR 22 - Segurança e saúde ocupacional na mineração;
- w) NR 23 - Proteção contra incêndios;
- x) NR 24 - Condições sanitárias e de conforto nos locais de trabalho;
- y) NR 25 – Resíduos industriais;
- z) NR 26 - Sinalização de segurança;
- aa) NR 28 - Fiscalização e penalidades;
- bb) NR 29 - Norma regulamentadora de segurança e saúde no trabalho portuário;

- cc) NR 30 - Norma regulamentadora de segurança e saúde no trabalho aquaviário;
- dd) NR 31 - Norma regulamentadora de segurança e saúde no trabalho na agricultura, pecuária silvicultura, exploração florestal e aquicultura;
- ee) NR 32 - Segurança e saúde no trabalho em estabelecimentos de saúde;
- ff) NR 33 - Segurança e saúde no trabalho em espaços confinados;
- gg) NR 34 - Condições e meio ambiente de trabalho na indústria da construção e reparação naval;
- hh) NR 35 – Trabalho em altura;
- ii) NR 36 - Segurança e saúde no trabalho em empresas de abate e processamento de carnes e derivados.

Como nota-se pelos títulos, as NR envolvem normas com disposições gerais (ex.: NR 1, NR 6, NR 7, NR 9); normas direcionadas para atividades determinadas (ex.: NR 18, NR 22, NR 29, NR 36); normas que abordam certo perigo ou fator de risco (ex.: NR 12, NR 13, NR 19). Quanto ao conteúdo, pode-se ponderar que todas possuem caráter fundamentalmente técnico, mas, é nas NR do último grupo citado que o mesmo sobressai.

Provavelmente, na época da elaboração das normas, as técnicas por elas apontadas constituíam boas medidas de segurança. Porém, conforme o tempo passa, esta qualificação vai sendo perdida porque os sistemas de produção das empresas são demasiadamente complexos, o que impossibilita a prescrição de soluções que se mostrem sempre eficazes (MAY, 2007). Vasconcellos (2011, p. 154), que endossa esta opinião, articula:

Ao aprofundar a especificidade das medidas a serem obedecidas, os escapes decorrentes de naturais omissões normativas, seja por incapacidade de previsão, por intercorrências ou, principalmente, por inovação tecnológica, a regra não prescrita impede a solução dos problemas no mundo real. Sem previsão normativa, cai por terra a capacidade de se lidar com situações imprevistas, no sentido de uma tomada de decisão mais ostensiva e blindada a questionamentos jurídicos baseados na letra estrita da lei.

Outros problemas que resultam do tecnicismo, da extensão e do detalhamento deste ordenamento são: dificuldades na implantação da legislação por parte das empresas – em particular as micro e pequenas, seja por questões econômicas ou por falta de conhecimentos específicos sobre os tópicos abordados; a impossibilidade de os AFT possuírem apropriado conhecimento sobre todos os assuntos sujeitos à fiscalização; o desconhecimento, por parte dos trabalhadores, de seus direitos (SANTOS, 2011).

Quando trata-se do gerenciamento dos riscos ocupacionais - aqui percebido como um conjunto de procedimentos destinados a identificar, analisar, avaliar, controlar e monitorar os mesmos, a questão técnica fica ainda mais evidenciada.

Antes de dar continuidade às explanações, convém elucidar que, nesta ocasião, as menções aos programas destinados ao gerenciamento dos riscos ocupacionais referem-se, essencialmente, aos documentos ordenados pelas NR para todo e qualquer tipo de empresa, os quais são o PPRA e o PCMSO.

Feito este esclarecimento, se reestabelece o escrito sobre a saliência dada às questões técnicas no gerenciamento dos riscos, explicando que a asseveração supra foi feita porque somente os riscos suscetíveis a controles racionais e já validados estão incluídos nos programas designados para realizar tal tarefa. Ora, como se pode preservar a saúde e a integridade dos obreiros sem abordar circunstâncias referentes, por exemplo, à pressão psicológica, ao ritmo de trabalho e a diversas outras situações desencadeadoras de doenças mentais ou osteomusculares?

Em virtude de estes fatores de risco serem abordados por outros ordenamentos (tal como a NR 17), as empresas os apreciam isoladamente dos demais. O que pode levar à adoção de medidas preventivas inadequadas. Ainda mais, se sopesarmos que os organismos humanos não lidam com as ameaças a eles de modo individual, mas sim, simultaneamente.

Fala-se sobre o destaque dado às soluções técnicas no gerenciamento dos riscos, também, porque os programas geralmente atrelam as ações a serem desenvolvidas, quando não se constata risco evidente ou potencial à saúde, a avaliações quantitativas que, sendo mal feitas, levam a resultados errôneos a cerca da exposição dos trabalhadores aos riscos do ambiente laboral. Ademais, estas

avaliações vinculam-se aos limites de tolerância previstos na NR 15 – que foi elaborada em 1978 e só recentemente começou a ser revisada e atualizada.

Nesta NR, o limite de tolerância é conceituado como “a concentração ou intensidade máxima ou mínima, relacionada com a natureza e o tempo de exposição ao agente, que não causará dano à saúde do trabalhador, durante a sua vida laboral” (BRASIL, 1978). Porém, não há evidências concretas de que a observância a tais limites é capaz de garantir que as pessoas não adoçam.

Alega-se isto porque, em primeiro, os valores dos limites de tolerância constantes, originariamente, na NR 15, foram copiados da American Conference of Governmental Industrial Hygienists (ACGIH) – com as devidas adequações à jornada de trabalho do Brasil, mas sem considerar as especificidades do modo de vida e de trabalho dos brasileiros. Em segundo, porque há estudos que concluem que os limites recomendados por esta associação, antes de 1990, partiram de experiências de empresários, não estando puramente fundamentados em considerações de saúde. Em terceiro, porque os limites de tolerância definidos pela norma brasileira não consideram as diferenças individuais, nem o esforço físico despendido durante a execução das tarefas, nem misturas de agentes, nem se baseiam em dados de exposição de longo prazo (ARCURI; CARDOSO, 1991).

Em resumo, em razão de as normas enfatizarem a tecnicidade nas ações de análise, avaliação, controle e monitoramento dos riscos ocupacionais, os profissionais de SST priorizam, no seu labor, instrumentos, números e papéis, em vez da observação do processo de trabalho e dos trabalhadores.

Nesse âmbito, Baram (2007) e Howard (2008) apostilam que os atuais padrões de proteção e de treinamentos não reconhecem as características diferenciais na força de trabalho. Mas, há muitas pesquisas que estão começando a explicar como os fatores genéticos moldam o comportamento e a suscetibilidade a lesões e doenças no ambiente laboral de cada obreiro.

Assim, eles chamam a atenção para a necessidade de os reguladores acompanharem e conferirem os novos conceitos, opiniões, percepções e fatos sobre SST, que estão sendo apurados em outras áreas – tais como as das ciências

comportamentais e da genética, a fim de usá-los em conjunto com, ou no lugar de, as tradicionais abordagens de engenharia.

Como visto, muitas das características exibidas pelas NR, tais como a tendência à ampliação, o intervencionismo, o caráter cosmopolita - dada a influência que recebem de normas internacionais, o protecionismo, o caráter transitório, o enfoque coletivo e o estabelecimento de relações de subordinação (BARROS, 2011), são provenientes do direito do trabalho, esfera jurídica da qual as mesmas fazem parte. Talvez, por isso, a saúde, no domínio destas normas, não é vista, nem entendida, como condição hegemônica no trabalho, mas sim, como subalterna a ele (VASCONCELLOS, 2011).

Por isso, questiona-se se uma crescente normatização é realmente imprescindível para a melhoria das condições de SST nos ambientes laborais brasileiros (SANTOS, 2011).

2.3.2.1 As NR no ordenamento jurídico

No direito do trabalho, do mesmo modo como ocorre em outros campos, a norma jurídica não é unicamente produto do Estado, mas também de grupos profissionais e econômicos e de acontecimentos que trazem inspiração aos legisladores. Designou-se, assim, que os fatores sociais ou históricos determinantes no surgimento da norma jurídica são as fontes materiais deste ramo do direito, ao passo que a Constituição, as leis e as outras espécies normativas, enquanto atividade legislativa, constituem as fontes formais (CARVALHO, 2011; NASCIMENTO, 2011).

Dentre as fontes formais - que ainda podem ser divididas em fontes de produção estatal, profissional, mista ou internacional - estão os regulamentos de execução, dentre os quais figuram as NR. Estes regulamentos consistem em atos administrativos normativos que destinam-se a desenvolver e explicar a lei que os deu origem, objetivando a sua correta execução (ALEXANDRINO; PAULO, 2011). Ou, nas palavras de Braithwaite (1993), são os instrumentos legais que operacionalizam as decisões governamentais, ligando as políticas abstratas do governo ao dia-a-dia do trabalho e da vida privada.

O poder regulamentar consiste, portanto, em atividade normativa secundária exercida pelo Poder Executivo. Está fundamentado nos artigos 84, inciso IV, da CF - que atribuiu competência ao Presidente da República para expedir regulamentos para a fiel execução da lei - e 87, parágrafo único, inciso II - que, igualmente, atribuiu aos Ministros de Estado a competência para expedir instruções para a execução das leis, dos decretos e dos regulamentos (BRASIL, 1988; ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Oliveira (2007) comenta que há questões que exigem que os representantes do Poder Executivo posicionem-se e atuem rapidamente a respeito e, nessas circunstâncias, o lento processo legislativo não consegue contribuir com respostas em tempo adequado. É esta necessidade de soluções rápidas para algumas demandas atuais, como as de ordem técnica ou científica, combinada com a ampla extensão das atividades estatais, que faz necessária a edição de regulamentos.

Afora isto, a necessidade de uniformizar, na medida do possível, o tratamento dos indivíduos, em nome do princípio da igualdade, também suscita a edição de regulamentos. Particularmente, quando estes são utilizados como meios para limitar a discricionariedade administrativa (ALEXANDRINO; PAULO, 2011).

Além do chefe do Poder Executivo, outras autoridades podem exercer o poder normativo da Administração - através de resoluções, portarias, deliberações, instruções normativas ou regimentos - para estabelecer normas com alcance limitado ao âmbito de atuação do órgão expedidor. Entretanto, em qualquer hipótese, para que sejam válidos técnica e juridicamente, os atos normativos devem obedecer aos preceitos existentes nas normas que lhe são hierarquicamente superiores (DI PIETRO, 2012).

Regulamentos, destarte, não podem contrariar qualquer previsão legal. Mas, podem e devem estabelecer preceitos que traduzam o adequado cumprimento da lei, ampliando-a e completando-a, pois a competência regulamentar não se reduz à mera reprodução do conteúdo material do ato legislativo a que se vincula. Com efeito, quando a CF estabeleceu em seu artigo 7º, inciso XXII, que a redução dos riscos inerentes ao trabalho deve se realizar através de normas de saúde, higiene e

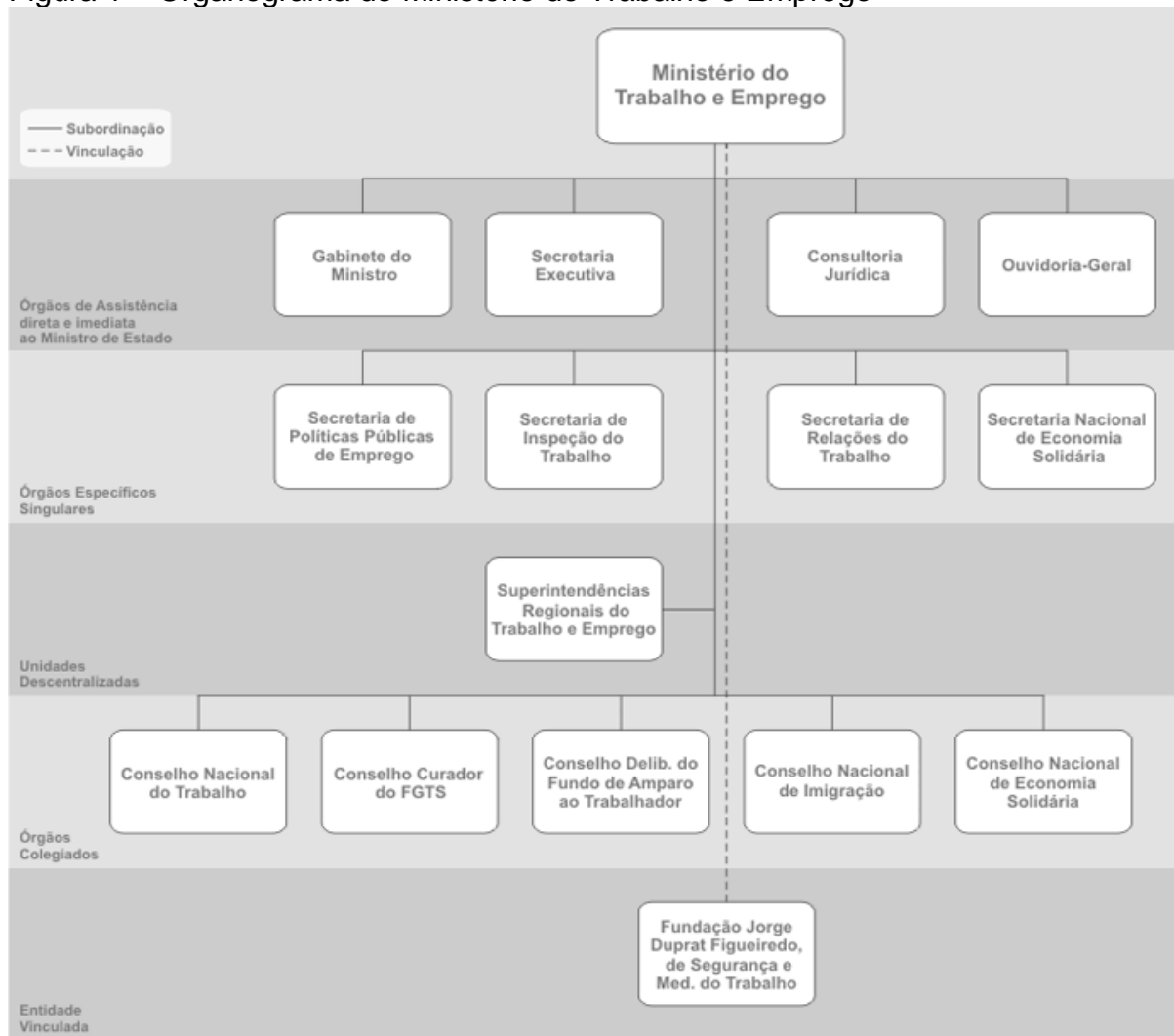
segurança, ela outorgou ao Executivo maior campo de atuação para regulamentar os preceitos legais (OLIVEIRA, 2007).

2.3.3 O Ministério do Trabalho e Emprego

Retomando-se comentário já feito, afirma-se que em qualquer política pública, as instituições têm papel determinante, uma vez que são elas que condicionam e proferem as principais decisões (SARAIVA, 2006; EISNER, 2011). No caso dos assuntos relacionados à SST no Brasil, a instituição que configura a política correspondente é o MTE. Nos parágrafos seguintes, na tentativa de compreender um pouco sobre como se dá esta modelagem, discorrer-se-á sucintamente sobre sua estrutura social.

Criado em 1930 por meio do Decreto n. 19.433 de 26 de novembro, o MTE é órgão da administração federal direta cuja organização se deu através do Decreto n. 19.667 de 4 de fevereiro de 1931. Hodiernamente, em sua estrutura organizacional, que está representada na figura 1, conta com servidores de carreira, ocupantes de cargos em comissão e trabalhadores terceirizados.

Figura 1 – Organograma do Ministério do Trabalho e Emprego



Fonte: MTE (2004).

Sob esta estrutura múltiplos objetivos coexistem. Alguns são: o institucional, direcionado a preservar a relação capital-trabalho e a equilibrar o poder entre empregados e empregadores; os dos setores específicos, que podem envolver a promoção da qualificação social e profissional, o cumprimento das normas legais e convencionadas de proteção ao trabalho, a erradicação da prática de exploração do trabalho escravo, a promoção da inclusão social e do desenvolvimento por meio do acesso ao crédito, etc.; os particulares, que envolvem aspirações de cada um dos indivíduos que fazem parte do MTE. Com estes, ainda se embaralham as intenções de alguns grupos organizados (como os partidos políticos, exemplificativamente), que utilizam os cargos públicos – principalmente os de direção - como instrumentos para a busca de vantagens materiais ou políticas.

No dia a dia, os interesses destes últimos grupos podem ficar bastante evidentes, pois, os esforços para atingi-los são capazes de modificar a índole do próprio poder, que deixa de ser a da função política para ser a da função privada (DUARTE, 1966). Em decorrência, surge uma lacuna estatal que possibilita que aspectos da vida social passem a ser controlados pelo setor privado. Assim, muitas vezes, este setor, de acordo com seus interesses e sob o aval da lei, acaba obstaculizando a aplicação das soluções que foram imaginadas para garantir o atendimento do interesse público (VASCONCELLOS, 2011).

A despeito de o Regulamento da Inspeção do Trabalho (RIT), em seu artigo 19, inciso II, vedar às autoridades de direção do MTE “interferir no exercício das funções de inspeção do trabalho ou prejudicar, de qualquer maneira, sua imparcialidade ou a autoridade do AFT” (BRASIL, 2002), em algumas ocasiões pode a vontade da administração pública se confundir com a do administrador.

Um exemplo claro disto está relacionado à NR 3 – Embargo ou interdição. A CLT submete a decisão do AFT - de embargar obra ou de interditar estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, que foi baseada na verificação de realidade destoante de dados técnicos, ao julgamento do superintendente regional do trabalho e emprego (BRASIL, 1943). Cargo este, que pode ser ocupado tanto por servidores de carreira como por agentes nomeados politicamente – sendo que esta última situação é a que mais ocorre.

Deste modo, ao transferir para o superintendente a decisão final sobre o embargo ou a interdição, a lei permite que uma questão objetiva seja subordinada a conveniências e pretensões pessoais. Ou, sob um outro enfoque, pode-se dizer que a própria lei – que foi criada para proteger os trabalhadores, por motivo de discordância ideológica, ou de interesses, inviabiliza a aplicação das soluções que foram criadas em conformidade e com os mesmos fins que ela (VASCONCELLOS, 2011).

Por certo, a capacidade institucional se alimenta de seus atores e das relações entre eles (LODGE; WEGRICH, 2009); logo, é imperioso que as autoridades de direção sejam nomeadas por seus propósitos. Senão, o conteúdo da legislação trabalhista continuará a ser facilmente enfraquecido pelo seu não cumprimento e por

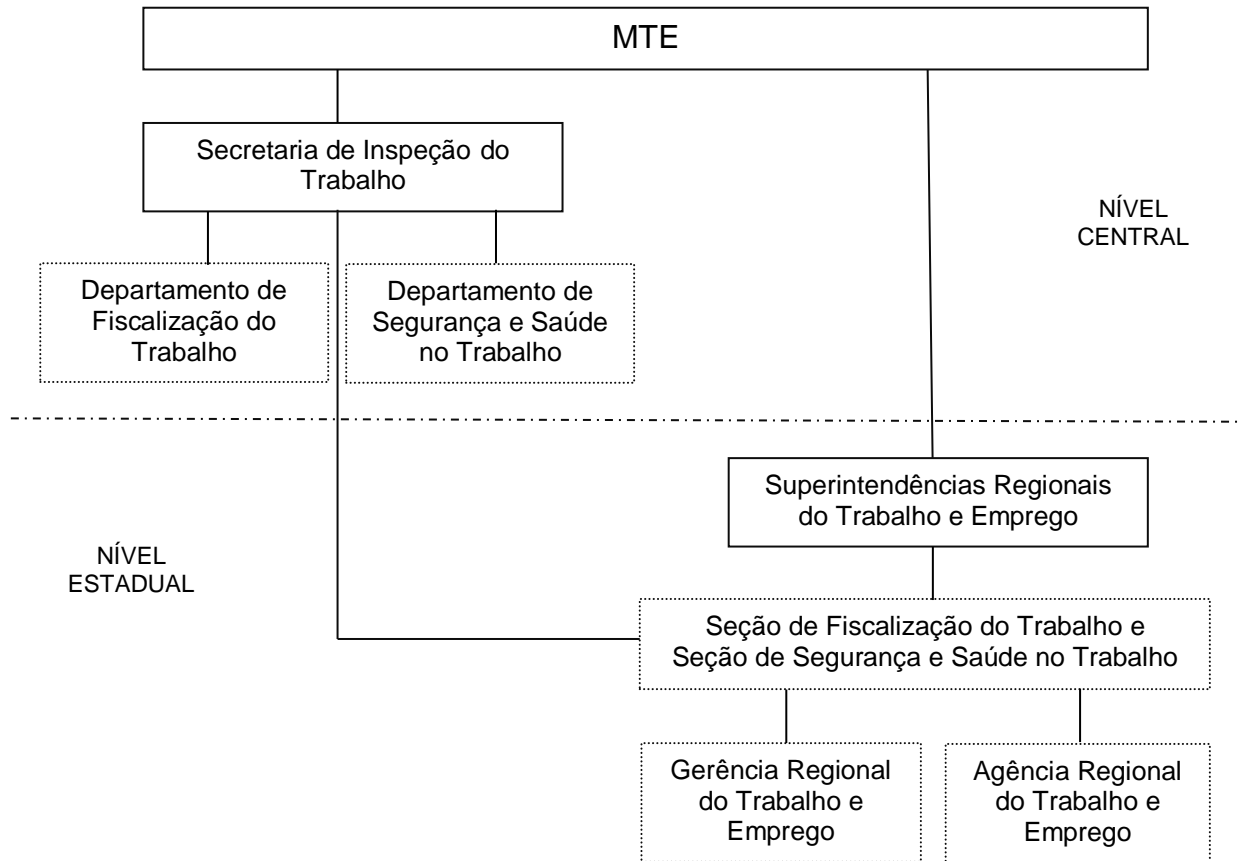
interpretações equivocadas ou oportunistas e, de nada adiantará o seu escopo amplo e inclusivo (FRENCH, 2001).

Independente de quem ocupa os cargos de gestores, as competências do MTE compreendem os seguintes assuntos: políticas e diretrizes para a geração de emprego, renda e apoio ao trabalhador, bem como, para modernização das relações do trabalho; fiscalização do trabalho, inclusive do portuário, e a aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas; política salarial; formação e desenvolvimento profissional; segurança e saúde no trabalho; política de imigração; cooperativismo e associativismo urbanos (BRASIL, 2004).

