

Galvão da Silva, Rogério; Fischer, Frida Marina
Incentivos Governamentais para Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho: em
busca de alternativas e possibilidades
Saúde e Sociedade, vol. 17, núm. 4, octubre-diciembre, 2008, pp. 11-21
Universidade de São Paulo
São Paulo, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=406263707003>

Incentivos Governamentais para Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho: em busca de alternativas e possibilidades

Government Incentives to Promote Improvement of Occupational Health and Safety: searching for alternatives and possibilities

Rogério Galvão da Silva

Doutor em Saúde Pública, Pesquisador da Fundacentro/ Ministério do Trabalho e Emprego.

Endereço: Rua Capote Valente 710, CEP 05409-002, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: rogerio@fundacentro.gov.br

Frida Marina Fischer

Professora Titular do Departamento de Saúde Ambiental, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.

Endereço: Av. Dr. Arnaldo 715, CEP 01246-904, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: fmfsche@usp.br

Resumo

Introdução: A regulamentação e a fiscalização têm sido os principais instrumentos do Estado para promover a melhoria da segurança e da saúde no trabalho (SST). Neste estudo, argumenta-se que a combinação desses instrumentos com o uso de incentivos governamentais pode ser mais eficaz para promover essa melhoria. A questão que direcionou este estudo foi: “Quais incentivos governamentais, se implementados, seriam os mais promissores para influenciar a alta administração das organizações na melhoria da SST?”. **Metodologia:** Na busca de respostas para essa questão foram entrevistados membros da alta administração de cinco empresas que operam 11 terminais marítimos para granéis líquidos no país. Utilizou-se um questionário contendo 43 questões que permitiu coletar informações sobre seis tipos de incentivos: flexibilização das alíquotas de contribuição do seguro acidente do trabalho (SAT), flexibilização da ocorrência das fiscalizações programadas dos ambientes e condições de trabalho, reconhecimento público em SST, publicidade negativa em SST, publicidade de dados comparativos do desempenho da SST entre organizações do mesmo segmento e estabelecimento de requisitos de SST nas licitações públicas. **Resultados e conclusão:** Os incentivos estudados têm potencial para exercer influência nas decisões dos entrevistados, com exceção do incentivo na forma de estabelecimento de requisitos de SST nas licitações públicas, pois essas empresas não possuem relações comerciais com o governo. Os incentivos na forma de flexibilização das alíquotas do SAT e na forma de flexibilização da ocorrência das fiscalizações programadas foram apontados como os mais promissores para promover a melhoria da SST.

Palavras-chave: Saúde do trabalhador; Políticas de Saúde do Trabalhador; Prevenção de acidentes; Segurança no trabalho.

Abstract

Introduction. Regulation and inspection have been the main government instruments to promote the improvement of occupational health and safety (OHS). In this study it is argued that the combination of these instruments with governmental incentives is likely to be more effective in improving the OHS. The research question addressed was: "Which governmental incentives, if implemented, would be most promising to influence senior managers to promote the improvement of OHS?" Methodology. To search for answers to this question, we have interviewed senior managers of five companies, representing eleven bulk liquid terminals operating in Brazil. A forty-three-item questionnaire was used to collect data on six types of incentives: flexibility on premium rates for occupational accident insurance, flexibility on the frequency of programmed OHS inspections of the environment and working conditions, public recognition of OHS, negative publicity on OHS, comparison of OHS performance among companies in the same business sector, and establishing OHS requirements for public bids. Results and conclusion. The six type of incentives studied have the potential to influence the decisions of the interviewees, except for the incentive of establishing OHS requirements for public bids, because these companies do not have commercial relationships with the Brazilian government. Two incentives were observed as having a higher promising potential to promote improvement of OHS performance: flexibility on insurance premium rates and flexibility on the frequency of programmed inspections.

Keywords: Occupational Health; Occupational Health Policy; Accident Prevention; Incentives; Safety at Work.

Introdução

O progresso tecnológico e as intensas pressões competitivas trazem rápidas mudanças nos processos, condições e organização do trabalho. Os instrumentos tradicionais do Estado, na forma de regulamentação e fiscalização, são essenciais, mas insuficientes para tratar os perigos e riscos agravados por essas mudanças. Vários países, incluindo Austrália, Estados Unidos e a maioria dos países da Comunidade Europeia, têm seguido uma tendência de combinação de regulamentação e uso de incentivos. O componente regulador reduz o grau de incerteza, enquanto o componente de incentivo admite a flexibilidade na resposta às pressões reguladoras (Margulis, 1996).

O uso de alguma recompensa ou punição para a obtenção de resultado desejável de um indivíduo ou coletividade é antigo, e a história da humanidade está repleta de exemplos, principalmente em culturas capitalistas. Porém, o uso de incentivos no campo das políticas públicas é muito mais recente e está associado à tentativa de induzir as organizações¹ numa conduta que favorece determinados valores que são de interesse público. A lógica no uso de incentivos supõe que a conduta desejada não é a escolha natural entre os atores, sendo necessária a recompensa ou a punição para se alcançar resultado melhor.

Os mecanismos de funcionamento dos incentivos deveriam levar em conta quatro princípios básicos (Pfeiferberger e Tye, 1995): a) simplicidade: os mecanismos do incentivo devem ser simples para reduzir a carga administrativa dos reguladores e para facilitar a compreensão e aceitação do público-alvo; b) motivação: devem gerar motivação adequada para redução do custo ou aumento do desempenho. Os mecanismos do incentivo devem estar relacionados com os objetivos da organização e com elementos sujeitos ao controle gerencial; c) senso de justiça: as recompensas ou penalidades geradas pelo incentivo devem estar dentro de limites aceitáveis, tanto em nível político como operacional; d) poder de permanência: o incentivo deve ser percebido pelo público-alvo como medida permanente, que merece ser considerada a curto, médio ou longo prazo. Assim, a previsão de vigência do incentivo deve ser claramente estabelecida e comunicada às partes envolvidas.

¹ O termo organização é empregado para caracterizar qualquer companhia, corporação, firma, empresa, instituição ou associação, ou parte dela, incorporada ou não, de natureza privada, que tem funções e estrutura administrativa próprias.

O Brasil começa a explorar o uso de incentivo na área de SST, por meio do Ministério da Previdência Social, com a proposta de flexibilização das alíquotas de contribuição destinadas ao financiamento dos benefícios de aposentadoria especial ou daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho. Essas alíquotas poderão ser reduzidas em até cinquenta por cento ou sofrer um aumento de até cem por cento, em razão do desempenho da empresa em relação à sua atividade econômica, aferido pelo Fator Acidentário de Prevenção (FAP), conforme determina o Art. 202-A do Decreto nº 3.048 de 06/05/99, incluído pelo Decreto nº 6.042 de 12/02/2007.

Incentivos governamentais para promoção da SST são compreendidos como iniciativas que exploram as diferenças entre os desempenhos organizacionais em SST para proporcionar vantagem ou desvantagem ao público-alvo, com o intuito de estimular a melhoria da SST. Dentre eles pode-se apontar a existência dos seguintes:

a) Flexibilização das alíquotas de contribuição do seguro acidente do trabalho (SAT), por meio da qual se procura recompensar ou onerar as organizações com descontos ou aumentos nos prêmios do seguro, conforme o desempenho em SST obtido num determinado período. Há indicativos de que esse incentivo influencia as decisões da alta administração² das organizações na melhoria da SST (KPMG Consulting, 2001; Wright e Marsden, 2002).

b) Reconhecimento público em SST com a premiação das melhores práticas, da implementação efetiva de modelos de sistemas de gestão, de inovações ou iniciativas de destaque relacionadas à SST. A premiação consiste na emissão de certificados, criação de logotipos ou outro tipo de publicidade, por meio da qual se procura estimular e diferenciar o alcance de níveis de excelência. As iniciativas de reconhecimento público em SST são reconhecidas por vários autores como uma ferramenta importante para influenciar a conduta das organizações na melhoria da SST (KPMG Consulting, 2001; Tait e Walker, 2000).

c) Publicidade negativa em SST com a divulgação

dos resultados desfavoráveis às organizações nos inquéritos civis e criminais relativos às ocorrências de acidentes e doenças do trabalho, por meio da qual se procura constranger aquelas em que ocorreram esses eventos. Esse tipo de incentivo pode sensibilizar não só a alta administração das organizações, mas também acionistas e credores que temem a desvalorização da organização, perdas de capital e de credibilidade (Gunningham, 1999; Davis, 2004).

d) Publicidade de dados comparativos do desempenho da SST entre organizações do mesmo segmento, por meio da qual se procura enaltecer as organizações que alcançaram os melhores desempenhos em SST e constranger as organizações que apresentam baixos desempenhos. As organizações, principalmente as grandes, podem ser influenciadas pela divulgação pública de um índice de medida de desempenho organizacional em SST (KPMG Consulting, 2001). Geralmente os dirigentes das organizações são competitivos e preocupados com suas reputações, e a comparação deles com seus pares pode influenciar suas decisões para melhoria da SST (Hopkins, 2005).