No cotidiano, esta diversidade de atribuições, assim como ocorre com a pluralidade de objetivos, induz à fragmentação da instituição, uma vez que setores deste ministério concorrem entre si por recursos e prestígio. Ainda que o modelo de inspeção adotado pelo Brasil seja o generalista - onde todas as ações devem ser executadas de forma integrada, verifica-se que até mesmo na própria Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) há uma clara divisão, decorrente de estruturas passadas, entre os assuntos ligados à SST e os ligados aos demais temas sobre fiscalização do trabalho (que abarcam questões relativas a salário, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, à jornada, etc.).

Esta divisão pode ser percebida nos níveis central e estadual e, também, localmente, durante as inspeções, pois, frequentemente, empresas são sujeitas a uma fiscalização de SST e outra de "legislação". A figura 2 mostra como a inspeção do trabalho é organizada no Brasil.

Figura 2 – Organograma da Inspeção do Trabalho brasileira



Fonte: Brasil (2004); OIT (2010).

Como apreende-se pela figura acima, a SIT estrutura-se em dois departamentos: Departamento de Fiscalização do Trabalho (DEFIT) e Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho (DSST). O primeiro tem como principais atribuições formular e subsidiar a criação de diretrizes de inspeção, planejar e coordenar ações, criar propostas para o aperfeiçoamento técnico dos AFT. O segundo possui as mesmas atribuições com foco nas atividades relacionadas à SST (OIT, 2010).

Especificamente, compete ao DSST: subsidiar a formulação e proposição das diretrizes e normas de atuação da área de segurança e saúde ocupacional; planejar, supervisionar, orientar, coordenar e controlar a execução das atividades relacionadas com a inspeção dos ambientes e condições de trabalho; planejar, coordenar e orientar a execução do Programa de Alimentação do Trabalhador e da Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho; planejar, supervisionar, orientar, coordenar e controlar as ações e atividades de inspeção do trabalho na área de segurança e saúde; subsidiar a formulação e proposição das

diretrizes para o aperfeiçoamento técnico-profissional e gerência do pessoal da inspeção do trabalho, na área de segurança e saúde; coordenar as atividades voltadas para o desenvolvimento de programas e ações integradas de cooperação técnico-científica com organismos internacionais, na área de sua competência; supervisionar, no âmbito de sua competência, a remessa da legislação e atos administrativos de interesse da fiscalização do trabalho às Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE) (BRASIL, 2004).

Considerando o objeto deste estudo, pode-se dizer, em síntese, que fica a cargo do DSST, que atua sob coordenação da SIT, desenvolver e promulgar as normas de SST e exigir o seu cumprimento por meio de inspeções, que são realizadas em todo o território nacional através das SRTE e respectivos AFT.

Nota-se que, entre as atividades supra mencionadas, estão as de aconselhamento e instrução dos empregadores, dos trabalhadores e do público interessado e, as de pesquisa - que visam contribuir para a diminuição dos acidentes e doenças relacionados ao trabalho.

Outra observação que cabe fazer é que, apesar de se proferir que as inspeções são realizadas em todo o território nacional, é praticamente impossível para os auditores alcançar todo o universo de empresas e trabalhadores. Assim como, também é difícil para eles verificar a observância de todos os regulamentos vigentes (PIRES, 2009b).

Nas ações de inspeção, conseqüentemente, os agentes que as executam vão ter que priorizar algumas empresas, ou setores econômicos; selecionar as situações que merecem mais atenção e; embora as normas tentem fornecer orientação para quase todos os aspectos essenciais do mundo laboral, improvisar e desenvolver abordagens e soluções exclusivas e adequadas para os problemas de cada caso particular (PIRES, 2009b).

Destarte, é neste contexto de deliberações, que a cultura organizacional se reflete. Pois, é a experiência prática de cada AFT na instituição - aí incluídos a forma como foram recrutados, as capacitações que recebem, os colegas com quem convivem, as prioridades políticas da própria instituição, entre outras conjunções - que define seus trabalhos (PIORE; SCHRANK, 2008).

2.3.3.1 Sobre a fiscalização das NR

A fiscalização do trabalho brasileira começou a ter suas bases legais formadas em 1930, ano em que foi criado o MTE. Atualmente, está organizada de acordo com a Convenção n. 81 da OIT – que trata da inspeção do trabalho na indústria e no comércio - e regulamentada pelo Decreto n. 4.552 de dezembro de 2002 - que aprova o RIT, cujo fundamento legal é a Lei n. 10.593, dos mesmos mês e ano, e o artigo 21, inciso XXIV, da CF, que estabelece a competência da União para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho.

Tal regulamento, já em seu artigo 1º, pronuncia que é finalidade do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho – que é composto pelas autoridades de direção nacional, regional e local, indicadas em leis, regulamentos e demais atos atinentes à estrutura administrativa do MTE, pelos AFT e pelos agentes de higiene e segurança do trabalho - assegurar, em todo o território nacional, a aplicação das disposições legais no que concerne à proteção dos trabalhadores no exercício da atividade laboral. E, mais adiante, profere que, dentro desta conjunção, incumbe aos AFT, entre outras atividades, a verificação do cumprimento das disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à SST (BRASIL, 2002).

Para realizar tal incumbência, os auditores realizam procedimento que envolve, basicamente, verificação física nos ambientes laborais e análise de documentos. A verificação física tem o intuito de identificar e avaliar os perigos e riscos existentes no local inspecionado, inclusive por meio de entrevistas com os empregados, a fim de que as medidas preventivas necessárias sejam corretamente implantadas e mantidas (SANTOS, 2011). A análise documental visa averiguar o cumprimento de algumas determinações regulamentares, bem como, a explicação técnica para outras.

De acordo com a situação verificada na ação fiscal, e também com o agente ou com o grupo que a está executando, a empresa pode ser: apenas notificada para realizar as adequações necessárias, apenas autuada por uma ou mais irregularidades encontradas, ou, autuada e notificada. Ainda, à vista de grave e iminente risco a um

ou mais trabalhadores, pode ter máquina, equipamento, estabelecimento ou setor de serviço interditados ou obra embargada.

Se a CLT (art. 628) e o RIT fossem seguidos com rigor, com exceção das situações onde é aplicável o critério da dupla visita (o qual versa sobre o dever de orientar antes de autuar) e dos procedimentos especiais de fiscalização, seria lavrado um auto de infração para cada violação de preceito legal constatada pelos AFT (BRASIL, 1943; 2002). Entretanto, por ser a discricionariedade um atributo do poder de polícia da administração, as realidades das inspeções podem não condizer com a conduta prescrita pelos ordenamentos.

De fato, alguns estudos empíricos sobre a implementação de políticas públicas mostram que, devido à interferência das situações vivenciadas individualmente na discricionariedade, frequentemente, as atividades corriqueiras dos servidores divergem substancialmente dos conjuntos de procedimentos indicados na lei e nos estatutos e normas organizacionais, assim como varia o comportamento dos agentes no interior das organizações (PIRES, 2009a).

Mas não é somente este fator que pode levar a resultados heterogêneos na implementação de uma mesma política, em um mesmo local (país, estado ou município), por uma mesma instituição. Outros são: a renda, o desenvolvimento e a organização da sociedade local, as redes sociais, a competição entre as elites, a multiplicidade de atores, as tentativas de acomodação de interesses conflitantes, as extensões e tortuosidade dos processos decisórios, os constrangimentos institucionais que criam oportunidades para desvios ou atrasos de recursos, etc. (PIRES, 2009b).

Na prática, todas estas complexidades, além de contribuírem para que os AFT promovam a aplicação das NR diferentemente, fazem com que as empresas respondam às incitações governamentais desigualmente. Assim, enquanto alguns empregadores optam por manter-se em conformidade com as normas – independente de auditorias, outros optam por sanear as inconformidades durante a ação fiscal e, os demais, por permanecer na irregularidade e (possivelmente) pagar as multas correspondentes.

No caso de esta última opção ser a elegida, principalmente em situações de resistência ao cumprimento da legislação, além das autuações cabíveis, pode ser iniciado processo de negociação com a presença do sindicato da categoria; pode ser encaminhado relatório ao Ministério Público do Trabalho para que, dentro de sua competência, firme termos de ajustamento de conduta ou instale inquéritos civis; pode o caso ser encaminhado para o Poder Judiciário.

A despeito das diversas habilidades desenvolvidas pelos auditores para buscar o cumprimento da legislação, só há uma estratégia normativa: o tradicional comando e controle, que nem sempre mostra-se bem sucedido.

Começando pelas organizações que decidem seguir a legislação, nota-se que esta resolução nem sempre é motivada pelas sanções que podem ser impostas pelo poder público. Exigências contratuais ou de mercado podem levar toda uma cadeia produtiva de empresas a aderir a padrões de qualidade (como os do tipo International Organization for Standardization – ISO), que, por sua vez, exigem condições decentes³ de trabalho e a observância do ordenamento nacional. Preceitos oriundos do mercado internacional também incentivam o cumprimento das leis e dos regulamentos, uma vez que muitos governos impõem barreiras comerciais para os empreendedores que sustentam irregularidades (CARDOSO; LAGE, 2005).

Quanto às organizações que escolhem não cumprir o que a lei prescreve, Cardoso e Lage (2005) comentam em um estudo que isto justifica-se, sobretudo, pelas poucas chances de um empresário ilegal ser pego e, sendo pego, sofrer sanções ou coações para sanar as irregularidades apuradas. Apesar de o sistema brasileiro de regulação em SST ser bastante pormenorizado e rígido em termos formais, ele é muito flexível na prática.

Tratando-se de empresa informal (sem registro empresarial ou qualquer outra formalidade), estes estudiosos acreditam que as chances de que sejam inspecionadas dependem, quase que exclusivamente, de denúncias dos trabalhadores. Sendo a probabilidade de os obreiros denunciarem o patrão inversamente proporcional ao medo do desemprego. Aventando-se sobre as

³ Condições decentes de trabalho dizem respeito ao trabalho produtivo adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna.

formais, cujos processos de inspeção podem ser desencadeados por ensejos diversos – tal como solicitações de outros órgãos públicos e planejamento das SRTE - e não só por denúncias, as chances de serem auditadas, creem eles, é proporcional ao tamanho das empresas.

Esta conclusão de Cardoso e Lage (2005) justificou-se pelo fato de o MTE operar com um conjunto enviesado de informações cadastrais – construídas a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e outras fontes - que privilegia as empresas formalmente estabelecidas, bem como, por as empresas maiores terem mais condições de atender às exigências dos inspetores, o que resulta em ações fiscais mais eficazes.

Além das chances não muito altas de um empregador irregular ser pego, outra circunstância que pode levá-lo a deliberar pelo descumprimento das normas de SST é a possibilidade de as empresas adiarem a solução das irregularidades por meio do judiciário. Recorrer ao Poder Judiciário pode suspender alguns prazos até que a sentença seja proferida; o que pode demorar anos para ocorrer (CARDOSO; LAGE, 2005).

Outra questão atrelada à estratégia normativa que deve ser considerada é o baixo valor pecuniário das multas referentes às infrações dos itens de norma relacionados à medicina e à segurança do trabalho. Em diversas situações, o valor das mesmas são inferiores aos que o empregador gastaria para sanar as irregularidades.

O quadro 2 dá uma noção sobre os valores das penalidades que, no caso das multas variáveis (aquelas em que a lei indica apenas os valores mínimo e máximo), são graduados com base em parâmetros previstos em portaria do Ministro do Trabalho, de forma a garantir a isonomia (empregadores na mesma condição devem ser punidos com multas de mesmo valor). Alguns destes parâmetros são a gravidade da situação encontrada, o porte da empresa e a existência de reincidência.

Quadro 2 – Multas administrativas de valor variável (em reais) aplicadas pelo MTE

Natureza	Infração	Base legal	Valor mínimo	Valor máximo	Observações
Medicina do Trabalho	CLT art. 154/200	CLT art. 201	402,53	4.025,33	Valor máximo em situações de reincidência, embaraço, artifício, simulação
Segurança do trabalho	CLT art. 154/200	CLT art. 201	670,89	6.708,59	Valor máximo em situações de reincidência, embaraço, artifício, simulação

Fonte: MTE (2009)

Sobre este ponto deve-se ter em mente que um fator agravante dos baixos valores das multas pecuniárias é a lentidão do procedimento de punição. Este processo administrativo é encetado com a lavratura do auto de infração pelo AFT e com o oferecimento de oportunidade para que o empregador, em dez dias, se defenda. Esgotado este prazo, o auto e a respectiva defesa, ou, somente o auto - se não houve interesse de o autuado se defender, são examinados por outro AFT – que dedica-se à análise de processos. Deste exame provém parecer opinando pela improcedência, pela procedência total ou, pela procedência parcial da autuação (BRASIL, 1996).

Se o auto de infração é julgado improcedente em primeira instância, deve ser conduzido para análise em segunda instância; se aí for confirmada a sua improcedência, o processo é arquivado. Se considerado procedente, total ou parcialmente, o empregador recebe a multa e, caso ainda discorde dela, tem mais dez dias para recorrer à segunda instância. Nesta, o processo será mais uma vez apreciado e a multa poderá ser, ou não, confirmada. Não obstante ser fixado o prazo de dez dias para o autuado ter ciência das decisões pronunciadas no decurso do processo, na prática, não há um prazo exato para que as análises se iniciem após a apresentação das defesas ou recursos; assim, até mesmo em primeira instância, pode demorar anos para que as avaliações principiarem (BRASIL, 1996).

Afora os acanhados valores das multas, outros aspectos que podem prejudicar a desenvoltura das ações fiscais são a insuficiência dos recursos públicos, as fragmentações na configuração organizacional, a existência de funcionários públicos incompetentes, descompromissados ou corruptos, a falta de segurança enfrentada pelos AFT e a aptidão destes - já que a ocupação deste cargo exige apenas nível superior de instrução. Quanto a este último, elucida-se que, se o fiscalizado estimar

que o auditor não detém competência suficiente para a execução de suas tarefas, seja porque ele demonstrou insegurança ou desconhecimento, o andamento da inspeção pode ficar conflituoso e o resultado comprometido (PIORE; SCHRAMK, 2008; PIRES, 2010).

Ademais, deve-se salientar que o sistema de inspeção, muitas vezes, ao invés de punitivo, é conciliador e tutelar em face do descumprimento, já que, frequentemente, as transgressões à legislação são tratadas como produtos da ignorância, da ineficiência e da pobreza dos empregadores e as ações punitivas são vistas como agravantes dos problemas (PIORE; SCHRAMK, 2008).

Tanto os juízos envolvidos nas fiscalizações (em relação ao que é 'seguro', 'adequado', etc.) quanto as decisões de cada AFT sobre o tratamento que deve ser dado a uma empresa, considerando o ajuste entre a lei e o contexto verificado, não são simples de monitorar e avaliar de maneira consistente e equitativa (PIORE; SCHRAMK, 2008). Mas, mesmo assim, é imprescindível para o governo desenvolver instrumentos que possibilitem o acompanhamento e o aprimoramento de suas políticas (VERAS; PINTO; SANTOS, 2011).

Uma ferramenta que permite o monitoramento das ações fiscais, e também o planejamento destas, é o sistema de informações denominado Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), que começou a ser utilizado em 1996. De acordo com Veras, Pinto e Santos (2011), este sistema foi criado para atender a uma demanda interna do MTE, que provinha da necessidade de haver mecanismos objetivos para aferir a produtividade da inspeção trabalhista, em termos coletivos e em individuais. Esta aferição ligava-se, nomeadamente, ao pagamento de um adicional de salário variável.

Embora a Lei n. 11.890, de 24 de dezembro de 2008, tenha estabelecido o subsídio como forma de remuneração – o que extingue as gratificações por produtividade, o SFIT continua a ser utilizado. A alimentação de seu banco de informações é efetuada pelos servidores que realizam as inspeções e pelos que desenvolvem a idealização e o controle destas.

O conjunto de dados produzidos pelas ações fiscais realizadas em todo o país possibilita aos AFT obter informações relevantes para suas atividades, tais como as datas das inspeções realizadas em determinado estabelecimento, as irregularidades encontradas, os autos de infração lavrados, as orientações e as notificações feitas. Para as chefias de fiscalização da SIT e das unidades descentralizadas, as informações do sistema são utilizadas, como já mencionado, para as ações de planejamento (em conjunto com outras, como, por exemplo, as extraídas de diagnósticos dos mercados de trabalho) e para a verificação do atendimento, ou não, às metas estabelecidas; podem ser empregadas, ainda, para controlar as atividades específicas de cada auditor (BRASIL, 2010; VERAS; PINTO; SANTOS, 2011).

Não há dúvidas de que o SFIT é um instrumento essencial para o monitoramento e o controle dos projetos que envolvem a fiscalização. Porém, deve-se advertir que a qualidade e a confiabilidade de seu conteúdo são contestáveis. Não é viável, na prática, verificar se todos os auditores informam sobre o teor das inspeções de forma exata, tal como de fato aconteceu. Logo, pode haver situações em que os relatórios de inspeção inseridos no sistema contam com informações além, ou aquém, do trabalho que foi desenvolvido.

Além do fato de este sistema informatizado ser alimentado por pessoas, a inserção de dados através de códigos favorece interpretações incertas – que podem ser nutridas pela impossibilidade de as ações realizadas serem especificadas. Por exemplo, uma autuação lavrada devido à empresa não ter instalado ventilação exaustora em cabine de solda pode ser informada por meio dos códigos: 3 (situação irregular, que gera autuação) e 1090690 (que significa que o empregador deixou de adotar as medidas necessárias e suficientes para a eliminação, a minimização ou o controle dos riscos ambientais); os mesmos códigos podem ser utilizados para informar que um auto de infração foi lavrado porque o empregador não está lavando os uniformes dos trabalhadores de uma galvanica. Assim, a pessoa que extrai estas informações do SFIT, sem outras consultas, não tem como saber exatamente qual foi a irregularidade encontrada e, conseqüentemente, quais atos ou tipos de perigos deverão ser priorizados no planejamento seguinte.

Outra limitação deste monitoramento que deve ser ressaltada é que os AFT tendem a registrar no sistema só as ocorrências com irregularidades e as com regularização no decorrer da auditoria. Os itens de norma que já estavam sendo cumpridos pelas organizações, ou, as boas práticas de SST que tenham sido consolidadas - sem relação com a ação do Estado, são, em geral, ignorados.

Mirando-se o desempenho dos agentes de inspeção, o referido sistema informatizado constitui só uma ferramenta auxiliar, uma vez que a SIT optou por gerir esta performance com base em uma proposta experimentalista - onde o monitoramento do desempenho é parte de um processo amplo de aprendizagem e inovação institucional, em substituição à gerencialista - que envolve a instituição de metas e indicadores de resultados para a mensuração do desempenho, com forte ênfase em incentivos de base pecuniária (PIRES, 2010).

No entanto, para fins de monitoramento do regime regulatório de SST, o SFIT tem se revelado essencial, pois, outras maneiras de realizar tal acompanhamento não foram demonstradas. Por isso, o relato das atividades por parte dos AFT deveria ser incrementado. Neste sentido, melhorias poderiam ser concretizadas por meio do aprimoramento do programa de informática (com a inclusão de novos indicadores, que poderiam caracterizar a situação encontrada pelo auditor antes da intervenção, por exemplo), ou, pela obtenção de outras fontes de informações (como os empregadores).

3 METODOLOGIA

Esta seção detalha a execução do estudo.

3.1 Plano de pesquisa

Este trabalho, como já referido, busca uma resposta para a questão: o regime regulatório brasileiro, no âmbito da SST, conduz as empresas à gestão dos riscos? Para tentar encontrá-la, elegeu-se a pesquisa exploratória descritiva, que é de natureza qualitativa e contextual, como procedimento metodológico.

Piovesan e Temporini (1995) recomendam utilizar tal metodologia quando se pretender realizar investigação que abrange fatores humanos. Conquanto a pesquisa exploratória constitua um estudo preliminar, ela também tem sua relevância, pois, ainda de acordo com estes autores, o estudo prévio das experiências reais dos sujeitos permite conhecer as barreiras (formadas pelos conhecimentos, opiniões, valores e atitudes) que podem impedir a mudança de comportamento de indivíduos em programas vinculados à saúde.

A operacionalização deste trabalho contou com seis etapas. Na primeira, procurou-se entender, de modo geral, como se dá a ação regulatória: mudanças que ocorreram com o decorrer do tempo, as suas variedades e estratégias, os reflexos das diferentes abordagens regulatórias, entre outros aspectos. Especificamente quanto à ação realizada no Brasil pelo MTE, explorou-se brevemente o seu histórico, a estratégia utilizada, os atores políticos e sociais que a integram, como é feito seu monitoramento.

Esta fase foi delineada por revisão bibliográfica realizada através de consultas a bases de dados nacionais e internacionais, disponibilizadas virtualmente ou em bibliotecas especializadas, e a endereços eletrônicos de instituições nacionais e estrangeiras que regulam e/ou atuam na área de SST. Os principais termos e palavras-chaves utilizados isoladamente ou combinados, em língua portuguesa ou inglesa, para a busca do referencial teórico foram segurança e saúde no trabalho ou ocupacional, gestão, gerenciamento, risco, regulação, regulamentação, legislação.

Na segunda, efetuou-se coleta inicial dos dados. Partindo-se de uma investigação naturalista - que estuda situações do mundo real e seus desdobramentos, sem controle ou manipulação (PATTON, 2002), visitou-se cinco empresas, pertencentes a um mesmo setor econômico, sujeitas à regulação de SST. Nestes ambientes, observou-se as atividades realizadas, conversou-se informalmente com os trabalhadores e com os representantes dos empregadores, recolheu-se documentos para exame.

Na terceira, procedeu-se a uma análise breve dos documentos obtidos no passo anterior, a fim de enriquecer e articular a esta a ação posterior. Na quarta etapa, trabalhou-se com a elaboração e a aplicação de questionários, com a avaliação de reportagens e com a análise do conjunto de dados recolhidos. Na quinta, utilizando-se os dados avaliados, o regime regulatório brasileiro de SST foi descrito e apreciado com base na proposta de regime de regulação do risco e na abordagem cibernética apresentadas por Hood, Rothstein e Baldwin (2001). Na final, avaliou-se a implementação e a prática deste regime nas cinco empresas visitadas.

Para a pesquisa, selecionou-se empresas com características semelhantes, a fim de minimizar a interferência de variáveis. As cinco examinadas são fundições de metais ferrosos com mais de 500 empregados, localizadas no estado de São Paulo (ver apêndice A).

Alguns fatores que conduziram para a escolha de organizações que dedicam-se a esta atividade econômica foram: o fato de estes locais serem detentores dos diversos tipos de perigo à saúde mencionados nas NR e literatura técnica (como os associados aos agentes físicos, químicos, biológicos, a acidentes, bem como, a situações capazes de desencadear problemas de cunho ergonômico e psicológico); não haver NR específica para a atividade - o que propiciou a análise de documentos que são obrigatórios para diversos tipos de empresas; ser uma atividade muito antiga, cujos perigos ainda não foram controlados pelos avanços tecnológicos. O fato de a autora ser AFT também influenciou a escolha.

3.2 Técnicas utilizadas na coleta dos dados

As técnicas utilizadas para a coleta dos dados foram a observação direta aberta com notas de campo, a análise documental e a aplicação de questionários individuais.

3.2.1 Observação direta aberta e notas de campo

A observação direta buscou verificar por meio de visitas aos estabelecimentos das empresas: a organização do trabalho, o comportamento cotidiano dos trabalhadores, o envolvimento dos gestores com as questões relacionadas à SST e a aplicação das NR cabíveis, com ênfase na implantação dos programas de gerenciamento de risco e de saúde ocupacional prescritos nestas normas.

As visitas tiveram como roteiro o fluxo do processo produtivo de cada uma das organizações, destinando-se atenção especial às atividades cujos riscos à saúde eram evidentes. Nota-se que, para melhor apreciação da realidade encontrada, todas as vistorias foram filmadas por profissional qualificado.

3.2.2 Análise documental

A análise documental contou com duas operações. Para a primeira, recolheu-se os programas preceituados pelas NR para o gerenciamento dos riscos ocupacionais e para o controle médico relacionado, nomeadamente o PPRA e o PCMSO (período base 2011 a 2012). Outros documentos vinculados a estes, como laudos técnicos, também foram coletados para apreciação.

Esta ação destinou-se a complementar e a enriquecer os demais dados obtidos, sem constrangimentos aos sujeitos investigados. Foi operacionalizada de maneira com que o conteúdo dos documentos fosse apresentado sob uma forma diferente da

original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referenciação. Em outras palavras, pode-se dizer que, para que se revelassem mais apropriados para o estudo, os teores dos programas foram tratados (BARDIN, 1977).

Este tratamento compreendeu a condensação dos dados constantes nos PPRA e PCMSO por meio de situações padrões verificadas; particularmente, as que refletiam o atendimento, ou não, às normas correspondentes e ao objetivo principal do regime regulatório, que é a preservação da saúde dos trabalhadores.

Na segunda, especificamente para averiguar o desempenho da opinião pública como modelador do regime regulatório brasileiro de SST, conferiu-se a saliência dos assuntos relacionados ao tema, dentre o público em geral, por meio de levantamento quantitativo, permeado por averiguação qualitativa.

Para tal, analisou-se a frequência com que reportagens sobre o tema 'acidente do trabalho' aparecem na mídia não especializada. Optou-se por realizar a pesquisa na Folha de São Paulo – que segundo Instituto Verificador de Circulação (IVC), em 2012, foi o jornal com maior circulação paga no Brasil. A apuração das matérias foi feita pela ferramenta de busca *on line* do jornal. As palavras-chaves utilizadas conjuntamente foram acidente e trabalho. O período investigado compreendeu onze anos - de 2002 a 2013, mas apenas um mês: maio – que foi definido por sorteio.

Optou-se por levantar matérias sobre 'acidente do trabalho' porque este é o assunto que, no universo da SST, possivelmente devido aos apelos emocional ou sádico, recebe maior atenção. O levantamento foi realizado através de um veículo de comunicação porque é, mormente, a partir da imprensa que as informações tornam-se públicas (MARTINS, 1999; COVELLO; SANDMAN, 2001).

O período de investigação foi definido a partir da data em que os relatórios de análises de acidentes do trabalho, elaborados pelos AFT, começaram a ser inseridos no SFIT; o que importou na valorização dessa atividade em âmbito institucional. A data referida é agosto de 2001 (BRASIL, 2008); como o mês sorteado foi maio, iniciou-se a pesquisa em 2002. Além disto, julgou-se que o exame de onze meses, distribuídos em igual número de anos, era suficiente para evidenciar possíveis distorções ou desvios.

3.2.3 Aplicação de questionários individuais

Foram aplicados dois tipos de questionários individuais (vide apêndices B, C e D). Um para colher os diferentes pontos de vista dos profissionais da área sobre a regulação de SST brasileira e o contexto em que ela se desenrola; outro, para auxiliar a avaliação destinada a apurar como a opinião pública interfere na modelagem do regime regulatório.

O primeiro questionário foi aplicado aos profissionais de SST das empresas perquiridas, uma vez que eles apresentam vinculação significativa com o problema investigado. Assim, solicitou-se aos representantes das fundições que distribuíssem as perguntas, preferencialmente, para integrantes do SESMT. Visando diversificar as opiniões colhidas e encontrar contraditórias, também foi pedido para que representantes dos empregados na CIPA respondessem às questões.

Este conjunto de questionamentos foi respondido por 26 pessoas, sendo que, muitas das respostas obtidas forneceram conclusões convergentes. Pela replicabilidade das mesmas, entendeu-se que este número de respondentes foi satisfatório para os propósitos pretendidos.

Para o segundo, selecionou-se como informantes pessoas que não têm contato direto com o campo da SST. Cuidou-se para que as idades, as classes sociais, os campos de atuação profissional, bem como, os cargos ocupados por estes fossem distintos, a fim de se obter uma amostragem com variação abrangente. Ao todo foram respondidos onze questionários.

Como estas perguntas destinavam-se a ratificar, ou não, o resultado do levantamento de notícias realizado na Folha de São Paulo e, como a análise das respostas apontou para um entendimento predominante, julgou-se que a quantidade conseguida foi aceitável.

Com a finalidade de corroborar, ou até mesmo contestar, o entendimento levantado pelo segundo questionário, incluiu-se uma pergunta sobre mídia no primeiro.

3.3 Análise dos dados

Uma análise qualitativa de dados tem como finalidades: entender como e por que as pessoas agem; permitir que o pesquisador insira-se no contexto que está sendo estudado, de forma que ele consiga julgar se seu entendimento é válido e generalizável e; enriquecer a leitura e melhorar a compreensão das significações e estruturas relevantes (BARDIN, 1977; GRAY, 2012).

Para atingi-las, nesta investigação optou-se por tratar os materiais recolhidos em campo e em documentos através da análise hermenêutico-dialética que, de acordo com Minayo (2010, p. 343), conduz a um processo “ao mesmo tempo compreensivo e crítico de estudo da realidade social”.

A hermenêutica funda-se na compreensão da comunicação entre os seres humanos, seja através de narrativas, documentos, entrevistas, livros, artigos, biografias ou outros. Entende que a linha essencial do compreender é o contexto e a cultura e, que a leitura de qualquer realidade constitui um exercício reflexivo, sendo necessário reconhecer que a cada momento pode começar algo novo (STEIN, 1983; MINAYO, 2010).

Metodologicamente, esta abordagem sugere que a compreensão abrange possibilidades diversificadas de interpretar, estabelecer relações e extrair conclusões. Seu desenvolvimento inclui: o entendimento dos fatos e relatos em conformidade com o contexto histórico; a busca por diferenças e semelhanças entre o contexto dos sujeitos e o do investigador; o compartilhamento do mundo observado pelos sujeitos com o mundo vivido pelo investigador (MINAYO, 2010).

Já a dialética é a arte do questionamento, do debate e da crítica, para a qual não há conceitos, instituições ou categorias estáticas, mas sim, situações momentâneas e em incessante transformação. Constitui método de representação da verdade por meio da formulação de perguntas e respostas, da classificação das ideias para melhor analisá-las, da contradição entre o pensamento e a realidade, da valorização do condicionamento histórico das falas, das relações e das ações (STEIN, 1983; MINAYO, 2010).

A união das duas permite desenvolver uma análise das “práticas sociais empíricas dos indivíduos em sociedade em seu movimento contraditório” (MINAYO, 2010, p. 347). Assim, ao mesmo tempo em se interpreta as situações consensuais e tradicionais do contexto histórico, na busca de uma identidade, ressalta-se as determinações provenientes das relações sociais dinâmicas, antagônicas e contraditórias entre classes, grupos e culturas.

De modo geral, a análise dos dados iniciou com uma revisão ampla do contexto sócio-histórico. A partir da interpretação dos materiais teóricos referentes, foram estabelecidas categorias analíticas – que expõem as relações contemplativas e mediadoras para as fases ulteriores. Após, seguiu-se para a fase de ordenação dos dados, que visou, em primeiro, assimilar o material empírico (filmagens, notas de campo, documentos coletados, questionários) e, em segundo, organizá-lo em núcleos de sentido. O passo subsequente foi a classificação dos dados.

Nesse momento, realizou-se uma leitura exaustiva dos textos organizados, de modo a identificar as passagens relevantes e a categorizá-las (categorias empíricas). As categorias arquitetadas foram organizadas em dois quadros de análises. Um deles representou os questionários aplicados aos profissionais de SST das empresas investigadas; o outro abarcou as visitas às empresas e as informações extraídas dos PPRA e PCMSO, com foco em circunstâncias que poderiam repercutir em uma má gestão de SST. A forma como os quadros foram elaborados está demonstrada resumidamente abaixo.

Quadro 3 – Síntese da análise dos questionários aplicados aos profissionais de SST

Aspecto da análise	Respondente 1	Respondente...	Respondente 26	Síntese horizontal
Conteúdo das NR Aplicação das NR, considerando os diversos tipos de empresas Mudanças necessárias nas NR Prescrição ou objetivos e deveres gerais Suficiência da legislação de SST				

Continuação do Quadro 3 – Síntese da análise dos questionários aplicados aos profissionais de SST

Aspecto da análise	Respondente 1	Respondente...	Respondente 26	Síntese horizontal
Motivos para implantar as NR				
Medidas para deixar a empresa mais segura e salutar				
Dificuldades e entraves para a aplicação de medidas de prevenção				
Estratégias preventivas importantes				
Recursos para a SST				
Participação dos trabalhadores nas questões de SST				
Envolvimento da alta direção com a SST				
Procedimentos de fiscalização				
Mídia				
Síntese vertical				

Fonte: adaptado de Assis et al. (1998).

Quadro 4 – Síntese das visitas, dos PPRA e PCMSO das empresas investigadas

Aspecto da análise	Empresa 1	Empresa ...	Empresa 5	Síntese horizontal
Alta administração e assuntos de SST				
Participação dos trabalhadores nas ações de SST				
Ambiente da empresa; condições gerais				
Elaboração (documentos)				
Interação PPRA e PCMSO				
Objetivo(s)				
Metas e prioridades				
Caráter (preventivo?)				

Continuação do Quadro 4 – Síntese das visitas, dos PPRA e PCMSO das empresas investigadas

Aspecto da análise	Empresa 1	Empresa ...	Empresa 5	Síntese horizontal
Reconhecimento dos riscos				
Avaliação dos riscos				
Controle dos riscos				
Implantação programas				
Avaliação do desempenho				
Síntese vertical				

Fonte: adaptado de Assis et al. (1998).

A síntese horizontal mostra as ideias comuns a todos os entrevistados, ou, no caso do quadro 4, as características frequentes nos estabelecimentos e documentos apreciados. A vertical propicia uma noção do todo de cada entrevista ou conjunto de visitas e documentos. Com base nestas sínteses, reorganizou-se as categorias empíricas que, no passo seguinte – que é a análise final, foram confrontadas com as analíticas.

Oportunamente, com o intento de transmitir uma noção daquilo que foi coletado no questionário direcionado aos empregados das fundições (apêndice B), comenta-se o a seguir, de forma concisa.

A respeito do conteúdo, em geral, foi dito que, para a grande maioria das NR há a necessidade de mais de uma leitura e, por vezes, de materiais de apoio (inclusive de outras normatizações), de conhecimento prévio de determinados temas e de vivência em ambiente ligado ao contexto da norma, para que possam ser compreendidas. Que seus conteúdos são difíceis para um leigo, sobretudo porque se trata de instrumento técnico. Neste sentido, um informante, ao final de sua resposta, enunciou: “A NR 35, por exemplo, cita que é obrigatório o uso de absorvedor de energia quando o fator de queda for maior que 1. Um leigo jamais saberia dizer o que isso significa, mesmo pesquisando no glossário”.

Quando os indivíduos foram interrogados sobre a aplicação das NR nos diversos tipos de empresas existentes, suas opiniões apresentaram-se divididas. Uma

metade entendeu que qualquer empreendimento consegue implantar, de maneira uniforme, as normas que a ele são aplicáveis, desde que tenha condições de contratar os profissionais apropriados. Já a outra apreciou que, para alguns empregadores, a aplicação da aludida legislação é impraticável, notadamente por questões econômicas.

Nas questões que versavam sobre a adequação e a abrangência da legislação de SST – e que se solicitou aos respondentes que esprimissem tópicos desnecessários ou inadequados e situações que deveriam ser abordadas, mas não são – a maioria deles entendeu que mudanças nas normas são dispensáveis. Entretanto, a atualização das mesmas foi reivindicada por, aproximadamente, dois quintos das pessoas e, um quinto considerou a legislação complexa e exageradamente burocrática. Já no que concerne à suficiência, ou não, da legislação emitida pelo MTE para proteger a saúde dos trabalhadores durante a execução de suas atividades laborais, o juízo majoritário foi de que a mesma basta.

Um pouco mais da metade das pessoas indagadas afirmou preferir normas detalhadas “para facilitar a aplicação e o entendimento”. Entre as que optaram por normas com a exposição de objetivos e deveres gerais, a seguinte justificativa foi dada:

Prefiro trabalhar com normas que fixam apenas objetivos e metas e deixam os procedimentos para alcançá-los de livre escolha. Dessa forma, existe maior flexibilidade para adequação das necessidades às características da empresa. Porém, é importante se comentar que pode haver conflito de interpretações entre o fiscalizador e o fiscalizado, e nestas situações a empresa fica sujeita à aplicação de multas de forma injusta.

Para a pergunta “o que você mudaria na sua empresa a fim de transformá-la em um ambiente mais seguro e salutar para os trabalhadores?”, as respostas mais frequentes foram aumentar os investimentos e realizar mais treinamentos. Outros itens mencionados acenam para a melhoria da comunicação com os trabalhadores (colaboradores), o uso de novas tecnologias - incluindo a mecanização do processo, mudanças na cultura e na filosofia da direção da empresa e dos empregados. Alguns indivíduos responderam que nada mudariam e, dentre estes, um complementou que acha conveniente que certificações em SST sejam obrigatórias.

Quando foi pedido aos informantes que enumerassem, de um a oito – sendo um para o mais importante e oito para o menos, os motivos que levam uma organização a implantar medidas que visam resguardar a saúde dos trabalhadores, a diminuição do Fator Acidentário Previdenciário (FAP), o aprimoramento do desempenho em SST e, a redução dos processos judiciais e do absenteísmo foram os fatores que, por mais vezes, apareceram como os mais importantes. Um dos menos relevantes, segundo as classificações, é a facilitação das exportações.

Não obstante todos os respondentes terem asseverado que suas empresas possuem recursos suficientes para os investimentos em SST, as dificuldades e/ou os entraves mais apontados para a execução de ações preventivas nesta área foram os altos custos; a (não) colaboração da chefia ficou em segundo lugar. Outros problemas referidos foram: as interrupções da produção diante da demanda crescente, a falta de colaboração dos funcionários, a burocracia, a pouca conscientização dos trabalhadores, fazer com que os EPI sejam utilizados corretamente, adaptar-se às revisões das NR.

As estratégias avaliadas como importantes para a preservação da saúde dos trabalhadores foram diversificadas: conscientização dos trabalhadores, fornecimento de EPI e treinamentos sobre a sua utilização, integrações e capacitações - em geral, atendimento das carências levantadas no PPRA e no PCMSO, controle da exposição aos riscos através de avaliações ambientais, entre outras.

Quando se questionou sobre a relevância do PPRA e do PCMSO na gestão dos riscos ocupacionais, muitas das pessoas preferiram que, se aplicados apropriadamente, ambos os documentos contribuem para as ações relativas. Já quando se instou que opinassem acerca do conteúdo excedente ou faltante nestes programas, uma parte delas considerou que os escritos são completos; outra, não se manifestou. Um informador achou que

... no PCMSO faltam recomendações específicas de procedimentos a serem adotados na realização dos exames admissionais na aptidão ou não do trabalhador. Ainda, na NR 7 temos falhas na obrigatoriedade de exames complementares para os riscos químicos (exemplo disso é a exposição à amônia).

Entre as poucas que discordaram da opinião preponderante, duas relataram não ter conhecimento técnico satisfatório para arrazoar sobre o mote e, uma declarou que “as empresas são conduzidas e baseadas por sistemas de gestão e não somente por procedimentos isolados; no caso, o PPRA e o PCMSO são apenas procedimentos e, a meu ver, ultrapassados”.

A pouca participação da alta administração nos assuntos de SST ficou evidenciada nas respostas. O baixo envolvimento dos trabalhadores também foi salientado; porém, com menor prevalência, pois a CIPA foi indicada como efetivo canal de comunicação entre os funcionários dos diversos setores das empresas.

No momento em que se desejou saber se os inquiridos percebem que as mudanças de governantes e de ocupantes de cargos de direção, no âmbito do MTE, interferem na continuidade das ações de SST, três quintos deles asseveraram que sim. Algumas das razões apontadas para as interferências foram: “plataformas de gestão diferentes”; “tecnocracia leiga que só atrapalha”; “as mudanças são oportunistas e partidárias”; “as atitudes e medidas tomadas são políticas, para atender outros interesses além da SST”; “as nomeações e, por consequência, as ações dos nomeados, têm uma parcela importante de conteúdo político”; entre outras.

De modo amplo, pode-se arguir que, no tocante aos procedimentos de fiscalização, as alegações predominantes expuseram a ausência de padrões, a falta de foco e de bom senso dos agentes de fiscalização, a pouca atenção dada às melhorias já realizadas pelas firmas. Os próximos trechos demonstram isto:

Considero o trabalho dos auditores fiscais importante e com um papel fundamental no processo de SST, porém, insuficiente, pois se percebe que são em número relativamente pequeno para atender a demanda da região. Outro olhar que faço é que existe a falta de uniformidade entre os fiscais em razão de cada um ter uma formação e um olhar próprio com a realidade observada na ação fiscal do momento.

Participei de poucas inspeções de auditores fiscais do trabalho, porém, naquelas em que estive notei inconstâncias nas observações feitas. Por exemplo: auditando o mesmo processo são feitas observações e cobranças diferentes daquelas feitas na visita anterior, apesar de o processo ser exatamente o mesmo. Isso nos traz confusão no momento de tomarmos ações corretivas.

Há a interpretação literal do escrito (das NR). Há várias interpretações e imposições que não prevalecem o bom senso pratico.

Ao ser explorado o interesse da mídia nos assuntos de SST, todos os indivíduos, com exceção de um, afirmaram que este interesse inexistia e, que os meios de comunicação dão atenção, apenas, para assuntos com valor comercial, tragédias, mortes, ocorrências com envolvimento policial e episódios que servem para fazer sensacionalismo, tal como se exemplifica na sequência:

Eu acho que a mídia aborda muitos temas sensacionalistas para seu ímpeto, não retratando para o cidadão assuntos de importância para a saúde dos trabalhadores. Por isso acho que se tem pouco interesse.

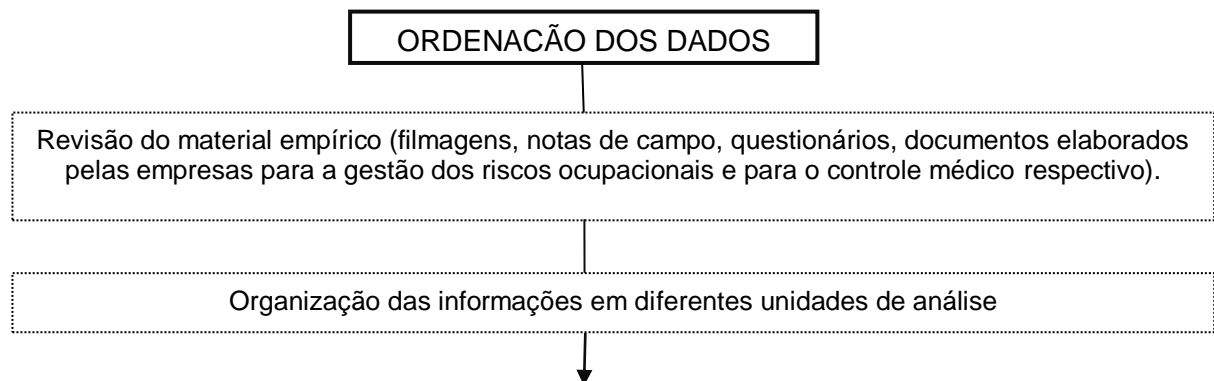
Não há interesse comercial por trás dos assuntos de SST, a informação não se propaga pelo fato da população também não apresentar interesse.

O profissional que contrariou os demais não justificou sua assertiva.