e) Estabelecimento de requisitos de SST nas licitações públicas, sem se limitar ao atendimento das prescrições mínimas legais, por meio do qual se procura oferecer privilégios na aquisição de contratos com o governo para as organizações que atendem determinados requisitos e, ao mesmo tempo, disciplinar as demais interessadas. Muitas organizações australianas atingidas pelo incentivo relataram que essa medida foi determinante para a melhoria do desempenho da SST (KPMG Consulting, 2001).

f) Flexibilização da ocorrência das fiscalizações programadas³ dos ambientes e condições de trabalho, por meio da qual se procura privilegiar ou reprimir as organizações com isenção ou priorização das fiscalizações programadas, conforme o desempenho organizacional em SST atingido num determinado período. Esse incentivo permite fazer melhor uso dos recursos limitados de fiscalização, que geralmente são insuficientes para cobrir todo o universo dos locais de trabalho. Além de demonstrar à sociedade que há um planejamento lógico na ocorrência delas.

² O termo alta administração é utilizado como sinônimo de direção, caracterizando os dirigentes que têm responsabilidade na aprovação de orçamentos e nas decisões finais relacionadas com a SST, dentre outras.

³ Fiscalização programada é uma fiscalização de rotina, que foi planejada segundo as prioridades do órgão de fiscalização.

Como exemplos práticos da flexibilização da ocorrência das fiscalizações, vale mencionar as iniciativas americanas com o Programa OSHA's Maine 200 e com os Programas Voluntários de Proteção - VPP (*Voluntary Protection Programs*), ambos desenvolvidos pela Occupational Safety and Health Administration (OSHA). O Programa OSHA's Maine 200 consistiu em direcionar parte da fiscalização nas duzentas organizações com as mais altas taxas de benefícios concedidos devido à ocorrência de acidentes e doenças do trabalho naquele Estado. Esse Programa, criado na primeira metade da década de 1990, tem sido relatado como uma inovação de sucesso e foi conduzido em nível nacional. Quanto aos VPP, introduzidos em 1982, visam promover sistemas efetivos de gestão da SST. Na prática, são estabelecidos critérios baseados em desempenho para a gestão da SST, as organizações são convidadas a aplicá-los, e então os sistemas de gestão dos aplicantes são avaliados com base nesses critérios. Essa iniciativa permite a remoção do nome da organização da lista de fiscalizações programadas, fazendo com que os recursos de fiscalização sejam direcionados para locais prioritários.

A questão da pesquisa que norteou o desenvolvimento deste trabalho foi a seguinte: quais incentivos governamentais, se implementados, seriam os mais promissores para influenciar a alta administração das organizações na melhoria da SST?

Neste contexto, os seguintes objetivos foram definidos:

- analisar a influência que os incentivos para promoção da SST exerceriam nas decisões de membros da alta administração de organizações de um determinado ramo de atividade econômica.
- identificar dentre os incentivos analisados aqueles que são apontados pelos membros da alta administração das organizações selecionadas como sendo os mais promissores para promover a melhoria do desempenho da SST.

Metodologia

Em busca de respostas para a questão da pesquisa, foi selecionado um grupo de empresas de médio porte, do mesmo ramo de atividade econômica, que está sujeito às mesmas políticas e regulamentações do governo federal. Assim, a pesquisa de campo foi dirigida ao segmento de terminais marítimos para granéis líquidos

que operam no País. Ao selecionar esse segmento, não foram incluídos os terminais marítimos que operam o petróleo bruto e seus derivados, por possuírem características operacionais e de instalações distintas das empresas estudadas. Os terminais estudados são empresas que dispõem de uma variedade de tanques de superfície de pequeno e médio porte, de capacidades entre dez e cem mil metros cúbicos, com flexibilidade para armazenar os mais variados produtos líquidos, incluindo os liquefeitos, seja para uso próprio da companhia ou para terceiros, e com facilidades para operar com navios especializados e caminhões-tanque.

Para facilitar e agilizar a coleta de dados de campo, optou-se por estudar os terminais vinculados à Associação Brasileira de Terminais Líquidos (ABTL). Essa associação concentra cerca de 90% dos terminais dessa modalidade e tem como objetivo principal a prevenção da ocorrência de acidentes nas empresas do setor. Assim, foram identificadas sete companhias para participar do estudo, as quais possuem um total de quinze terminais marítimos para granéis líquidos operando no País.

Dentre elas, duas optaram por não fazer parte do estudo. As cinco companhias participantes possuem 11 terminais marítimos para granéis líquidos, os quais estão distribuídos da seguinte forma: cinco na Baixada Santista, em São Paulo; um no Rio de Janeiro; um em Paranaguá, no Paraná; um em Ipojuca, em Pernambuco; um em Candeias, na Bahia; um em São Luís, no Maranhão; e um no Rio Grande, Rio Grande do Sul.