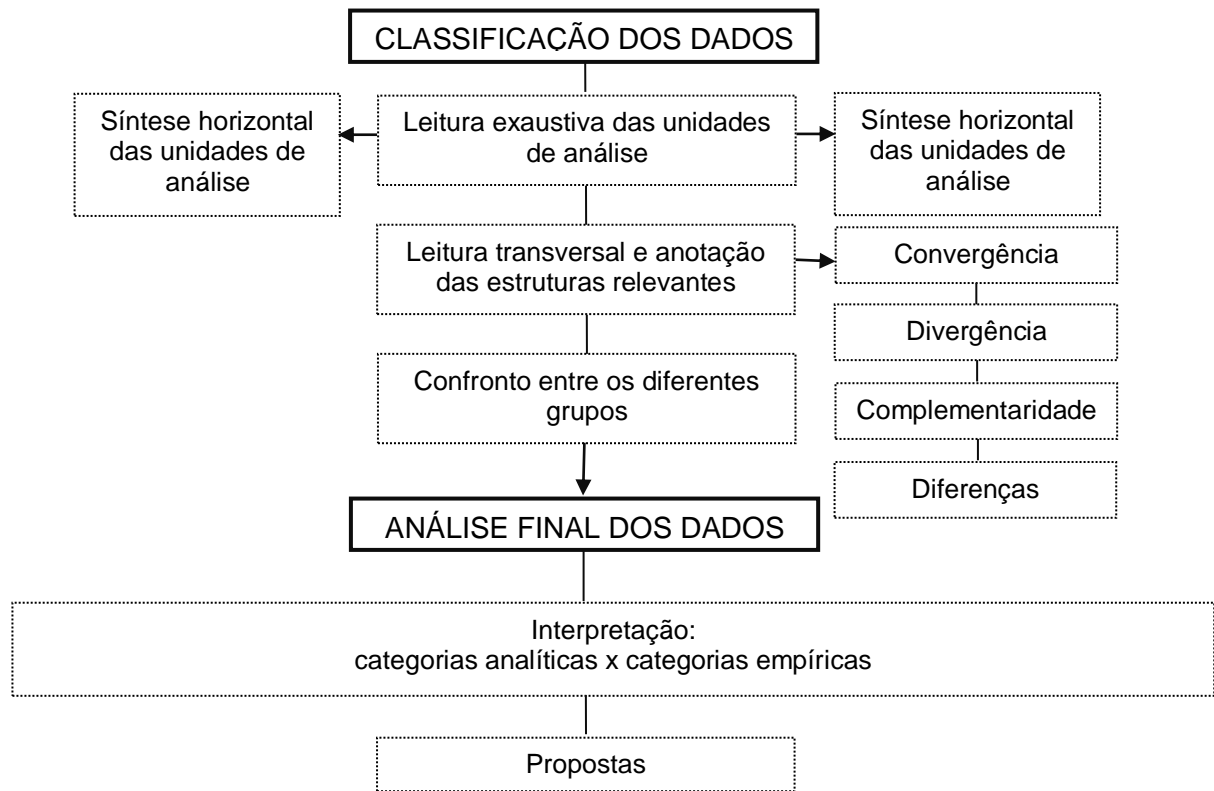
Em relação aos subsídios que foram colhidos para o preenchimento do quadro 4, se esclarece que, dentre os mesmos, os mais significativos para a presente investigação serão comentados no capítulo 4, item 4.2.

Expostas estas informações, compendia-se na figura seguinte o desenvolvimento da análise hermenêutico-dialética - que foi adaptado dos trabalhos de Assis et al. (1998) e de Alencar, Nascimento e Alencar (2012), a partir das explicações de Minayo (2010), na figura abaixo.

Figura 3 – Fluxograma do desenvolvimento da análise hermenêutico-dialética



Continuação da Figura 3 – Fluxograma do desenvolvimento da análise hermenêutico-dialética



Fonte: Assis et al. (1998); Minayo (2010); Alencar; Nascimento; Alencar, (2012).

No levantamento quantitativo destinado a averiguar o desempenho da opinião pública como modelador do regime regulatório brasileiro de SST obteve-se duzentas e uma notícias com as palavras acidente e trabalho. No entanto, ao se apreciar o conteúdo das mesmas, verificou-se que apenas quinze tinham o enfoque desejado; ou seja, tratavam designadamente da questão do acidente do trabalho.

Abaixo, para exemplificar o tipo de informe que foi considerado, ou não, como indicativo da questão sondada, reproduzem-se quatro notícias. As duas primeiras foram reputadas alusivas ao mote; enquanto que as demais não.

Acidente. Mezanino desaba e duas pessoas morrem. O desabamento de um mezanino metálico deixou dois mortos e um ferido na gráfica e editora Vox Serviços, na rua Rubens Meirelles, na Barra Funda (zona oeste de São Paulo). Três funcionários estavam embaixo da estrutura no momento do acidente, que aconteceu às 7h20 de ontem. Segundo os bombeiros, Cícera da Silva Costa, 53, e Wellington Araújo Arsênio, 23, morreram na hora, vítimas de traumatismo craniano. Maria Ferreira Batista de Andrade sofreu um ferimento no ombro e foi levada ao hospital. “O desabamento pode ter

sido causado pela quantidade de papel que estava sobre o mezanino ou por alguma falha na estrutura”, afirmou o capitão Max Mena, do Corpo de Bombeiros. A empresa nega. As causas serão apuradas pelo Instituto de Criminalística. De acordo com o subprefeito da Lapa, Paulo Bressan, a empresa possui laudo do Contru (Departamento de Controle do Uso de Imóveis) e “aparentemente tem condições de segurança do trabalho corretas”.

Explosão em mina de carvão mata 2 em SC. Uma explosão em uma mina de carvão mineral deixou duas pessoas mortas na madrugada de ontem no distrito de Guatá, em Lauro Müller (209 Km de Florianópolis). Outras 25 pessoas foram resgatadas vivas. As causas do acidente ainda não foram esclarecidas. A principal hipótese é que um cilindro de oxiacetileno tenha explodido dentro da mina. A mina, que pertence à empresa Carbonífera Catarinense, tem um túnel de quatro quilômetros. Não houve desabamento ou soterramento. Segundo os bombeiros, os trabalhadores da mina resgatados tiveram escoriações e foram levados a hospitais da região. Um deles, em estado grave, sofreu traumatismo facial, mas não corre risco de morrer. Alguns dos trabalhadores contaram ter sido arremessados pelo deslocamento do ar causado pela explosão.

Caminhão com suco tomba na Anchieta. Moradores de áreas próximas ao acidente usaram baldes para recolher parte do produto. Um caminhão que transportava suco de laranja tombou na madrugada de ontem na altura do quilômetro 43 da rodovia Anchieta, em Cubatão (SP), deixando a pista interditada durante todo o dia. O veículo, que seguia de São Paulo para o litoral sul com um carregamento de suco, tombou por volta das 5h30 na pista sul, de acordo com a Polícia Rodoviária Estadual. Segundo a Cetesb, vazaram 24.380l de suco de laranja da empresa Citrovita. Com o líquido escorrendo pelo barranco em volta da pista, moradores da região aproveitaram para tentar encher baldes com o produto. O tráfego na via precisou ser interrompido para que os funcionários da Ecovias, concessionária que administra o sistema, fizessem a limpeza da pista. O trabalho foi dificultado depois que o líquido secou, tornando o asfalto escorregadio. A Ecovias pôs em operação o sistema 5 x 3, com a pista norte da Anchieta e a nova Imigrantes no sentido litoral, e a antiga Imigrantes no sentido capital. Apesar das medidas, houve registro de lentidão.

Ciclista morre em avenida que deveria ter ciclovia desde 2010. A caminho do trabalho, pedreiro foi atingido por carro e lançado a uma distância de 30 metros. Um ciclista morreu ontem de manhã depois de se chocar com um carro na avenida Pirajussara, na região da Vila Sônia, zona oeste paulistana. No corredor viário em que ocorreu o acidente, por onde passam muitos ciclistas, deveria haver uma ciclovia, prometida pela gestão do prefeito Gilberto Kassab (PSD) para 2010. A avenida foi recapeada há algumas semanas. Não há sinalização separando as pistas nem faixas de pedestres. O mato está alto no canteiro central. Morador de Cotia, na grande São Paulo, o pedreiro Lauro de Jesus Neri, 49, estava de bicicleta a caminho do trabalho, no Morumbi. Ele morreu na hora, próximo ao cruzamento da Pirajussara com a av. Dr. Ezequiel Campos Dias. (...) A assessoria da prefeitura não informou se o projeto de ciclovia no corredor formado pelas avenidas Eliseu de Almeida/Pirajussara inclui o ponto exato do acidente. Mas o projeto obtido pela Folha em 2007, quando o plano foi anunciado, mostra que sim. O projeto está “sendo aperfeiçoado para oferecer maior segurança aos ciclistas”, disse a prefeitura, sem dar prazos.

Embora a análise feita tenha grandes limitações – já que, não inclui fontes e datas variadas, notícias podem ser, ou deixar de ser, veiculadas para atender objetivos de anunciantes e, qualquer busca baseada em palavras é vulnerável a mudanças e nuances no uso linguístico – estima-se que ela é suficiente para mostrar que tais assuntos não são muito divulgados para a população comum. Endossa esta afirmação o fato de outro estudo ter apontado, ainda que indiretamente, para uma baixa frequência de reportagens sobre as questões de SST.

O trabalho mencionado foi o desenvolvido por Martins (1999) que, levantando registros que tratam de acidentes do trabalho e de outras questões atinentes à saúde do trabalhador no jornal O Fluminense, encontrou, no período integral de março de 1989 a março de 1998, somente 39 reportagens relacionadas.

Os questionários distribuídos para profissionais das fundições, que continham uma pergunta sobre mídia, também corroboraram a assertiva. O mesmo ocorreu com aqueles que foram entregues para o público leigo e que visavam avaliar a saliência dos assuntos de SST entre o público em geral. Mesmo que alguns respondentes tenham relatado ver ou ouvir notícias na mídia sobre acidentes ou doenças relacionados ao labor, ao serem explicitados os teores dos apontamentos, conferiu-se que só um fez alusão à situação pesquisada.

Enquanto uma pessoa informou ter escutado aviso sobre a vacina da gripe, outros três mencionaram acidentes de trajeto – que, apesar de fazerem parte dos de trabalho, não são evitáveis pela aplicação das NR e por isso não foram considerados.

O fito principal deste questionário foi reforçar uma avaliação quantitativa, mas, para aproveitar a colaboração dos informantes, outras indagações foram produzidas. Com a intenção de que as respostas às mesmas pudessem ser aproveitadas para sancionar o resultado quantitativo ou, enriquecer outros tópicos deste estudo, contemplou-se as em um quadro de análise. O modo com que o mesmo foi arquitetado está exprimido a seguir.

Quadro 5 – Síntese da análise dos questionários entregues ao público leigo

Aspecto da análise	Respondente 1	Respondente...	Respondente 11	Síntese horizontal
Significação do termo risco				
Risco agressivo				
Riscos relacionados ao trabalho				
Conhecimento de legislações sobre riscos à saúde				
Conhecimento NR				
Síntese vertical				

Fonte: adaptado de Assis et al. (1998).

3.4 Caracterização do regime

O regime de regulação que está sendo discutido neste estudo limita-se aos regulamentos de SST expedidos pelo MTE, embora haja outras disposições regulamentares a respeito, as quais provêm dos estados, municípios e convenções e acordos coletivos de trabalho.

A abordagem escolhida para caracterizar o regime regulatório brasileiro de SST parte da premissa de que regimes regulatórios são construções analíticas e não entidades diretamente observáveis. Seu enfoque está direcionado a olhar para a manipulação social do risco e perigo.

Para produzir uma imagem tridimensional dos sistemas de regulação do risco, Hood, Rothstein e Baldwin (2001) recomendam iniciar a caracterização do regime por meio de um trio genérico de componentes que podem ser encontrados em qualquer sistema de controle – seja este natural ou artificial. Após, sugerem ligar os três componentes e fazer uma distinção entre o regime de contexto e o regime de conteúdo.

O trio a que os autores se referem é constituído pelas formas de estabelecer normas, objetivos ou metas, formas de coleta de informações e formas de mudança de comportamento, o que corresponde, aproximadamente, à formulação, ao monitoramento e à execução de políticas públicas.

O cenário em que a regulação tem lugar, aí incluídos os atores sociais que a produzem ou que por ela são afetados, será entendido como o contexto do regime. As definições de política, a configuração do Estado e das demais organizações envolvidas na regulação do risco, bem como, as atitudes, crenças e convenções de funcionamento dos reguladores, constituirão o conteúdo do mesmo (HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta parte apresentar-se-á os dados representativos obtidos com a investigação empírica, correlacionando-os com a literatura averiguada.

4.1 O regime regulatório brasileiro de SST

O regime regulatório brasileiro de SST, não obstante relacionar-se fortemente com os sistemas de regulação previdenciária e da saúde, é um dos subsistemas que compõem o sistema de regulação trabalhista. É simbolizado, basicamente, por um conjunto de regras interligadas – as NR, que são aplicadas em todo o território brasileiro por um órgão da administração federal direta, e por demais atos normativos relacionados (resoluções, instruções normativas, entre outros).

O MTE é o órgão que, valendo-se de sua autoridade, busca promover modificações no comportamento das pessoas que estão envolvidas nas atividades produtivas e de serviços a fim de “promover a segurança e a saúde no trabalho, de modo a prevenir doenças e acidentes” (BRASIL, 2012). Neste contexto, está representado, principalmente, pelo DSST e pelos AFT que executam esta política.

Quanto à finalidade acima referida, ressalva-se que esta é somente uma das diversas a que este órgão dedica-se. Outras podem abranger a diminuição dos custos governamentais com os agravos à saúde do trabalhador - estimados em mais de R\$ 63,60 bilhões anuais, segundo o divulgado pelo Ministério da Previdência Social (MPS, 2013), a manutenção da renda, através da qualificação dos indivíduos e da criação de mais vagas de emprego com Carteira do Trabalho e Previdência Social (CTPS) assinada, o estímulo ao crescimento econômico e ao desenvolvimento do país, etc.

As pessoas envolvidas nas atividades produtivas e de serviços que compõem - e, portanto, influenciam - o sistema cibernético que simula o regime de regulação de SST são, principalmente, as organizações que admitem trabalhadores como empregados, os empregados urbanos regidos pela CLT, os empregados rurais, os

trabalhadores avulsos e os estagiários, as organizações sindicais e os órgãos gestores de mão de obra.

Esclarecidos alguns pontos básicos sobre o regime regulatório brasileiro de SST, passa-se a descrevê-lo contemplando a manipulação social do risco e perigo. Para realizar esta tarefa, pressupõe-se que, para controlar possíveis consequências adversas para a saúde dos trabalhadores - durante o período em que estes estão exercendo as suas atividades laborais, o Estado interfere no sistema acima mencionado definindo regras, coletando informações e utilizando instrumentos de mudança de comportamento.

Sob este ponto de vista, inicia-se pela apreciação dos elementos contextuais do regime - que são, fundamentalmente, as pressões decorrentes das falhas de mercado, da opinião pública e dos grupos organizados por interesses semelhantes, e respectivas influências no conteúdo deste.

4.1.1 Contexto e conteúdo do regime regulatório segundo a hipótese das falhas de mercado

De acordo com Hood, Rothstein e Baldwin (2001), este modelador irá refletir no conteúdo do regime regulatório a natureza intrínseca de cada risco e o quanto é viável tecnicamente para os mercados, incluindo a questão dos seguros, ou para o judiciário operarem como reguladores do risco. Na prática, isto revela que o Estado deve regular de forma mais intensa os riscos que têm maior potencial para causar danos (mais agressivos) e, que tentativas coletivas e voluntárias para controlar os riscos são preferíveis à coerção estatal.

4.1.1.1 Conteúdo normativo esperado para a hipótese das falhas de mercado

Dois custos basais que podem levar os mercados ou os processos judiciais a fracassarem na manipulação dos riscos são os custos de informações sobre os mesmos e os custos para evitar a exposição ao perigo através de processos civis (que incluem custos de prevenção individual ou de optar por não se expor ao perigo) (HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001).

Em regimes regulatórios de SST, os custos para informar-se sobre os riscos ocupacionais, em geral, são altos para os empregados. Uma informação adequada, além do conhecimento profundo das características e peculiaridades do local de trabalho, requer conhecimentos técnicos e especializados (o ideal seria que cada risco pudesse ser discutido por um perito no tema). Todavia, como a responsabilidade legal pelo monitoramento destes riscos é dos empregadores, os custos das informações recaem sobre os estes; assim, podem ser considerados intermediários ou variáveis.

Cabe advertir aqui que, se os riscos encontrados nos ambientes laborais forem considerados separadamente, os custos de informações acerca de cada um deles serão bastante desiguais. Por exemplo, ao contrário do que ocorre com os riscos químicos e físicos, que requerem profissionais devidamente capacitados para identificá-los e avaliá-los, alguns riscos que envolvem acidentes - como os de queda de altura - são facilmente identificados por qualquer pessoa. Por isso, nas apreciações que foram e nas que serão realizadas, considerar-se-á sempre a pior situação.

O custo da prevenção individual é, igualmente, elevado para os empregados, já que, dependendo do risco, tal custo poderia ser a mudança de emprego (ex.: coletores de lixo urbano). No entanto, lembrando que o ônus a respeito dos riscos recai sobre os empregadores, este custo também é aferido como intermediário.

Se ambos os custos são intermediários, espera-se que o Estado dedique esforços medianos na coleta de informações e na modificação de comportamento voltada à aplicação da lei. O quadro seguinte ilustra esta posição.

Quadro 6 – Conteúdo do regime regulatório de SST esperado para a hipótese das falhas de mercado

Custo de informação: ênfase esperada na coleta de informações			
	Baixo (a observação leiga é suficiente para permitir responsabilização individual na detecção do risco)	Intermediário ou variável (Ex.:baixo para empregadores ou intermediários)	Alto (consideráveis obstáculos técnicos e/ou financeiros requerendo forte atividade investigadora por parte do Estado)
Custo de prevenção individual: ênfase esperada na atividade de modificação de comportamento	<p>Baixo (permite decisões individuais sobre os custos de prevenção)</p> <p>Médio (exige deveres de atores não estatais)</p> <p>Alto (requer efetiva atividade por parte do Estado)</p>	Regime regulatório para os riscos ocupacionais	

Fonte: adaptado de Hood, Rothstein e Baldwin (2001).

4.1.1.2 Conteúdo do regime regulatório observado para a hipótese das falhas de mercado

Retoma-se que a abordagem das falhas de mercado induz a esperar um regime com esforços estatais medianos no que diz respeito à modificação de comportamento e à coleta de informações no domínio de risco estudado. O que, de fato, é justificável. Se a SST não fosse regulamentada, a população nominalmente prejudicada seria a economicamente ativa; enquanto que, se não houvesse uma regulamentação para o trânsito, por exemplo, praticamente todos os indivíduos residentes no país, e até mesmo habitantes de outras nações em viagens, estariam expostos aos perigos decorrentes.

Na prática brasileira, verificou-se que os esforços empregados pelo Estado na mudança de comportamento envolvem as orientações dadas aos empregadores durante as inspeções, a imposição de penalidades e escassas ocasiões de divulgação de informações ao público em geral. Nota-se aqui que está se sopesando apenas as atividades informativas que partem do governo para o público; se

partissem do público para o governo, não haveria o que se falar em empenhos para mudança de comportamento, mas sim, em intenções e atitudes voluntárias.

A busca de dados para os projetos do MTE – que devem ser alinhados com o plano plurianual da União - ocorre através do exame de documentos – tais como as Comunicações de Acidente do Trabalho (CAT) fornecidas pelo Ministério da Previdência Social (BRASIL, 1999) e os relatórios que versam sobre o mercado de trabalho – e de relatórios de inspeção inseridos pelos AFT no SFIT (OIT, 2010). Porém, quando se trata da coleta de informações para fins de monitoramento do regime regulatório, avalia-se que as inspeções diretas e, por conseguinte, os relatórios do SFIT, são a principal fonte; ainda que a quantidade de estabelecimentos alcançados seja restrita e os informes obtidos sejam contestáveis. Não obstante algumas informações serem recolhidas por meio de denúncias – seja de trabalhadores ou de outros órgãos públicos, como a Justiça do Trabalho ou o Ministério Público do Trabalho – ou de notícias veiculadas na mídia, a atividade de inspeção é necessária para confirmá-las.

Arranjado com base nos comentários acima, o quadro 7 revela como o regime em questão é percebido para a hipótese das falhas de mercado.

Quadro 7 – Conteúdo do regime regulatório de SST observado para a hipótese das falhas de mercado

		Tamanho do esforço estatal observado na coleta de informações		
		Baixo	Intermediário ou variável	Alto
Esforços estatais observados na modificação de comportamento para a aplicação da lei	Baixo			
	Médio			
	Alto			Regime regulatório para os riscos ocupacionais

Fonte: adaptado de Hood, Rothstein e Baldwin (2001).

Do acima exposto entende-se que tanto os esforços despendidos para a modificação de comportamento quanto a coleta de informações realizada estão além do esperado para a hipótese em questão, pois, ambos se fundam unicamente na atividade estatal.

4.1.2 A opinião pública como modelador do conteúdo do regime regulatório

As preferências e atitudes públicas, em um regime regulatório, irão demonstrar como as pessoas são afetadas pelos riscos ou pelos custos de os reduzir numa democracia, desde que estes sentimentos estejam em sintonia com as escolhas políticas. Ou seja, havendo compatibilidade de valores, o governo, na regulação, irá responder às expectativas da população (HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001).

Adverte-se, entretanto, que nem sempre é fácil identificar a opinião pública, pois, ela irá depender da maneira como é procurada e das fontes que a informam. Há ainda que se ponderar que os indivíduos tendem a ser mais receptivos e sensíveis com os assuntos ou situações que lhes são familiares, ou, que são compatíveis com suas crenças (COVELLO; SANDMAN, 2001).

Como explanado no capítulo anterior, para qualificar a saliência dos assuntos relacionados à SST dentre o público em geral, analisou-se a constância com que o tema 'acidente do trabalho' aparece na mídia comum. Como resultado, obteve-se quinze notícias em onze meses, os quais estavam distribuídos num período de onze anos. O que, pela média aritmética simples, resulta em um informe por mês.

Como a maioria dos registros eram pequenas notas e, como em muitos casos, apesar de haver ocorrido um acidente do trabalho, o enfoque dado era outro (por exemplo, ao ser relatado um acidente com um transportador de cargas, enfatizou-se o saqueamento do produto carregado), estimou-se que a segurança e a saúde ocupacional não é um tópico destacado pela imprensa. Consequentemente, tendo em vista que a divulgação midiática de uma determinada situação influencia diretamente a percepção e as atitudes das pessoas (LUPTON, 2006; DI GIULIO, PEREIRA; FIGUEIREDO, 2008), infere-se que tal questão não traduz uma preocupação dos cidadãos.

Incumbe reparar ainda que, em virtude de os acidentes acontecerem dispersamente, a dimensão total do problema não é facilmente revelada.

A hipótese que vê a opinião pública como um modelador do regime regulatório pronuncia que os reguladores devem buscar ativamente a opinião dos indivíduos em geral e, em seguida, alinhar o conteúdo do regime com esta. Assim, de acordo com esta premissa, o quadro 8 revela quais são as respostas estatais esperada e observada para as perspectivas do povo brasileiro.

Quadro 8 – Respostas estatais esperada e observada à opinião pública

	Componente de controle regulatório	Método de determinação da opinião pública (se houver)	Conteúdo regulatório esperado para um governo sensível à opinião pública	Conteúdo do regime observado	Grau de alinhamento entre o conteúdo esperado e o observado
Regime regulatório para os riscos ocupacionais	Coleta de informações	—	Indeterminada	Monitoramento limitado	2
	Definição de regras	Consulta pública	Indeterminada	Normas de prevenção com base em padrões técnicos	2
	Modificação de comportamento	—	Pouca atividade por parte do Estado	Limitada modificação de comportamento	3

Fonte: adaptado de Hood, Rothstein e Baldwin (2001).

Nota: O grau de alinhamento varia de 1(um) a 5 (cinco), sendo que o 1 é utilizado para o grau mais baixo e o 5 para o mais alto.

Antes de se discorrer sobre o quadro, ressalva-se que o método de determinação da opinião pública para a coleta de informações poderia abarcar as denúncias feitas pela população. No entanto, como nos últimos anos as ações da auditoria começaram a ser organizadas, especialmente, por projetos previamente planejados, não se ponderou esta alternativa (OIT, 2010; PIRES, 2010).

A respeito da resposta do governo percebida, pode-se dizer que ela vai além das expectativas da população, mormente, no que concerne ao tamanho regulamentar. Isto pode decorrer, provavelmente, do fato de o governo ter uma maior receptividade para as manifestações e reclamações organizadas por profissionais ou ativistas na área de SST; uma vez que as pessoas comuns, habitualmente, têm conhecimentos reduzidos sobre estas matérias - que são peculiarmente técnicas. Bem como, do fato de os especialistas (cientes da quantidade de acidentes e mortes relacionados ao labor) - em comparação com os demais sujeitos (que assistem a um ou outro

evento destes isoladamente) - superestimarem os riscos (SLOVIC, 1987; HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001).

Conquanto que não seja trivial a opinião pública pressionar os reguladores de SST, pode-se especular que recentemente – em relação ao incêndio da boate Kiss (sucedido em 27 de janeiro de 2013), situada no município de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, isto aconteceu. Possivelmente como implicação dos diversos protestos populares feitos sobre o caso – que, em grande parte, foram motivados e instruídos pelos meios de comunicação que cobriram intensamente o acontecido, no dia 1º de fevereiro de 2013, foi transmitido um memorando circular pronunciando, entre outros temas, a constituição de GT para revisar a NR 23 (que havia sido revista e atualizada em maio de 2011).

4.1.3 Interesses, lobbies e especialistas modelando o conteúdo do regime regulatório

Esta hipótese sugere que a política irá repercutir a distribuição do poder na sociedade, sendo formulada de acordo com as pressões dos grupos organizados com interesses análogos (HOOD et al., 1999).

O quadro 9, que está exposto a seguir, delinea como determinados grupos de interesses interferem no regime regulatório, considerando como principal grupo o dos interesses empresariais. A classificação das políticas apresentada foi elaborada por James Q. Wilson, em 1980, em conformidade com padrões de distribuição de custos e benefícios percebidos (MAJONE, 1996a).

Quadro 9 – Configuração dos interesses empresariais organizados no regime regulatório

Distribuição de benefícios/beneficiários da regulação			
		Difuso	Concentrado
Distribuição de custos/ malefícios da regulação	Difuso	Política majoritária	Política do cliente
	Concentrado	Política empresarial	Política dos grupos de interesses

Fonte: Wilson (1980 apud HOOD, ROTHSTEIN e BALDWIN, 2001).

A política majoritária mostra a situação em que não há interesses organizados significativos. Já a política empresarial exhibe ocorrências onde poucas atividades são provocadas para favorecer os interesses corporativos dos setores que estão diretamente vinculados ao tema regulado; o que, em compensação, favorece a atuação de uma série de outros grupos que procuram moldar o conteúdo do regime regulatório a seu favor (MAJONE, 1996a; HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001).

A política dos grupos de interesses revela, por sua vez, situações onde os interesses empresariais são conduzidos para beneficiarem-se de atividades empreendidas por vários outros grupos de interesse – que, por apresentarem pretensões múltiplas e fragmentadas, acabam constituindo um grande grupo difuso sem êxito. Em outras palavras, pode-se dizer que os interesses empresariais se beneficiam da inércia do Estado, uma vez que não convêm aos reguladores avançar em assuntos imprecisos. Por fim, a política do cliente representa os casos onde ocorre a captura regulatória (MAJONE, 1996a; HOOD; ROTHSTEIN; BALDWIN, 2001).

No caso do regime de SST brasileiro, a atuação dos grupos de interesses é bastante diversificada e modifica-se de acordo com o objeto da regulação. Por exemplo, no caso da NR 4 – que versa sobre o SESMT, grupos de trabalhadores que desejam ter a sua profissão incluída na relação das ocupações obrigatórias para a composição deste serviço especializado são mais atuantes. Por outro lado, quando se discute normas que regulamentam uma atividade, tal como a NR 18, o grupo de interesses que mais se manifesta é o que defende os interesses empresariais.

Olhando-se para as NR como um conjunto, o grupo mais influente é, realmente, este último. Sendo assim, ao se utilizar o quadro 9 para encontrar a configuração que

mais se adequa à realidade brasileira, particularmente em termos de custos e benefícios, verifica-se que a política empresarial é a opção mais coerente. Os custos serão concentrados nas empresas detentoras dos riscos que estão sendo regulados; enquanto que os benefícios serão distribuídos a inúmeros trabalhadores e, ao governo e às próprias empresas, no longo prazo.

A promoção de ações para favorecer os interesses corporativos dos setores que estão envolvidos com o tema regulado são percebidas, no dia-a-dia, durante os encontros tripartites que destinam-se às discussões sobre as NR, nos atos dos sindicatos e de outras associações que representam o patronato e, através de demandas levadas ao Congresso Nacional – as quais agenciam a regulamentação de determinada matéria pelo legislativo, e não pelo executivo. Saliencia-se, contudo, que os esforços deste grupo, frequentemente, direcionam-se para a diminuição ou postergação da regulamentação.

Outro fator que favorece os interesses empresariais é que não há muitos outros grupos interessados em promover o aumento das limitações regulamentares. Ainda que, algumas vezes, prestadores de serviços relacionados à SST e fabricantes e fornecedores de produtos afins ambicionem a regulamentação de certas matérias, não convém que seus interesses comerciais sejam abertamente divulgados. Deste modo, nota-se que na prática, comumente, os intentos corporativos são atendidos em parte (por exemplo: alguns itens de norma, cuja aplicação será dispendiosa, podem ter o início de sua vigência prorrogado por anos).

Outro grupo que não se pode deixar de considerar a atuação é o dos reguladores. A gestão pública do risco não abrange somente reflexões sobre a identificação, a redução e a prevenção dos perigos diretos; ela envolve, também, a compreensão das vulnerabilidades que decorrem das escolhas e das práticas diárias e das tentativas de escondê-las depois de expostas, pois, ao tentar gerenciar as ameaças à sociedade, os reguladores acabam criando ameaças a eles mesmos. (ROTHSTEIN, 2006; LODGE, 2009).

Sobre este juízo, Hood, Rothstein e Baldwin (2001) comentam que os interesses que movem os burocratas e os reguladores do risco contêm meios para evitar ou transferir a culpa (utilizando métodos recomendados por especialistas, por exemplo)

e, formas para deixar suas tarefas mais simples e seguras (aproveitar normas de outros países ou de organismos internacionais, com adaptação mínima, é uma delas).

No regime que está sendo apreciado, o governo, como regulador, adota uma postura bastante centralizadora, uma vez que todos os componentes de controle, ainda que avaliados separadamente e em consonância com a teoria cultural já citada no capítulo 2, item 2.2.2, se enquadram na abordagem hierárquica.

Deste modo, ponderando-se os principais grupos de interesses – que são o empresarial e o burocrático, esperar-se-ia que o regime regulatório de SST apresentasse um tamanho regulamentar médio, já que os empenhos destas bancadas direcionam-se para sentidos opostos: um para a diminuição das imposições regulamentares e outro para o aumento. Devido à visão hierárquica dos reguladores – que concentra as ações regulatórias no Estado e opta por utilizar julgamentos de especialistas, soluções técnicas e normas de outras nações como alicerces para os regulamentos emitidos, a estrutura esperada seria simples e o estilo, formal.

No que reporta-se a este último componente de conteúdo, destaca-se que a sua formalidade não acolhe apenas os interesses dos reguladores, mas, igualmente, os dos grupos empresariais. Quanto mais formais e detalhadas forem as regras emitidas pelo governo, menores serão as chances de os empregadores tomarem decisões incertas ou equivocadas (LODGE; WEGRICH, 2009).

4.1.4 União das análises sobre os modeladores do regime regulatório

Confronta-se, nesta parte, os elementos de conteúdo e de controle esperados com os notados.

4.1.4.1 Elementos de conteúdo frente ao contexto do regime

O quadro abaixo dá uma visão geral sobre as expectativas de conteúdo delineadas a partir do trio de modeladores dos regimes regulatórios e compara-as com o que, de fato, foi observado na regulação brasileira de SST.

Quadro 10 – Conteúdo do regime regulatório versus três conjuntos de expectativas

Elementos de conteúdo	Observado	Esperado para a hipótese das falhas de mercado	Esperado como resposta à opinião pública	Esperado como resposta aos interesses orientados
Tamanho	Grande	Médio	Pequeno	Médio
Estrutura	Simple	Média	—	Simple
Estilo	Formal	Médio formal	Relaxado	Formal

Fonte: adaptado de Hood; Rothstein e Baldwin (2001).

Antes de se comentar o quadro supra, elucida-se que: o tamanho do regime foi dimensionado de acordo com a agressividade, ou a tolerância, do Estado para com os riscos ocupacionais e, com a totalidade de investimentos na regulação pública; a estrutura foi definida em consonância com a complexidade organizacional e com a proporção de investimentos do setor privado, ou do terceiro setor, nos atos regulatórios; já a caracterização do estilo levou em consideração a existência, ou não, de regras para cada componente de controle do regime (que são a coleta de informações, a definição de regras e a modificação de comportamento) e a dedicação (tempo e compromisso com a tarefa, competências técnicas e conhecimentos especializados) dos atores do regime para controlar os riscos (HOOD; ROTHSTEIN e BALDWIN, 2001).

Feito este esclarecimento, explica-se como foi definido o teor da segunda coluna do quadro 10 – que diz respeito ao regime observado. O tamanho regulamentar foi avaliado como grande porque percebeu-se que, dada a quantidade, o detalhamento e a complexidade das NR, o Estado tem buscado ser bastante hostil aos riscos originados nos locais de trabalho. Também, porque sopesou-se que os custos para manter este sistema regulatório funcionando adequadamente são altos; uma

atuação estatal abrangente e de qualidade requer investimentos pesados em recursos humanos e materiais.

Como as atividades relacionadas à regulação da SST são centralizadas em uma única autoridade nacional - a SIT do MTE, que manifesta-se pelo DSST para estes assuntos, e como contam com investimentos apenas do setor público, a estrutura foi definida como simples.

Atenta-se para o fato de que, apesar de o Ministério da Previdência Social também determinar que os ambientes de trabalho devem ser avaliados, a fim de que os agentes nocivos à saúde dos trabalhadores sejam identificados e quantificados, as normas a serem seguidas para tal fim são as editadas pelo MTE (BRASIL, 1999).

Já o estilo foi determinado formal porque os componentes de controle fundamentais do regime são concebidos e operados através de regras. Também, porque os reguladores preferem utilizar recursos lógicos e técnicos – firmados no julgamentos de especialistas e em ordenamentos já aplicados em outros países – para estruturar as normas emitidas.

Quanto às demais colunas, elas resumem os esclarecimentos feitos nos itens anteriores deste capítulo – que exploram separadamente cada um dos elementos contextuais do regime regulatório.

Em termos gerais, pode-se dizer que o tamanho do regime observado foi superior a todas as expectativas. A estrutura, por sua vez, correspondeu à resposta esperada para os interesses orientados (dos reguladores), mas foi inferior a esperada para a resposta das falhas de mercado. O estilo notado também satisfaz a expectativa dos interesses orientados (tanto do grupo empresarial como da equipe dos reguladores), apesar de os outros modeladores indicarem expectativas menores.

4.1.4.2 Integração do contexto com os elementos de controle do regime

Considerando os elementos de controle do regime regulatório, o quadro 11 confronta os observados com os pretendidos em resposta às falhas de mercado, à opinião pública e aos interesses orientados.

Quadro 11 – Elementos de controle do regime regulatório versus três conjuntos de expectativas

Componentes de controle	Observado	Esperado para a hipótese das falhas de mercado	Esperado como resposta à opinião pública	Esperado como resposta aos interesses orientados
Coleta de informações	Monitoramento estatal, com limitações	Monitoramento estatal combinado com declarações dos empregadores	Indeterminada	Monitoramento estatal
Definição de normas	Normas de prevenção detalhadas e com base em padrões técnicos	Normas gerais de prevenção	Indeterminada	Normas de prevenção detalhadas e com base em padrões técnicos
Modificação de comportamento	O Estado exige o cumprimento das normas, mas de forma limitada	O Estado deve exigir o cumprimento das normas, mas os empregadores devem ter proatividade	Pouca atividade por parte do Estado	O Estado deve exigir o cumprimento das normas, mas elas devem ser flexíveis

Fonte: adaptado de Hood, Rothstein e Baldwin (2001).

Sobre os elementos de controle observados, revela-se que a coleta de informações foi vista como limitada porque, da maneira como é concretizada – através dos relatórios de inspeção inseridos no SFIT pelos AFT, abrange poucos estabelecimentos e restritas situações.

A modificação de comportamento foi compreendida da mesma forma porque nem sempre os agentes de inspeção conseguem fazer com que as NR sejam cumpridas. O principal instrumento de aplicação destas normas são as sanções pecuniárias. Entretanto, em certas ocasiões, o valor das penalidades impostas, diante do custo (elevado) de saneamento da irregularidade, pode ser considerado baixo pelos infratores e; recorrer ao judiciário pode ser uma solução conveniente. Isto coíbe a ação fiscal e, na ausência de outras ferramentas, impossibilita que os resultados aspirados sejam atingidos.

Partindo-se para a colação entre os componentes observados e os esperados, glosa-se que, para a coleta de informações, o preditor que mais se adequou à

realidade foi o dos interesses orientados. Nesta categoria, o mais condizente foi o dos reguladores, pois, constatada uma visão de mundo hierárquica por parte destes, estima-se que ambicionam manter o monitoramento do regime centralizado no Estado e sob regras, tal como ocorre. Todavia, a coleta de informações realizada, não deixa de atender aos anseios das corporações. As quais podem ser beneficiadas, ou até protegidas, com as fragilidades do método existente – que diminuem as chances de certas empresas serem auditadas e permitem que muitas ocorrências, especialmente as que contêm novidades, passem despercebidas.

O modelador referente aos interesses orientados é, novamente, o que melhor explica a definição de normas observada. As razões são semelhantes às explanadas acima. Para a modificação de comportamento, tanto a hipótese das falhas de mercado, quanto a dos interesses orientados, ainda que com leves diferenças, se acomodam ao controle existente.

4.1.4.3 Considerações gerais sobre os elementos de conteúdo e os de controle

No item antecedente conferiu-se que o preditor que mais se ajustou aos elementos de controle foi o dos interesses orientados - particularmente, o dos reguladores. O mesmo aconteceu para os elementos de conteúdo que aludem à estrutura e ao estilo do regime regulatório brasileiro (tratados no item 4.1.4.1). Quanto ao tamanho regulamentar testemunhado, percebeu-se que ele supera todas as expectativas.

Em virtude de o trio de modeladores externos não ter conseguido explicar o (super)dimensionamento do tamanho do regime regulatório, parte-se para contemplar outras possibilidades, as quais podem estar ligadas a pleitos mais íntimos deste sistema. Tendo em vista que as pretensões dos reguladores predominam, averigua-se, preferencialmente, o que, em relação a eles, pode fomentar o tamanho regulamentar.

Olhando-se para o desenvolvimento histórico do campo da SST em nosso país, percebe-se que, continuamente, ele foi sustentado por profissionais técnicos. Como

já abordado, dentre as primeiras medidas tomadas pelos governantes, na década de 1970, para diminuir as condições adversas das atividades laborais dos empregados brasileiros, estavam o aumento da formação de profissionais de engenharia de segurança e de medicina do trabalho e a revisão da CLT (VASCONCELLOS, 2011) – que, por meio da inclusão de disposições constantes nas convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, incitou a edição das NR (NASCIMENTO, 2011; SANTOS, 2011).

A primeira versão deste conjunto normativo foi elaborada por técnicos da Fundacentro – das divisões de higiene, de segurança e de medicina do trabalho e, da de agricultura⁴. A fiscalização da observância ao mesmo era realizada por médicos e engenheiros (BRASIL, 1965). Não obstante as NR, desde a década de 90, serem elaboradas por comissão tripartite e fiscalizadas, a partir de 2003, por AFT com formação em qualquer curso de nível superior, as ideias e orientações tecnocráticas persistem nestas esferas.

A regulação de SST que está sendo discutida manifesta, com base em condições previsíveis, preocupações científicas com energias, microrganismos e substâncias comprovadamente nocivas aos seres humanos e, com eventos estatisticamente evidenciados. O que reflete a ótica dos tecnocratas – que também tendem a ser cautelosos com as ameaças conhecidas.

Por serem detentores de conhecimentos bastante singulares, estes especialistas, geralmente, conseguem convencer as outras pessoas a aceitarem suas proposições; ainda mais se eles demonstrarem que a omissão presente pode resultar em culpa no futuro. Assim, possivelmente, o fato de o regime regulatório em questão ser um reduto tecnocrático, aliado à ausência de um interesse privado dominante, serve como justificativa para o tamanho regulamentar.

Além do mais, este mesmo ensejo pode explicar porque a opinião pública é praticamente desconsiderada, uma vez que peritos tendem a desvalorizar aqueles que eles consideram inábeis ou inexperientes.

4.2 Reflexões sobre o regime regulatório e a gestão dos riscos ocupacionais

Inicialmente, lembra-se que a gestão dos riscos ocupacionais está sendo intuída como um conjunto de iniciativas onde todos os membros de uma organização se comprometem a implementar ações destinadas à melhoria dos ambientes e das condições de trabalho e, por conseguinte, à aperfeiçoar constantemente o desempenho em SST.

Nesse diapasão, apreciar-se-á os componentes de controle do regime regulatório brasileiro, já caracterizado, relacionando-os a diretrizes dos processos sistemáticos de gestão, particularmente, àquelas que dizem respeito a alguns aspectos culturais – que desvendam a maneira como as partes interessadas se comportam usualmente em relação à questão – e técnicos – que remetem à identificação e ao controle dos riscos, à definição dos objetivos e das metas e, à avaliação dos resultados.

Sabe-se que, historicamente, a legislação trabalhista brasileira, e conseqüentemente, a que trata da segurança e da saúde dos trabalhadores, mostrou-se intervencionista. Esta qualificação, que é mantida até hoje, decorre da centralização das ações pertinentes a este âmbito no Estado e da aplicação de normas prescritivas.

Quando se fala em gestão, se pensa em ações proativas e não reativas. Espera-se que as organizações tenham em mente metas e objetivos claros e adequados à sua realidade; que as ações que foram desenhadas para atingi-los sejam monitoradas e avaliadas quanto à sua eficácia e, se necessário, sejam revisadas e reformuladas. Somente as corporações dinâmicas, que conseguem ter auto-organização, são capazes de se adaptar constantemente às transformações externas, de modo a sustentar a sua produção, sem renegar outros aspectos essenciais ao seu funcionamento (GIOVANNINI, 2002).

Na prática, percebeu-se que as empresas estudadas, na esfera da SST, em função da postura do Estado e da legislação, ostentam atitudes reativas, as quais, diante das reais condições de trabalho proporcionadas, conduzem a empreendimentos de

⁴ Informação obtida de Eduardo Giampaoli e Irene Saad no seminário de pesquisa realizado em

proteção à saúde insuficientes. As deliberações e estratégias das mesmas são baseadas e cingidas aos deveres legais - que, por serem formulados por pessoas externas às organizações e de forma genérica (já que precisam ser aplicáveis a variados tipos de estabelecimentos), não conseguem prever ou delinear todas as circunstâncias que seriam passíveis de intervenções.

Por exemplo, nas fundições, os obreiros que executam as atividades de moldagem, fabricação de machos, fusão, vazamento de metal e acabamento de peças fundidas ficam expostos a agentes químicos significativos sob o ponto de vista toxicológico (BURGESS, 1997). Estes agentes, que ficam dispersos no ar, depositam-se sobre os uniformes dos operários. Logo, a higienização destas vestimentas não deve ser realizada na casa dos usuários, com as demais roupas da família e com produtos de limpeza comuns; mas sim, pelo empregador, como medida de caráter administrativo ou de organização do trabalho (desde que comprovada a inviabilidade técnica, ou a insuficiência, das medidas de proteção coletiva) (BRASIL, 1978). Como a lavagem de uniformes não está especificada na norma que versa sobre o controle dos riscos químicos, entre outros, apenas uma das empresa estava adotando tal medida. A não implementação desta por parte das demais foi justificada pela ausência de nítida previsão normativa.

Verificou-se, também, que a extensão e o detalhamento das normas induzem a uma certa apatia, pois levam as pessoas a utilizá-las como fontes únicas e legítimas para proteger a saúde dos trabalhadores. Dificilmente os empregadores, ou os prestadores de serviços de SST, consultam outras fontes de informação, que não as das NR ou as previstas nelas (como os limites de exposição ocupacional adotados pela ACGIH).

A literatura especializada evidencia que a produção de metais fundidos gera grande quantidade de resíduos, entre os quais se encontram os hidrocarbonetos policíclicos aromáticos (HPA) - que estão associados ao aumento da incidência de diversos tipos de cânceres nos seres humanos (SISINNO et. al, 2003; SILVA, 2010; IARC, 2012). Entretanto, devido ao fato de estes agentes não estarem relacionados na NR 15, nenhuma das empresas reconheceu estes riscos e, sendo assim, nenhuma

medida de controle, ou de monitoramento – ambiental ou biológico – destes estava implantada.

O fato de as ações de SST denotarem apenas obrigações legais ficou bastante evidenciado nos PPRA examinados. Os objetivos propostos nestes programas, quando revelados, com exceção de um caso, constituíam cópia do texto normativo ou declaração de que a NR estava sendo cumprida, tal como demonstra-se a seguir.

O Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA, visa a preservação da saúde e integridade dos trabalhadores, através da antecipação, reconhecimento, avaliação e conseqüente controle da ocorrência de riscos ambientais existentes ou que venham a existir no ambiente de trabalho, tendo em consideração a proteção ao meio ambiente e dos recursos naturais. Consideram-se riscos ambientais os agentes físicos, químicos e biológicos existentes nos ambientes de trabalho que, em função de sua natureza... (empresa 2).

Objetivo: elaborar e implantar um Programa de Prevenção de Riscos Ambientais, visando preservar a saúde e a integridade do trabalhador e do meio ambiente, conforme determinação da Portaria nº 25, de 29/12/94, que deu nova redação a Norma Regulamentadora 09 - NR-9, da Portaria 3214 do Ministério do Trabalho (empresa 3).

Objetivo: verificar, levantar e caracterizar as condições ambientais laborativas na empresa e propor medidas corretivas para adequar o ambiente de trabalho considerando-se o que dispõe a CLT em seu Título II, Capítulo V, relativo à Segurança e Medicina do Trabalho, regulamentado pela Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego n.º 3214/78, em que aprova as Normas Regulamentadoras (empresa 4).

As metas e prioridades expostas nestes documentos tampouco expressaram cuidados com a saúde dos trabalhadores; já que expunham, apenas, o atendimento a itens determinados das NR. A empresa 2, por exemplo, elegeu como metas e prioridades a apresentação do PPRA para a CIPA, a atualização do mapa de risco, a avaliação da qualidade do ar e o início das medições de ruído. Já a empresa 3 focou seus intentos no agente físico ruído, enfatizando a proteção individual. Abaixo, eles estão reproduzidos.

Implantar periodicidade (a cada três meses) da troca de todos protetores auriculares utilizados pelos funcionários. Incentivar a substituição do protetor auricular *plug* pelo protetor tipo concha no setor de rebarbação para todos os funcionários, obtendo maior nível de atenuação. Desenvolver o Programa de Conservação Auditiva – PCA, na empresa, envolvendo todos os funcionários expostos ao ruído ocupacional. Realizar treinamentos sobre a utilização dos E.P.I. fornecidos pela empresa para todos os funcionários operacionais. Solicitar cópia dos Certificados de Aprovação – CA de todos os EPIs utilizados na empresa, mantendo-os atualizados. Realizar a avaliação do PPRA quanto às ações executadas, bem como sua eficácia,

fazer a divulgação dos resultados para os funcionários e realizar novos levantamentos ambientais.

As metas da empresa 4, por sua vez, foram: atender a NR 9; atender a NR 5; atender a NR 1; estar em conformidade com a NR 23, atender a NR 11. A empresa 1, embora tenha especificado prazos, investimentos e sujeitos responsáveis, escolheu metas singelas: treinamento sobre proteção auditiva e respiratória, monitoramento do uso dos EPI, realização de novas avaliações ambientais quantitativas, entre outras do gênero.

Lendo-se a NR 1 – que dita as disposições gerais sobre as NR, constata-se que não são definidos os princípios ou os objetivos da regulamentação de SST; somente os deveres dos empregadores, entre os quais o de “cumprir e fazer cumprir as disposições legais e regulamentares sobre segurança e medicina do trabalho” (BRASIL, 1978). Desse modo, não é de admirar que as disposições legais são destacadas no lugar de ações promotoras e preservadoras da saúde.

A ausência de propósitos e princípios claros e sólidos prejudica a execução da lei. Para cumprir a legislação é essencial que os regulados aceitem e acreditem nos objetivos dela e, ao mesmo tempo, nas vontades políticas que estão por trás dela. Se as finalidades que estão por trás da norma não são evidenciadas, é provável que as regras que destinam-se a assegurá-las não consigam fomentar bons resultados (BRAITHWAITE, 1993).

Ainda por almejam simplesmente o cumprimento de cláusulas regulamentares, as ações de SST, em todas as ocorrências, ficaram muito concentradas no setor competente. E, por vezes, os programas destinados ao gerenciamento dos riscos ocupacionais e ao controle médico relacionado foram elaborados, no todo ou em parte, por prestadores de serviços – que, em geral, não têm conhecimento do processo produtivo, nem das práticas diárias das organizações que estão atendendo.

O envolvimento da alta administração com a SST conteve-se à aprovação dos recursos financeiros e, o dos trabalhadores, à participação em capacitações. Ao contrário do que se aspira, terceirizados não foram contemplados nas medidas de segurança das fundições investigadas.

Os valores e as crenças das lideranças organizacionais são decisivos para influenciar e motivar as demais pessoas da empresa. Assim, se elas considerarem a segurança e a saúde parte integrante do sistema produtivo, e, se as for conferido valor igual ao dos outros assuntos empresariais - como a produtividade, a qualidade, a lucratividade e a eficiência, será mais fácil garantir que os funcionários participem e se dediquem às ações atinentes (WEBB, 1996; BLUFF, 2003).

Caso isto não ocorra, os projetos de SST terão suas chances de dar certo diminuídas. Os empregados de uma das empresas corroboraram este conceito quando foram questionados sobre quais seriam os principais entraves, ou dificuldades, para a execução de ações preventivas neste domínio. Cinco, de sete respondentes, falaram que um entrave central era o corpo diretivo e, em saldo, as chefias.

É plausível que a pouca participação dos obreiros seja incitada pelo tecnicismo das normas, aliado a outros fatores decorrentes do arranjo interno de cada companhia. Foi apontado por quase todos os informantes do questionário que versava sobre a regulação brasileira de SST que não é possível compreender o conteúdo da maioria das NR com um leitura simples e, que elas são muito complexas para leigos. Ora, o trabalhador do chão de fábrica – que é quem se expõe diretamente aos perigos e quem conhece os detalhes das tecnologias empregadas, e até como burlá-las, nada mais é do que um leigo em SST.

Profissionais de segurança e de medicina do trabalho, a exemplo do que ocorre na regulamentação, costumam priorizar as questões técnicas em suas atividades; e, como normalmente são tidos como os únicos responsáveis pela segurança e sanidade dos ambientes, tendem a comandar e não a buscar cooperação com os indivíduos dos outros ofícios – que acabam por acatar certos procedimentos sem entendê-los. Logo, manter uma comunicação adequada – que desperte o interesse das partes, cômoda e colaborativa entre o grupo dos peritos em SST e o dos não, deve ser difícil; principalmente, se a confiança mútua não tiver sido construída.

Ademais, deve-se considerar que a opinião dos trabalhadores sobre os riscos é muito pouco contemplada na nossa legislação e, conseqüentemente, no dia-a-dia das organizações em geral. Julgar irrelevantes as percepções sobre os riscos afasta,

ainda mais, o corpo técnico dos operários e das soluções que podem ser as mais adequadas e, provavelmente, as mais eficazes para os problemas da SST. Particularmente, porque está se desconsiderando a experiência de pessoas que lidam frequentemente com os eventos que se deseja transformar e, porque fica custoso mudar comportamentos que não se entende as causas (POWER, 2004; BARTLE, 2008).

Em harmonia com este raciocínio, Caravantes, Panno e Kloeckner (2004) rememoram que as visões especializadas permitiram penetrar na essência de cada uma das ciências, produzindo inúmeros benefícios para a humanidade. Todavia, uma desvantagem, de dimensão ampla, também foi gerada; pois, ao mesmo tempo em que os homens aprofundavam-se em certas áreas, o discernimento do todo ficava reduzido.

Alguns dos comentários acima deixaram notório o caráter técnico das NR e seus reflexos nas atuações no campo da segurança e da saúde ocupacional. Afora isto, uma outra situação que ilustrou muito bem a postura tecnicista da regulação foi exposta nos PCMSO recolhidos. Apenas os perigos à saúde que estão arrolados na NR 7 e que possuem indicadores biológicos e, por conseguinte, que requerem a realização dos exames médicos complementares previstos no aludido ordenamento, foram citados nestes programas. Apesar de haver empregados expostos à sobrecarga térmica por calor em praticamente todos os estabelecimentos, este agente físico, mesmo que reconhecido nos PPRA, não foi abordado nos PCMSO; muito menos, os males e respectivos sintomas que por ele podem ser provocados.

Nos trechos que seguem, expõem-se partes dos PCMSO recolhidos que atrelam-se ao trabalho dos vazadores.

Cargo: Vazador. Masc.: 8 Fem.: 0 Menor: 0 Total: 8. Risco Ocupacional Específico/Grupo: Ruído/Físico. Exames: admissão, periódico, retorno ao trabalho, mudança de função, demissão; audiometria, espirometria, exame clínico, raio X tórax PA. Cargo: Vazador I. Masc.: 22 Fem.: 0 Menor: 0 Total: 22. Risco Ocupacional Específico/Grupo: Ruído/Físico. Exames: admissão, periódico, retorno ao trabalho, mudança de função, demissão; audiometria, espirometria, exame clínico, raio x tórax PA (empresa 3).

Setor: desmoldagem, fechamento. Funções: líder fechamento - vazamento, desmoldador, moldador, fechador – vazador, ajudante produção, supervisor

produção, rebarbador, fechador - vazador sênior. RISCOS: físicos, químicos (ruído e fumos metálicos). EXAMES: manganês sanguíneo, urina I, PPF, raio x de tórax PA/LAT, audiometria, espirometria, ECG - acima de 40 anos (empresa 4).

Exames ocupacionais/programação. EXAMES PERIÓDICOS: 1- Agendamento de exame clínico; entrega de convite exame clínico. 2- Agendamento de exame audiológico; exame audiológico. 3- Exames periódicos especiais; programação xxxxx exames; agendamento e entrega de convites (raio x de tórax, espirometria, acuidade visual, toxicológicos). EXAMES ADMISSIONAIS: 1- Agendamento de exame clínico, laboratorial e audiológico. 2- Exame audiológico. 3- Exame clínico (empresa 1).⁵

Ao arrolar apenas alguns agentes (químicos ou físicos) e os exames médicos relativos, sem atentar para os sintomas das doenças – inclusive as de ordem psicológica, para as providências que devem ser tomadas em emergências, para as informações científicas recentes, etc., o caráter de prevenção, rastreamento e diagnóstico precoce do programa - que está relacionado a impedir, a evitar (antecipadamente) que algum dano à saúde dos trabalhadores ocorra - fica comprometido.

O fato de a regulação ser construída com base em julgamentos e recomendações de especialistas implicou, ainda, para as empresas que focaram seus atos no atendimento da legislação, em falsos resultados positivos, uma vez que, nem sempre, as técnicas foram (e, nem sempre, são) executadas da maneira exata; só quem, realmente, é conhecedor do tema (e bem pago), é que sabe efetivá-las. Tempestivamente, avisa-se que conhecimento e remuneração apropriados não são garantias para a execução correta das técnicas, pois a validade destas dependerá também dos desejos dos contratantes.

Alguns dos episódios que retrataram esta alegação relacionam-se ao PPRA. A NR 9 prevê que os riscos ocupacionais e a exposição dos funcionários aos mesmos devem ser avaliados. Sendo que, desta norma, depreende-se que a avaliação a ser feita é quantitativa. Dificilmente as organizações dispõem de pessoas qualificadas e de recursos materiais para executarem tais avaliações. Desde modo, (um ou mais) prestadores de serviços são contratados – se houver condições financeiras - para satisfazer a exigência normativa. Estes terceiros, comumente, não dominam, nem se

⁵ Esta empresa fez uma relação genérica, sem indicar funções. Todo o trecho divulgado, inclusive onde está grafado 'programação xxxxx exames', foi reproduzido fielmente.

interessam em aprender sobre o desenrolar do processo produtivo. Assim podem ocorrer falhas significativas durante o procedimento de valoração dos riscos.

Algumas das que foram conferidas são: a não apreciação de agentes que resultam de reações secundárias e que toxicologicamente são importantes; a realização da coleta em momentos inapropriados e sem a devida qualificação dos grupos de exposição similar; a aferição isolada dos riscos, sem considerar os efeitos aditivos ou sinérgicos; tempo ou volume coletado insuficientes; método analítico equivocado - no caso de a coleta ter sido executada por uma empresa e a análise laboratorial por outra, sobretudo, se o intuito do exame não foi especificado claramente.

Estes erros fazem com que as medições propendam a revelar concentrações de substâncias ou níveis de exposição inferiores aos existentes. Isto leva as empresas a não adotarem, com justificativa para tal, as medidas de controle apropriadas. Como muitos AFT não estão aptos a desqualificar avaliações anódinas, pois isto requer conhecimentos bastante específicos, os inverídicos resultados acabam sendo aceitos pela fiscalização e o trabalhador, prejudicado. Intui-se, portanto, que existe uma pressão legal para quantificar os riscos, mas, sem levar em consideração as limitações da quantificação.

Nessas circunstâncias, são produzidos diversos números para atender às normas, porém, sem qualquer efeito significativo sobre o resultado esperado pelos reguladores. Mesmo em situações onde as avaliações quantitativas apontaram para concentrações superiores aos valores dos limites de tolerância indicados na NR 15, ou, aos valores de exposição ocupacional aconselhados pela ACGIH, verificou-se que a elaboração da papelada de SST é uma das prioridades das empresas, conquanto não gere grandes envolturas gerenciais.

O trecho de um levantamento ambiental - que está explanado abaixo - manifesta isto; pois, como percebe-se, a despeito de a poeira ser um dos poucos agentes aferidos, os resultados do laudo legalmente solicitado de nada serviram para uma proteção efetiva da saúde dos obreiros.

FiltroKFT-40 – Fundição – Calcinador: A concentração de poeira inalável ultrapassou o seu limite de tolerância. (...) Os funcionários dos locais onde os limites de tolerância foram ultrapassados, ou os níveis de ação atingidos,

fazem uso de protetores respiratórios para executar as suas atividades. No PCMSO devem estar previstos exames específicos para os funcionários expostos a poeiras, ou sejam, telerradiografia de tórax e prova de função pulmonar (extraído do laudo técnico de levantamento ambiental de concentrações de substâncias e elementos químicos da empresa 4).

Estima-se desse modo, que papéis têm precedência aos atos e, que as avaliações dos riscos, ao invés de enfocarem o julgamento destes, priorizando os mais agressivos, focalizam a quantificação (mesmo que os resultados produzidos sejam contestáveis) daqueles que são mais conhecidos e, que devido a isto, requerem metodologias de valoração mais simples e baratas.

É por este e outros motivos que Bartle (2008) comenta que os reguladores que possuem maior intimidade com a prática regulatória tendem a adotar abordagens menos científico-tecnocráticas, uma vez que compreendem que, em muitas ocasiões, melhorias não estão relacionadas à aplicação de técnicas. No caso da SST, são as iniciativas mais abrangentes, que contemplam mudanças na cultura organizacional, mormente a nível de alta direção, as capazes de incitar uma real preocupação com a saúde dos empregados (FRANZ; AMARAL; AREZES, 2008).

O fato de a regulação ser constituída por regras puramente prescritivas tem, ainda, reflexões nos aspectos ligados aos resultados das ações de segurança e saúde no domínio laboral. Notou-se que da forma como os PPRA e PCMSO foram organizados, não é possível avaliar se ocorreram melhoramentos no desempenho de SST. Primeiro, porque (frisa-se) o desígnio basilar é obedecer os ditames legais; segundo, porque não há metas claras e avaliáveis, apenas a reprodução de itens de norma isolados; terceiro, porque, na maioria das vezes, não há uma estratégia estabelecida, nem a indicação nominal dos responsáveis pela sua execução; quarto, porque não há padrões, nem indicadores de desempenho, especificados.

Ponderando-se, em continuidade, os aspectos relacionados aos resultados, deve ser salientado que melhorias não envolvem unicamente transformações pontuais, mas também o monitoramento e a avaliação permanentes das medidas preventivas e de controle que já foram introduzidas. Sob esta compreensão, tanto a legislação como os empregadores têm enfatizado o acompanhamento das circunstâncias que estão ligadas à ocorrência de acidentes e, que podem ser remediadas, havendo a necessidade, com meios materiais e com operações mais simples, como a aquisição

de novos equipamentos e ferramentas, a reparação dos já utilizados, a efetuação de cursos pré-formatados. As suscetíveis de causar adoecimentos, talvez pelo tempo de latência das enfermidades, têm recebido pouca atenção.

A principal medida assumida pelas empresas acompanhadas para tratar das questões sobre o adoecimento de seus empregados refere-se aos exames médicos – que rotineiramente são conduzidos por terceiros. Porém, nenhuma delas se preocupou em aferir como estavam sendo adimplidos tais procedimentos.

Embora não seja uma prática habitual, em uma ação fiscal direcionada à estabelecimentos que executam a atividade de fundição de metais ferrosos e que incluiu as cinco indústrias estudadas, foram recolhidos alguns exames de radiografia de tórax para serem analisados por profissional qualificado. Esta conduta foi gerada pelo fato de haver muitos agentes nocivos nestes ambientes - entre os quais os hidrocarbonetos policíclicos aromáticos, os fumos metálicos e a sílica, que são reconhecidos indutores de doenças pulmonares (BURGESS, 1997; ALGRANTI; BUSCHINELLI; DE CAPITANI, 2010), mas nenhum doente.

Após a apreciação das radiografias, o especialista em leitura radiológica de pneumoconioses concluiu que a maioria delas era inadequada para interpretação, pois apresentava problemas de qualidade técnica. Outrossim, ele advertiu que alguns exames exprimiam anormalidades e que deveriam ser imediatamente revistos pelo médico responsável.

Isto demonstra que o não comprometimento dos profissionais e, a falta de acompanhamento e de avaliações e reavaliações das práticas usuais, fazem com que estas percam o seu real sentido; visto que, apesar de a legislação estar sendo (aparentemente) cumprida, a saúde dos trabalhadores pode não estar sendo efetivamente resguardada.

É certo que o governo deve exercer seu poder-dever de agir. No entanto, os reguladores também precisam avaliar o seu desempenho e ajustar suas estratégias. Se as pessoas reagem à regulação com descaso e desinteresse, as práticas regulatórias deveriam ser repensadas; mormente, para asseverar que o principal foco de atenção do regime regulatório é a saúde dos seres humanos, não as NR.

Quando as normas não são suficientes e, quando não é viável monitorar constante e abrangentemente seus cumprimentos, novos instrumentos devem ser introduzidos no regime regulatório para que a conformidade legal seja alcançada. Com este entendimento, May (2002) articula que governos têm optado pela combinação de dissuasão e estímulos para que os empregadores assumam as suas responsabilidades. Em complemento, Hood, Rothstein e Baldwin (2001) apostilam que, comumente, quando os profissionais que concebem a regulação veem os riscos como mais graves do que o público em geral, planos educativos e de conscientização são desenvolvidos.

Tendo em mente que, mesmo com o regime realçando um funcionamento deficiente, nenhum destes métodos é aplicado no Brasil, questiona-se se há, por parte do Estado, uma real preocupação com melhorias na esfera da SST. Ou, se apenas existe a intenção de os reguladores cultivarem determinada sensação de poder pelo controle social - a qual é viabilizada pelo pouco interesse da população e pelo êxito obtido pelos empregadores na procrastinação da implementação de medidas preventivas.

Até o presente momento a discussão focou o componente do regime regulatório que corresponde à decisão política sobre a operacionalização da ação estatal, que é a definição das normas. Sob este aspecto, pode se proferir, em síntese, que, devido às normas terem estilo impositivo e punitivo, os atos de SST dentro das companhias, e os programas concernentes, são orientados apenas para o cumprimento da legislação.

Em resposta a esta orientação, e em reciprocidade com o já advertido por Oliveira (2003), as empresas agem reativamente, desenvolvendo ações disjuntas, não participativas e que, em síntese, são insuficientes para garantir que a saúde dos indivíduos seja preservada.

Antes de se continuar a análise, convém esclarecer que uma das fundições demonstrou programas de segurança e saúde bem estruturados, com objetivos, metas e estratégias consistentes; seus locais de trabalho estavam melhor organizados e contavam com proteções coletivas. Mesmo com desajustes nas

avaliações quantitativas, comparativamente, ela mostrou-se mais engajada que as demais.

Ao se investigar o porquê desta diferença de conduta, soube-se pelo representante da mesma que ela faz parte de um grupo alemão com atividades mundiais e, portanto, segue as orientações deste – que apontam para a necessidade de implantação de processos de gestão, entre os quais está o da SST. Quanto a este processo, de fato ele pareceu estar implementado; todavia, não foi viável verificar se isto suscitou a diminuição dos acidentes e doenças ocupacionais, porque não se pode apreciar dados anteriores.

Prosseguindo a reflexão com o componente de controle que abarca o monitoramento do sistema de regulação, recorda-se que o mesmo centra-se no Estado, sendo empreendido através das inspeções diretas e respectivos relatórios inseridos pelos AFT no sistema informatizado SFIT. Sendo assim, infere-se que a coleta de informações realizada tem algumas limitações. As principais que foram percebidas são: é um processo infrequente; não fornece uma visão ampla, pois, restringe-se aos estabelecimentos fiscalizados; os dados recolhidos nem sempre divulgam a realidade com exatidão, nem a situação das empresas antes das intervenções (o que dificulta a averiguação da efetividade das ações fiscais); só as ocorrências com regularização no decorrer da auditoria e as com irregularidades tendem a ser exibidas. É oportuno observar que para estas últimas conjunturas não há uma investigação para levantar as razões pelas quais a ação fiscal não obteve êxito, ou, não conseguiu provocar a concretização de benfeitorias para os trabalhadores.

Não obstante Pires (2009a) comentar que as fiscalizações planejadas propiciam uma compreensão contextualizada das violações legais, ressalva-se que, até o momento, não foi estruturado o modo como este entendimento deve ser compartilhado e aproveitado para outras ações.

Aparentemente, da mesma forma com que os reguladores não se preocupam em obter informações de outras fontes, que não sejam as provenientes do próprio Estado, não há um interesse em examinar, ou até mesmo divulgar, episódios bem-sucedidos que não contaram com a interferência estatal direta. Logo, as

organizações que se esforçam para construir ambientes de trabalho melhores, e que buscam implantar as boas práticas recomendadas no âmbito da SST, neste cenário, são desconsideradas.

Enfim, por mais que uma empresa promova melhorias em seus estabelecimentos, as ações estatais estão direcionadas a evidenciar as inconformidades. Isto desvenda um monitoramento seletivo e tendencioso – que induz a crer que só o governo promove benefícios para a saúde dos obreiros, bem como, a adoção de uma conduta que leva ao caminho oposto ao que muitas pesquisas (MAY, 2002; HOPKINS, 2005; WRIGHT et al., 2005; BORCK; COGLIANESE, 2009) têm salientado a importância – que é o do estímulo às ações voluntárias.

No sistema de regulação do risco que está sendo observado, a modificação de comportamento importa em orientações e em sanções pecuniárias, sendo que este último instrumento é (legalmente) o principal. Destarte, ainda que os valores das penalidades não se mostrem sempre coercitivos, pode-se dizer que, no panorama brasileiro, idealmente, a conformidade é buscada por meio da repressão.

Nesse sentido, Lodge e Wegrich (2009, p. 25) glosam que

uma abordagem puramente repressiva é relativamente cara e ineficaz, especialmente porque a repressão e as ameaças não resolvem o problema da não-conformidade involuntária (devido à falta de informação ou capacidade de se conformar) e também porque a repressão motiva a conformidade criativa e outras formas de resistência por parte dos regulados.

Ademais, como alvitra Bluff (2003), a multa pecuniária terá, continuamente, limitada relevância em termos de prevenção, pois, ela foca inadequações particulares e, dificilmente, servirá para instigar uma mudança comportamental abrangente. É sob este pretexto que a conformidade com a legislação não deve ser vista meramente como um evento – que se reduz à constatação de uma irregularidade e à aplicação da punição correspondente; mas sim, como um processo, com esforços contínuos para a concretização dos objetivos (BLACK, 2002).

Intuindo que, mesmo que obtenham regularizações, as inspeções calcadas em confrontos não conseguem manter um estado de segurança por longo tempo, particularmente porque não é provável que sejam realizadas auditorias reiteradas ou

periódicas, muitos AFT optam por buscar a implantação dos ordenamentos normativos através de orientações, combinadas com as punições, se necessário.

Em um de seus estudos sobre a fiscalização trabalhista brasileira, Pires (2009b, p. 760) notou que “a adoção de um estilo de implementação que combina sanções e orientação aumenta a propensão da incidência de resultados como o cumprimento sustentável da lei”. Em coerência, Gunningham, Johnstone e Burritt (1999) falam que, para abordagens baseadas no risco, a persuasão é mais exigente e eficiente do que a coerção.

Ao serem inquiridos sobre os principais motivos que conduzem uma companhia a implantar medidas que preservem a saúde dos funcionários, os profissionais de SST legitimaram as aceções supra, uma vez que manifestaram que as multas aplicadas pelos fiscais do trabalho são pouco relevantes para tal fim.

Acredita-se, assim, que, se bem orientados e instruídos, os auditores, valendo-se do poder discricionário que lhes é atribuído, podem expandir a capacidade das normas, promovendo ações fiscais voltadas para a formação e o acompanhamento de um plano compreensivo de proteção à saúde; ao invés das direcionadas para a verificação de determinados requisitos das NR.

Deve-se advertir que, da mesma maneira que os AFT podem, através da discricionariedade, induzir as firmas a irem além da conformidade legal, eles podem motivar o não atendimento da legislação. Em situações de corrupção, ou, onde os aconselhamentos são percebidos como imprecisos, inadequados ou não condizentes com as características do empreendimento, poderá ser acendida a desconfiança dos regulados para com o regime regulatório e, assim, poucos esforços serão despendidos pelos primeiros para o atendimento dos desígnios do segundo.

Em suma, avalia-se que o componente de modificação de comportamento, da forma impositiva como foi idealizado, não é capaz de guiar as empresas para um comportamento mais responsável e comprometido para com a saúde dos empregados. Entretanto, da maneira como às vezes é, de fato, praticado - com ensinamentos apropriados e táticas, por vezes, conciliatórias - que demonstram

certa sensibilidade dos agentes de inspeção para com as dificuldades enfrentadas pelas empresas bem intencionadas, pode contribuir para evitar o insucesso de algumas intervenções.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por julgar-se que a atividade estatal é imprescindível, mas, insuficiente para assegurar ambientes de trabalho salubres e seguros – porque não é possível definir normas que abarquem as especificidades de cada um dos estabelecimentos existentes, nem monitorar a todos estes, e; por pressupor-se que as ações que partem das empresas tendem a ser mais abrangentes e eficazes para proteger a saúde dos trabalhadores do que aquelas que se cingem ao cumprimento da legislação, neste trabalho procurou-se descobrir se o regime regulatório de SST existente no Brasil é capaz de conduzir os empregadores à gestão dos riscos ocupacionais.

Na busca de uma resposta, o primeiro passo dado foi assimilar o que é e o que constitui a regulação, quais problemas poderiam estar relacionados a ela e quais são as tendências nesta esfera. O segundo, foi olhar para a regulação como um sistema, a fim de compreendê-la a partir de um ângulo cibernético⁶ – que visualiza a possibilidade de os sistemas serem autorregulados através de circuitos de retroalimentação.

Sob esta perspectiva, viu-se que os componentes fundamentais para manter um sistema sob controle são a definição das normas, a coleta de informações e a modificação de comportamento. Para coincidir com a variedade de domínios de controle, este trio apresenta-se de formas diversas; logo, com o intuito de averiguar como eles se manifestam no âmbito da SST em nosso país, uniu-se os mesmos para fazer uma distinção entre o contexto e o conteúdo do regime regulatório.

Com esta análise conferiu-se que nossa regulação não é orientada para o atendimento do interesse público. Ela está, sobretudo, centrada no Estado - que tem optado por enfatizar uma abordagem científico-tecnocrática do risco.

Como todos os três componentes de controle são conexos a e dependentes de os atos estatais, percebeu-se que, rotineiramente, as empresas agem reativamente em função da legislação e da fiscalização de seu cumprimento. Ou, em outras palavras,

⁶ A questão cibernética não foi abordada porque não se verificou características relacionadas no regime regulatório brasileiro de SST.

pode se dizer que há uma preocupação maior com a observância da letra estrita da regulamentação do que com o alcance dos escopos que por ela foram estabelecidos. O que resulta em empenhos que se revelam inábeis para garantir a proteção da saúde dos indivíduos.

Conclui-se, assim, que nosso regime regulatório de SST, em geral, dirige as empresas para um caminho oposto ao que a gestão aponta – que é o que reúne a reflexividade, a apreciação crítica e a proatividade para a implementação de melhorias.

Antes de se avançar com o escrito, cabe comentar porque no parágrafo acima não se sopesou uma colocação feita em itens anteriores; esta articulava que algumas ações fiscais, que combinam a punição com técnicas pedagógicas, são capazes de promover um cumprimento sustentável das normas trabalhistas e; até, de estimular as empresas a buscar soluções melhores e mais adequadas as suas realidades, indo além daquilo que foi previsto pelos reguladores. Acontece que, hoje em dia, estas ações ocorrem de forma muito pontual e, portanto, representam apenas uma possibilidade de conduzir as companhias para a instauração de processos de SST ativos e continuados.

Elucidado este ponto, prossegue-se considerando que a acomodação dos empregadores, possivelmente, não foi gerada só pelas baixas probabilidades de serem auditados, ou, pelas baixíssimas de serem auditados e punidos (com multas pecuniárias cujos valores, dependendo das circunstâncias, são pouco expressivos); mas, igualmente, pela falta de estímulos para que os reais ensejos dos ordenamentos sejam efetivamente atendidos.

Desde que foram criadas, as NR são exigidas através da mesma estratégia e, conquanto a quantidade de normas tenha sido significativamente aumentada – o que dificulta a observância às mesmas, muito pouco tem se investido no desenvolvimento de uma cultura preventiva de SST. A tradicional regulação prescritiva tem o seu valor, todavia, são as novas abordagens as capazes de promover as adequações e inovações necessárias para incorporar as transformações do mundo do trabalho e motivar o cumprimento das legislações.

Diante deste ponto de vista, e levando em conta os recursos humanos e financeiros limitados do MTE, cogita-se que as normas deveriam ser arquitetadas: de forma flexível, para que as empresas tenham maior autonomia, e ao mesmo tempo maior responsabilidade, para gerir seus riscos de acordo com suas particularidades; para exigir que sejam evidenciados resultados concretos quanto às medidas preventivas adotadas pelos empregadores; para ir além da opinião dos especialistas, com a intenção de criar um verdadeiro diálogo social sobre as questões que estão sendo reguladas – ao invés de somente negociações “tripartites”, onde o interlocutor do governo é o setor que está sendo ajustado.

A coleta de informações não necessitaria ficar restrita às ações do poder público, pois não é viável para este, somente pelas inspeções diretas, ter acesso a todos os ambientes de trabalho do país. Ela poderia ser realizada, também, através de denúncias de associações, presentes nas comunidades, que se mostrassem aptas a vigiar as empresas e, de declarações de conformidade emitidas por estas últimas, o que contribuiria para a detecção de novos riscos (e dos respectivos criadores) e de mudanças nos perfis de risco.

Para a modificação de comportamento, acredita-se que a combinação de aconselhamentos com punição é conveniente, desde que esta última seja, realmente, percebida como tal. Entretanto, o Estado poderia acrescentar a estes dispositivos o uso de incentivos, visando melhorar os níveis de segurança e saúde das organizações e, reconhecer e difundir as boas práticas empregadas por algumas companhias para que outras sejam influenciadas.

Além disso, elucubra-se que campanhas educativas seriam bem-vindas; pois, a ausência, quase total, de grupos de interesses - que não os reguladores e o segmento regulado, reflete um pouco do desconhecimento das pessoas, em geral, sobre os assuntos de SST.

Deve se salientar ainda que, embora o regime regulatório tenha sido considerado um sistema capaz de ser autorregulado através de circuitos de retroalimentação, na experiência cotidiana, as atuações estatais desvendaram-se mecanicistas, uma vez que diversos tópicos são abordados por relações lineares de causa e efeito (novos problemas – que não foram identificados previamente - são resolvidos com novas

normas, inconformidades com multas e, as informações coletadas vão para o planejamento para serem novamente coletadas).

É por isso que reforça-se que o desejo de controle e a obrigação de intervir dos governantes precisam ser substituídos por uma postura voltada para a integração de todas as partes do sistema e; que verdadeiramente demonstre capacidade para perceber, monitorar e transformar aspectos recentes e significativos dos ambientes, além de ratificar o interesse em desenvolver e impulsionar o alcance das metas e objetivos propostos.

Antes de encerrar, comenta-se que, não obstante os dados empíricos terem sido coletados em um determinado tipo de empresa, muito do que foi constatado pode ser estendido para outros tipos, pois, a regulação se aplica a todos e quaisquer empregadores que admitam empregados regidos pela CLT. Ressalva-se, contudo, que as pequenas empresas sempre constituirão um caso à parte.

Por fim, deve-se expor que este trabalho não é propriamente uma investigação a respeito do regime regulatório de SST existente no Brasil; ele é, na verdade, uma das diversas formas de ver a realidade e de articulá-la. Como não se encontrou muitos estudos sobre o tema examinado, avalia-se que, para que a discussão seja amadurecida, outras pesquisas são necessárias para complementar este escrito, ou, contradizê-lo. Mesmo porque, até o momento, não há provas sólidas de que a implementação de uma gestão sistemática é garantia de um melhor desempenho de SST.

REFERÊNCIAS

- ABIFA. *Anuário ABIFA 2012*. São Paulo, 2012. 225 p.
- ALBRACHT, G. Globalization, workplace and health. In: *The global challenges of labour inspection*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2005. p. 1-8.
- ALENCAR, T. de O. S.; NASCIMENTO, M. A. A. do; ALENCAR, B. R. Hermenêutica dialética: uma experiência enquanto método de análise na pesquisa sobre o acesso do usuário à assistência farmacêutica. *Revista Brasileira de Promoção à Saúde*, Fortaleza, v. 25, n. 2, p. 243-250, abr./jun. 2012.
- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Direito administrativo descomplicado*. 19 ed. São Paulo: Método, 2011. 996 p.
- ALGRANTI, E.; BUSCHINELLI, J. T. P.; DE CAPITANI, E. M. Câncer de pulmão ocupacional. *Jornal Brasileiro de Pneumologia*, São Paulo, v. 36, n. 6, p. 784-794, nov./dez. 2010.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- ARCURI, A. S. A; CARDOSO, L. M. N. Limite de tolerância? *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, São Paulo, v. 19, n. 74, p. 99-106, jul./dez. 1991.
- ASSIS, M. M. A. et al. Análise de dados qualitativos em saúde: uma experiência coletiva de classificação. *Sitientibus*, Feira de Santana, n. 18, p. 67-74, jan./jun. 1998. Disponível em: <http://www2.uefs.br/sitientibus/pdf/18/analise_de_dados_qualitativos_em_saude.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2013.
- BALDWIN, R. Regulatory legitimacy in the european context: the British Health and Safety Executive. In: MAJONE, G. (Ed.). *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996. p. 83-105.
- BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. Regulation: the field and the developing agenda. In: _____; _____; _____. (Ed.). *The Oxford handbook of regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 3-16.
- _____.; _____.; _____. *Understanding regulation: theory, strategy and practice*. 2nd. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. 563 p.
- BARAM, M. Alternatives to prescriptive regulation of workplace health and safety. *Safety Science Monitor*, v. 11, n. 2, 2007. Disponível em: <<http://ssmon.chb.kth.se/vol11/Issue2/editorial.php>>. Acesso em: 30 jul. 2012.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977. 225 p.
- BARROS, A. M. *Curso de Direito do Trabalho*. 7 ed. São Paulo: LTR, 2011. 1104 p.

BARTLE, I. Risk-based regulation and better regulation in the UK: towards what model of risk regulation? In: BIENNIAL CONFERENCE OF THE ECPR STANDING GROUP ON REGULATORY GOVERNANCE, 2., 2008, Utrecht. *Proceedings...* Disponível em: <<http://regulation.upf.edu/utrecht-08-papers/ibartle.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

BLACK, J. *Critical reflections on regulation*. London: Centre for analysis of risk and regulation at the London School of Economics and Political Science, 2002. 29 p.

BLUFF, L. *Systematic management of occupational health and safety*. Canberra: National Research Centre for OHS Regulation, 2003. (Working paper, 20). 66 p. Disponível em: <<https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/41230/3/OHSMS.wp20.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

BORCK, J. C.; COGLIANESE, C. *Beyond compliance: explaining business participation in voluntary environmental programs*. Pennsylvania: Penn Law School Public Law and Legal Theory, 2009. 44 p.

BRAITHWAITE, J. *Improving regulatory compliance: strategies and practical applications in OECD Countries*. Paris: Puma Publications, 1993. (Regulatory management and reform series, n. 3). 40 p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais n. 1/1992 a 70/2012 e pelas emendas constitucionais de revisão n. 1 a 6/1994. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BRASIL. *Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999*. Aprova o regulamento da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 28 fev. 2013.

_____. *Decreto n. 4.552, de 27 de dezembro de 2002*. Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4552.htm>. Acesso em: 16 abr. 2013.

_____. *Decreto n. 5.063, de 3 de maio de 2004*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5063.htm>. Acesso em: 2 abr. 2013.

_____. *Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 23 ago. 2012.

_____. *Decreto n. 55.841, de 15 de março de 1965*. Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55841-15-marco-1965-396342-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

_____. *Lei n. 11.788, de 25 de setembro de 2008*. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nos 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória n. 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm>. Acesso em: 28 fev. 2013.

_____. *Lei n. 11.890, de 24 de dezembro de 2008*. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria fiscal do Trabalho, de que trata a Lei n. 10.910, de 15 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11890.htm>. Acesso em: 7 maio 2013.

_____. *Lei n. 12.023, de 27 de agosto de 2009*. Dispõe sobre as atividades de movimentação de mercadorias em geral e sobre o trabalho avulso. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12023.htm>. Acesso em: 28 fev. 2013.

_____. *Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012*. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm>. Acesso em: 6 maio 2013.

_____. *Lei n. 5.889, de 8 de junho de 1973*. Estatui normas regulamentadoras do trabalho rural. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5889.htm>. Acesso em: 28 fev. 2013.

_____. *Lei n. 6.514, de 22 de dezembro de 1977*. Altera o Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho, relativo à segurança e medicina do trabalho e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6514.htm>. Acesso em: 28 ago. 2012.

_____. *Lei n. 9.719, de 27 de novembro de 1998*. Dispõe sobre normas e condições gerais de proteção ao trabalho portuário, institui multas pela inobservância de seus preceitos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9719.htm>. Acesso em: 28 fev. 2013.

_____. *Portaria MTE n. 1.127, de 2 de outubro de 2003*. Estabelece procedimentos para a elaboração de normas regulamentares relacionadas à saúde e segurança e condições gerais de trabalho. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 out. 2003. Seção 1, p. 100. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF94D752343FB/p_20031002_1127.pdf>. Acesso em: 4 set. 2012.

_____. *Portaria MTb n. 3.214, de 8 de junho de 1978*. Aprova as Normas Regulamentadoras – NR – do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas à segurança e medicina do trabalho. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BE96DD3225597/p_19780608_3214.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2012.

_____. *Portaria MTE n. 148, de 25 de janeiro de 1996*. Aprova normas para a organização e tramitação dos processos de multas administrativas e de notificações para depósito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - NDFG. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/fisca_trab/portaria-n-148-de-25-01-1996.htm>. Acesso em: 8 maio 2013.

_____. *Portaria MTE n. 86, de 3 de março de 2005*. Aprova a Norma Regulamentadora de segurança e saúde no trabalho na agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e aquicultura. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF91BAE4A6A38/p_20050303_86.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2013.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Rio Grande do Sul. *Análises de acidentes do trabalho fatais no Rio Grande do Sul: a experiência da Seção de Segurança e Saúde do Trabalhador - SEGUR*. Porto Alegre, 2008. 335 p. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812CB90335012CCB6D049C6CB1/livro_SEGUR_RS_2008.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2013.

_____. _____. Secretaria de Inspeção do Trabalho. *Instrução normativa SIT n. 86, de 11 de agosto de 2010*. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BD96D6A012BE3C6F1504AE7/in_20100811_86.pdf>. Acesso em: 21 maio 2013.

BURGESS, W. A. *Identificação de possíveis riscos à saúde do trabalhador nos diversos processos industriais*. Belo Horizonte: Ergo, 1997. 558 p.

CARAVANTES, G. R.; PANNO, C. C.; KLOECKNER, M. C. Fundamentos da gestão estratégica de resultados – GER. In: _____.; _____.; _____. *Gestão estratégica de resultados: construindo o futuro*. Porto Alegre: Age, 2004, p. 58-84.

CARDOSO, A.; LAGE, T. A inspeção do trabalho no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 451-490, 2005.

CARVALHO, A. C. L. *Direito do trabalho: curso e discurso*. Aracaju: Evocati, 2011. 438 p.

CASOTTI, B. P.; BEL FILHO, E. D.; CASTRO, P. C. de. Indústria de fundição: situação atual e perspectivas. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 33, p. 121-162, mar. 2011. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3304.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2013.

CLARKE, L. Possibilistic thinking: a new conceptual tool for thinking about extreme events. *Social Research*, New York, v. 75, n. 3, p. 669-690, 2008.

CVETKOVICH, G.; LÖFSTED, R., E. Introduction: social trust in risk management. In: _____.; _____. (Ed.). *Social trust and the management of risk*. London: Earthscan, 1999. In: BARTLE, I. Risk-based regulation and better regulation in the

UK: towards what model of risk regulation? In: BIENNIAL CONFERENCE OF THE ECPR STANDING GROUP ON REGULATORY GOVERNANCE, 2., 2008, Utrecht. *Proceedings...* Disponível em: <<http://regulation.upf.edu/utrecht-08-papers/ibartle.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

CSHW [COMMITTEE ON SAFETY AND HEALTH AT WORK]. *Safety and health at work: report of the committee, 1970-72*. London: H.M. Stationery Off, 1972.

COVELLO, V.; SANDMAN, P. Risk communication: evolution and revolution. In: WOLBARST, A. (Ed.). *Solutions to an environment in Peril*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2001. p.164-178.

D'AVILA FILHO, B. M. *Contrato n. 48000.003155/2007-17: desenvolvimento de estudos para elaboração do plano duodecenal (2010-2030) de geologia, mineração e transformação mineral: relatório técnico 61: perfil da fundição*. [S.l.]: J. Mendo Consultoria, 2009. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_decenal/a_transformacao_mineral_no_brasil/P35_RT61_Perfil_da_Fundicao.pdf>. Acesso em: 29 maio 2013.

DI GIULIO, G. M.; PEREIRA, N. M.; FIGUEIREDO, B. R. de. O papel da mídia na construção social do risco: o caso Adrianópolis, no Vale do Ribeira. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 293-311, abr./jun. 2008.

DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 13-22, out./dez. 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 932 p.

DUARTE, N. *A ordem privada e a organização política nacional: contribuição à sociologia política brasileira*. 2. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1966.

EISNER, M. A. *The American political economy: institutional evolution of market and state*. New York: Routledge, 2011.

EU-OSHA [EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK]. *Research on changing world of work*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 90 p.

FAGUNDES, A. B. et al. Caminhos para a sustentabilidade do setor de fundição no Brasil. *GEPROS*, Bauru, ano 5, n. 2, abr./jun. 2010, p. 27-40.

FOSTER, N. Private rights and public regulation: breach of statutory duty and workplace safety. In: Conference on "Private and Public Law - Intersections in Law and Method", 2011, Brisbane. *Anais...* The T C Beirne Law School at the University of Queensland, Brisbane, 2011. Disponível em: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1054&context=neil_foster>. Acesso em: 27 ago. 2012.

FRANCHINI, A. A.; CASTRO, G. P. C. A teoria da regulação: uma revisão. *Revista Eletrônica de Economia*, Juiz de Fora, ano 2, n. 4, set. 2004. Disponível em:

<http://www.viannajr.edu.br/site/menu/publicacoes/revista_economia/artigos/edicao4/artigo_40002.pdf>. Acesso em: 13 set. 2012.

FRANZ, L. A. dos S.; AMARAL, F. G.; AREZES, P. M. F. M. Modelos de gestão da segurança e saúde no trabalho: uma revisão sobre as práticas existentes e suas características. *Revista Gestão Industrial*, Ponta Grossa, v. 4, n. 4, p. 138-154, 2008. Disponível em: <<http://revistas.utfpr.edu.br/pg/index.php/revistagi/article/view/195/189>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

FRENCH, J. D. *Afogados em leis: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. 127 p.

GIOVANNINI, F. *As organizações e a complexidade: um estudo dos sistemas de gestão da qualidade*. 2002. 218 f. Dissertação (Mestrado em Administração)-Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

GRAY, D. E. *Pesquisa no mundo real*. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012. 488 p.

GUNNINGHAM, N.; JOHNSTONE, R.; BURRITT, P. *The development of a new regulatory model for occupational health and safety in the New South Wales coal industry: an issues paper for the New South Wales Department of Mineral Resources*. [S.l.]: NSW Department of Mineral Resources, 1999.

_____.; SINCLAIR, D. *On the limits of management based regulation*. Canberra: National Research Centre for Occupational Health and Safety Regulation, 2009. (Working paper, 69). 39 p. Disponível em:

HSE [HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE]. *Reducing risks, protecting people*. Sudbury: HSE Books, 2001. 78 p. Disponível em: <<http://www.hse.gov.uk/risk/theory/r2p2.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2013.

HOOD, C. et al. Explaining risk regulation regimes: exploring the 'minimal feasible response' hypothesis. *Health, Risk & Society*, London, v. 1, n. 2, p. 151-166, 1999.

_____.; ROTHSTEIN, H.; BALDWIN, R. *The government of risk: understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press, 2001. 217 p.

HOPKINS, A. *New strategies for safety regulators: beyond compliance monitoring*. Canberra: National Research Centre for Occupational Health and Safety Regulation, 2005. (Working paper, 32). 17 p.

HOWARD, J. *The Future of occupational safety and health*. PROTECTION 2033: the 75th anniversary of the International Safety Equipment Association. 2008, Arlington. Disponível em: <http://www.4cornerssafety.com/uploads/Dk5qf0J4FwZ7vPSL_FqjtB5mM3kNYSJkV.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2013.

IARC. *Occupational exposure during iron and steel founding: monographs*, v. 100F, Lyon, 2012. p. 497-507. Disponível em: <<http://monographs.iarc.fr/ENG/Monographs/vol100F/mono100F.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

JENSEN, L. Working without limits: reconsidering regulation. *TUTB Newsletter*, Brussels, n. 15/16, p. 66-71, Feb. 2001.

LIMA, A. E. M. Crise e transformação do financiamento ao desenvolvimento no Brasil: instituições, fontes de poupança e políticas. *Indicadores econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 3, p. 95-108, 2000. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1813/2180>>. Acesso em: 18 dez. 2012.

LODGE, M. The public management of risk: the case for deliberating among worldviews. *Review of Policy Research*, Knoxville, v. 26, n. 4, p. 395-408, 2009.

_____.; WEGRICH, K. O enraizamento da regulação de qualidade: fazer as perguntas difíceis é a resposta. In: PROENÇA, J. D.; COSTA, P. V. da; MONTAGNER, P. (Org.). *Desafios da regulação no Brasil*. Brasília: ENAP, 2009. p. 17-37.

LUPTON, D. Sociology and risk. In: MYTHEN, G.; WALKLATE, S. (Ed.). *Beyond the risk society: critical reflections on risk and human security*. New York: Open University Press, 2006. p. 11-24.

MAJONE, G. The political economy of regulation (Part I). In: MAJONE, G. (Ed.). *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996a. p. 9-79.

_____. Problems of the regulatory state (Part III). In: MAJONE, G. (Ed.). *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996b. p. 265-300.

_____. *The transformations of the regulatory state*. [S.l.]: Osservatorio sull'analisi di impatto dela regolazione, 2010. Disponível em: <http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2010/10/Paper_Majone_RegulatoryState_sept2010.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2012.

MARTINS, E. D. *A mídia e a vigilância em saúde do trabalhador: a experiência de um sindicato na luta pela saúde: um estudo de caso*. 1999. 168 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública)–Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1999.

MAY, P. J. Social Regulation. In: SALAMON, L. M. (Ed.). *The tools of government: a guide to the new governance*. New York: Oxford University Press, 2002, p. 156-185.

_____. Regulatory regimes and accountability. *Regulation & Governance*, Carlton, v. 1, n. 1, p. 8-26, mar. 2007.

MINAYO, M. C. S. *O desafio do conhecimento*. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010. 407 p.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS). *Saúde e segurança ocupacional*. Brasília: DF, 2013. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=39>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Secretaria de inspeção do Trabalho (SIT). *Convenções da OIT*. Brasília: SIT/MTE, 2002. 62 p.

_____. *Organograma do Ministério*. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/institucional/organograma-do-ministerio.htm>>. Acesso em: 19 mar. 2013.

_____. *Multas Trabalhistas*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B34D4B0012B35825716021B/tabela_variavel_2009.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2013

_____. *Comissões e grupos tripartites*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/seg_sau/comissoes-tripartites.htm>. Acesso em: 19 mar. 2013

MISOCZKY, M. C. A. Da abordagem de sistemas abertos à complexidade: algumas reflexões sobre seus limites para compreender processos de interação social. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, ago. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v1n1/v1n1a02.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

NASCIMENTO, A. M. *Curso de direito do trabalho*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 1471p.

OLIVEIRA, J. C. de. Segurança e saúde no trabalho: uma questão mal compreendida. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 3-12, 2003.

OLIVEIRA, S. G. Estrutura normativa da segurança e saúde do trabalhador no Brasil. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, Belo Horizonte, v. 45, n. 75, p. 107-130, jan./jun. 2007.

OIT. *As boas práticas da inspeção do trabalho no Brasil: a inspeção do trabalho no Brasil: pela promoção do trabalho decente*. Brasília, 2010. 48 p. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/labour_inspection/pub/trabalho_decente_inspecao_280.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2013

_____. *Diretrizes sobre sistemas de gestão da segurança e saúde no trabalho*. Tradução: Gilmar da Cunha Trivelato. São Paulo: Fundacentro, 2005. 50 p.

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, p. 523-543, jul./ago. 2006.

PATTON, M. Q. *Qualitative research & evaluation methods*. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2002. 127 p.

PENNY, J. et al. The practicalities of goal-based safety regulation. In: REDMILL, F.; ANDERSON, T. (Ed.). *Aspects of safety management*. Proceedings of the ninth safety-critical systems symposium. Bristol: Springer-Verlag, 2001, p. 35-48.

PIORE, M. J.; SCHRANK, A. Toward managed flexibility: the revival of labor inspection in the latin world. *International Labour Review*, Geneva, v. 147, p. 1-23,

Mar. 2008. Disponível em: <<http://economics.mit.edu/files/1944>>. Acesso em: 30 jul. 2013.

PIOVESAN, A.; TEMPORINI, E. R. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 29, n. 4, p. 318-325, 1995.

PIRES, R. R. C. Burocracia, discricionabilidade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 14, n. 54, p. 141-180, jan./jun. 2009.

_____. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 735-769, 2009.

_____. *Flexibilidade, consistência e impactos na gestão do desempenho burocrático: subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil*, Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2010. 60 p.

POWER, M. *The risk management of everything: rethinking the politics of uncertainty*. London: Demos, 2004.

RENN, O. Concepts of risk: a classification. In: KRIMSKY, S.; GOLDING, D. (Ed.). *Social theories of risk*. Westport: Praeger, 1992. p. 53-79.

ROBSON, L. S. et. al. The effectiveness of occupational health and safety management system interventions: a systematic review. *Safety Science*, Amsterdam, v. 45, n. 9, p. 329-353, Mar. 2007.

ROSEN, G. Uma história da saúde pública. 2. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1994. In: SANTOS, A. R. M. O Ministério do Trabalho e Emprego e a saúde e segurança no trabalho. In: CHAGAS, A. M. de R.; SALIM, C. A.; SERVO, L. M. S. (Org.). *Saúde e segurança no trabalho no Brasil: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores*. Brasília: Ipea, 2011. p. 21-75.

ROTHSTEIN, H. *The institutional origins of risk: a new agenda for risk research*. Health, Risk & Society, London, v. 8, n. 3, p. 215-221, Sep. 2006.

SANTOS, A. R. M. O Ministério do Trabalho e Emprego e a saúde e segurança no trabalho. In: CHAGAS, A. M. de R.; SALIM, C. A.; SERVO, L. M. S. (Org.). *Saúde e segurança no trabalho no Brasil: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores*. Brasília: Ipea, 2011. p. 21-75.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: _____.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SAUTER, S. L. et al. *The changing organization of work and the safety and health of working people: knowledge gaps and research directions*. Cincinnati: NIOSH, 2002.

SÜSSEKIND, A. L. 60 anos da CLT: uma visão crítica. *Revista TST*, Brasília, v. 69, n. 2, p.15-26, jul./dez. 2003.

TEIXEIRA, J. C. A legislação de saúde do trabalhador aplicável e vigente no Brasil. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, Brasília, DF, ano XI, n. 21, p. 60-80, mar. 2001. Disponível em: http://www.anpt.org.br/site/download/rev_mpt_21.pdf. Acesso em: 27 jul. 2013.

VASCONCELLOS, L. C. F. A imperfeição da regra trabalhista referente à saúde: da Revolução Industrial à Consolidação das Leis do Trabalho. In: _____; OLIVEIRA, M. H. B. (Org.). *Saúde, trabalho e direito*. Rio de Janeiro: Educam, 2011. p. 125-164.

VERAS, M. E. P.; PINTO, M. das G. P.; SANTOS, A. R. M. Sistemas de informação do Ministério do Trabalho e Emprego relevantes para a área de saúde e segurança no trabalho - RAIS, CAGED, SFIT. In: CHAGAS, A. M. de R.; SALIM, C. A.; SERVO, L. M. S. (Org.). *Saúde e segurança no trabalho no Brasil: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores*. Brasília, DF: Ipea, 2011. cap. 6, p. 153-199.

WEBB, D. A. Why can't we manage safety?: myths and realities. In: KOLLURU, R. V. et al. (Ed.). *Risk assessment and management handbook*. New York: McGraw-Hill, 1996. p. 9.1-9.15.

WILSON, J. Q. The politics of regulation. [S.l.]: Basic Books, 1980. In: HOOD, C.; ROTHSTEIN, H.; BALDWIN, R. *The government of risk: understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press, 2001. 217 p.

WRIGHT, M et al. *An evidence based evaluation of how best to secure compliance with health and safety law*. Suffolk: HSE Books, 2005. (Health and Safety Executive Research Report, 334). 250 p. Disponível em: <<http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr334.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

APÊNDICE A – INDÚSTRIA DE FUNDIÇÃO

De acordo com as informações publicadas em 2012 pela Associação Brasileira de Fundição (ABIFA, 2012), o Brasil é o sétimo produtor mundial de fundidos. Desde 2006, o setor mostra crescimento acelerado, empregando diretamente mais de sessenta mil pessoas. A indústria automotiva é o principal cliente deste, respondendo por 58% da produção; outros são as indústrias de bens de capital, as siderúrgicas e as ferroviárias.

Relatório desenvolvido em 2009 para elaboração do plano duodecenal (2010 - 2030) de geologia, mineração e transformação mineral, a pedido do Ministério de Minas e Energia, aponta para a existência de 1.340 unidades fabris dedicadas à atividade de fundição no país, sendo que, destas, 48% produzem peças em metais ferrosos. As empresas controladas por capital nacional somam 97% e as classificadas como pequenas ou médias importam em 95%. As unidades de grande porte (que produzem acima de 1.000 toneladas de peças por mês), porém, contribuem com mais de 63% da produção total brasileira (D'AVILA FILHO, 2009).

De modo simplista, pode-se proferir que o processo de fundição consiste em fazer com que determinados metais, ou ligas metálicas, pelo aquecimento, passem da fase sólida para a líquida, a fim de que sejam conformados.

Para a caracterização do método produtivo, dois fatores são basilares: o tipo de material fundido - que pode ser ferroso (onde as ligas são compostas de ferro e carbono) ou não ferroso (alumínio, zinco, cobre e magnésio) e; a moldagem escolhida – que pode ser feita com moldes metálicos (envolvem procedimentos por gravidade ou por pressão) ou não metálicos (incluem os procedimentos de fundição em areia verde, areia cura a frio, areia *shell*, cerâmica e cera perdida) (CASOTTI; BEL FILHO; CASTRO, 2011).

Nesta pesquisa, todas as empresas estudadas trabalhavam com fundidos ferrosos e moldes não metálicos confeccionados em areia. Assim, a partir deste esclarecimento, pode-se dizer que, de forma genérica, as principais etapas dos processos de fundição investigados são: a confecção dos modelos, dos moldes e dos machos, a fusão, o vazamento, a desmoldagem e o acabamento.

Os modelos – que comumente são construídos em madeira, metal ou resinas, entre outros materiais - reproduzem a peça final e servem para imprimir-na nos moldes, que, por sua vez, representam os dispositivos onde o material fundido é vazado. Quando as peças possuem cavidades, os machos – também fabricados de areia - são produzidos para preenchê-las (SOARES, 2000; CASOTTI; BEL FILHO; CASTRO, 2011).

Às areias utilizadas na confecção dos moldes e dos machos são adicionados materiais aglomerantes (que podem ser argila, cimento, resinas furânicas, fenólicas e uretânicas) e aditivos (dentre os quais estão o pó de carvão mineral, pó de madeira, amiláceos, dextrinas, óxido de ferro e pó de sílica), que conferem a ela melhores propriedades (FAGUNDES et al., 2010).

Nas fases de fusão e vazamento obtém-se o metal líquido nos fornos, que, em seguida, é transferido para as panelas e após para os moldes. Assim que a peça solidifica é realizada a desmoldagem, onde os moldes de areia são desfeitos por meio de ferramentas manuais (como martelos e vergalhões) ou por mecanismos vibratórios (BURGESS, 1997; SOARES, 2000). Devido à grande quantidade de areia utilizada, muitas empresas costumam recuperá-la ou regenerá-la para reuso (FAGUNDES et al., 2010).

O passo seguinte, que é o acabamento, pode incluir as tarefas de seccionamento de canais e massalotes (que são reservatórios de metal líquido que servem para compensar contrações durante a solidificação do fundido), jateamento, rebarbação, tratamento térmico, usinagem, pintura e inspeção de qualidade (BURGESS, 1997; SOARES, 2000).

Na indústria de fundição, os principais riscos à saúde dos trabalhadores verificados – que vinculam-se a uma ampla gama de atividades e a diversos produtos e equipamentos utilizados nestas – estão relacionados a agentes físicos e químicos, à ocorrência de acidentes e à situações desencadeadoras de problemas ergonômicos.

Os agentes físicos frequentemente identificados são o ruído, o calor, as radiações não ionizantes, a vibração. Os químicos mais significativos – dentre os quais estão alguns reconhecidamente carcinogênicos ao homem - são a sílica, as poeiras e os

fumos metálicos - inclusive uns com altas concentrações de HPA, o fenol, o formaldeído, os isocianatos, as aminas, o monóxido de carbono (BURGESS, 1997; ALGRANTI; BUSCHINELLI; DE CAPITANI, 2010; IARC, 2012).

Compete aqui observar, em primeiro, que os materiais fundidos são constituídos, geralmente, por uma fração de sucatas; logo, os fumos metálicos emitidos no decorrer do processo dependerão, em parte, da qualidade destas. Outros fatores que influenciam a composição destes fumos são o tipo metal, a temperatura de aquecimento e os minérios adicionados à fusão para conferir melhores características ao produto final. Em segundo, que certas substâncias nocivas à saúde e ao meio ambiente são originadas pela decomposição térmica dos elementos adicionados às areias para fabricação dos moldes e machos, durante o vazamento (SILVA, 2010; IARC, 2012).

A ocorrência de acidentes pode estar ligada a equipamentos, máquinas, ferramentas, veículos automotores, contato com substâncias ou objetos quentes, instalações elétricas impróprias, quedas de nível ou altura, etc. Problemas ergonômicos atrelam-se, especialmente, às posturas inadequadas, a esforços físicos excessivos, à execução de movimentos repetitivos.

APÊNDICE B – Questionário dirigido aos profissionais de SST e membros da CIPA das empresas investigadas

1- Você consegue ter um pleno entendimento das NR em uma primeira leitura?

- () Sim, o conteúdo das NR é muito claro.
- () Às vezes; depende da NR. Assinalando esta alternativa, esclareça quais considera mais simples e quais são mais complexas.
- () Não, preciso ler várias vezes até conseguir entender o que a norma está requerendo.
- () Não, porque preciso fazer leituras prévias de outros materiais para poder entendê-las.

2- Uma pessoa leiga conseguiria ter pleno entendimento das NR? Justifique.

3- É possível que todo e qualquer tipo de empresa (independente do setor econômico ou do porte) aplique de modo uniforme as NR? Por quê?

4- Há situações que deveriam ser abordadas na legislação de SST e não são? Quais?

5- O que você considera desnecessário ou inadequado (por exemplo, situação onde a teoria não condiz com a prática) na legislação?

6- Você acha mais fácil trabalhar com normas detalhadas, que dão o passo-a-passo, ou com normas que fixam objetivos e metas e deixam os procedimentos para escolha livre?

7- O que você mudaria na sua empresa a fim de transformá-la em um ambiente mais seguro e salutar para os trabalhadores?

8- De modo geral, a aplicação da legislação de SST, emitida pelo MTE, é suficiente para proteger a saúde dos trabalhadores durante a execução de suas atividades laborais?

9- Quais motivos levam uma organização a implantar medidas que visam à preservação da saúde dos trabalhadores? Numere de 1 a 8, sendo 1 para o fator que você considera mais importante e 8 para o menos importante.

- () Evitar as multas aplicadas pela fiscalização do trabalho.
- () Cumprir requisitos para obter certificações como as do tipo ISO.
- () Evitar processos judiciais.
- () Reduzir o absenteísmo.
- () Facilitar a exportação dos produtos da empresa.
- () Diminuir o Fator Acidentário de Prevenção (FAP).
- () Melhorar o desempenho em SST, apenas.
- () Outro. Especifique:

10- Quais os principais entraves e/ou dificuldades para a execução das ações preventivas em SST?

- 11- Sua empresa tem verbas próprias para investimentos em SST? Se sim, normalmente elas são suficientes ou insuficientes?
- 12- Quanto aos procedimentos adotados pelos auditores fiscais do trabalho, o que você percebe de uma inspeção para outra?
- 13- Que estratégias você considera importante para preservar a saúde dos trabalhadores? Quais considera menos importante?
- 14- O PPRA, combinado com o PCMSO, são importantes para a gestão dos riscos ocupacionais? O que falta nestes documentos? O que sobra?
- 15- No âmbito do MTE, as mudanças de autoridades de direção (de cargos de direção) influenciam na continuidade das ações de SST?
- 16- Na sua empresa, como é a participação dos trabalhadores nos assuntos de SST?
- 17- E a alta administração? O que ela faz pela SST?
- 18- Há interesse da mídia, em geral, nos assuntos relacionados à SST?

Cargo ou função do informante: _____

APÊNDICE C – Questionário dirigido ao público leigo

1. O que representa a palavra *risco* para você? O que seria um risco agressivo?
2. Alguns ambientes de trabalho apresentam riscos à saúde e à segurança das pessoas. Para você, com relação ao ambiente de trabalho, o que pode ser considerado um risco?
3. Conhece alguma legislação que trate de riscos à saúde? Se sim, qual?
4. Nos últimos meses, ouviu alguma notícia ou comentário na mídia sobre assuntos relacionados à segurança e à saúde no trabalho?

() Não ouvi. Se marcou esta alternativa, pule para a questão 6.
() Sim. Explique em qual/quais meio(s) (rádio, tv, jornal, site de notícias, etc.) e sobre o que tratava o informe.
5. Qual a frequência com que você ouviu notícias sobre o assunto acima referido?

() Lembro de ter ouvido apenas uma notícia nos últimos _____ meses.
() Em torno de uma vez por mês.
() toda semana.
() Ouço frequentemente; mais de uma vez por semana.
6. Já ouviu falar das Normas Regulamentadoras relativas à segurança e à medicina do trabalho?

() Não.
() Sim. Especifique aonde (no seu emprego, em alguma mídia, sindicato, etc.).
7. Se respondeu sim à questão anterior, esclareça o que estas Normas Regulamentadoras significam para você.

Dados do informante

Ramo de atividade que trabalha: _____

Cargo ou função: _____

Data de nascimento: _____

APÊNDICE D – Termo de consentimento livre e esclarecido

Declaro para os devidos fins que consinto em participar do protocolo da pesquisa “O regime regulatório brasileiro de segurança e saúde no trabalho e a gestão dos riscos ocupacionais: discussão sobre o panorama atual”, cujo objetivo é examinar se o regime regulatório brasileiro, no âmbito da segurança e saúde no trabalho, conduz as empresas à gestão dos riscos ocupacionais, sendo o responsável legal por esta decisão, autorizando o(s) pesquisador(es) a utilizar os dados transcritos do meu questionário, ou obtidos através de observação, para fins de consulta e análise na referida investigação, bem como para sua publicação, desde que mantida em sigilo a minha identificação.

_____, _____ de 2013.

Nome: _____

E-mail para contato: _____

Assinatura: _____

Informações sobre a pesquisadora

Nome: Márcia Fantinel Spindler

E-mail: mfspindler@terra.com.br

Aluna da pós-graduação Trabalho, Saúde e Ambiente da FUNDACENTRO

APÊNDICE E – Autorização para utilização de informações obtidas durante ações fiscais do MTE – SRTE/SP

Declaro que tenho ciência e autorizo o desenvolvimento, a coleta de dados e a utilização de informações dos sistemas da fiscalização do trabalho para o projeto de pesquisa “O regime regulatório brasileiro de segurança e saúde no trabalho e a gestão dos riscos ocupacionais: discussão sobre o panorama atual”, parte do programa de pós-graduação stricto sensu “Trabalho, Saúde e Ambiente”, a ser desenvolvido por Márcia Fantinel Spindler, auditora fiscal do trabalho, RG 1030981615, SJS/RS, orientada pelo Dr. Paulo Cesar Vaz Guimarães, da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho – FUNDACENTRO.

Os dados e informações deverão ser utilizados de modo a resguardar o sigilo das fiscalizações, não permitindo que sejam identificados de forma direta ou indireta os fiscalizados.

São Paulo, 01 de Julho de 2013


Viriana J. Forte
Chefe Substituta da SEGUR
Mat. 1286943
CIF 30507-3