Os sujeitos da pesquisa foram membros da alta administração com responsabilidade parcial ou total na aprovação de orçamentos e nas decisões finais relacionadas com a SST, os quais ocupavam cargos da seguinte natureza: diretor financeiro corporativo, diretor de terminal, gerente de terminal, líder de terminal, gerente corporativo do meio ambiente e segurança do trabalho.

Utilizou-se um formulário composto de 43 questões para auxiliar a realização das entrevistas, que foi testado e validado previamente. A maioria dessas questões foi fechada, o que permitiu agilizar a coleta e registro dos dados, otimizando o tempo disponibilizado pelos entrevistados, além de facilitar a análise dos dados.

Na escolha das escalas de medida qualitativa, primeiramente estabeleceu-se um sentido de direção às categorias, e optou-se por escalas de cinco pontos. Pro-

curou-se estabelecer em cada escala uma relação adequada entre a precisão e a acurácia da mensuração.

Em oito questões, foi prevista a justificativa da alternativa escolhida, sendo perguntado “Por quê?”. Com isto, procurou-se qualificar determinadas informações, em que somente a indicação da resposta em escala de medida é insuficiente para conhecer detalhes do assunto.

Durante a coleta de dados nas organizações, procurou-se não apenas registrar os dados tais como foram transmitidos pelos entrevistados, mas também verificar se as fontes de informações não estavam se contradizendo. Em alguns momentos, solicitou-se o detalhamento das informações prestadas ou o fornecimento de evidências adicionais, que pudessem enriquecer a compreensão dos dados fornecidos.

A coleta de informações ocorreu no período de julho de 2005 a fevereiro de 2006 e atendeu as diretrizes da Resolução nº 196, de 10 de outubro de 1996, do Conselho Nacional de Saúde, que estabelece a exigência da anuência livre e esclarecida dos participantes na pesquisa.

Resultados e Discussão

Incentivo via flexibilização das alíquotas do seguro acidente do trabalho

Um dos pontos-chave da eficácia desse incentivo é a percepção que os membros da alta administração têm sobre o custo das alíquotas de recolhimento do SAT para suas organizações. Neste aspecto, os entrevistados percebem o custo do SAT, que consiste no recolhimento da alíquota de 3% (três por cento) incidente no total da folha de pagamento, como “alto” ou “muito alto”, considerando uma escala de medida de cinco pontos variando de “muito baixo” a “muito alto”. Dentre as prováveis explicações para esse resultado, incluem-se as seguintes: a) o custo da folha de pagamento é considerado elevado, quando comparado com o faturamento bruto da organização; b) os entrevistados percebem que suas companhias pagam muito por aquilo que realmente demandam do SAT.

Os entrevistados indicaram que a flexibilização das alíquotas do seguro acidente do trabalho exercerá “muita influência” ou “considerável influência” nas suas decisões para melhoria da SST. As explicações abrangeram: a) “... a busca por custos operacionais

menores e a satisfação dos acionistas com a redução dos custos adicionais”, b) a coerência da medida, ou seja, “O governo passa a demonstrar uma lógica nessa arrecadação; as empresas são sensíveis a isso” e “Se o meu concorrente não investe em segurança e paga o mesmo que eu, isso não é uma concorrência saudável; é uma concorrência desleal [...]”.

Presume-se que esse incentivo terá um efeito maior nas organizações com acréscimo nas alíquotas de recolhimento. As organizações que obtiverem descontos, ou mesmo aquelas que permanecerem em uma situação inalterada, provavelmente não terão o mesmo empenho em promover melhorias no desempenho da SST, pois poderão considerar que: a) as medidas necessárias para controle dos riscos já foram tomadas; b) somente haverá um investimento adicional na melhoria da SST caso os controles internos apontem essa necessidade; ou c) não há compensação financeira para reduzir ainda mais os riscos, ou seja, os custos de novos investimentos seriam muito maiores que os abatimentos oriundos da flexibilização das alíquotas do SAT.

No tocante à criação de estímulo à terceirização dos trabalhos com maior risco devido à possibilidade de aumento da alíquota do seguro acidente do trabalho, a maioria dos entrevistados indicou que “definitivamente não” ou “provavelmente não” haverá estímulo à terceirização, mas parte dos respondentes indicou que “provavelmente sim”.

Assim, é provável que parte das organizações, principalmente aquelas que atuam em mercado competitivo em que o aumento de custos dificilmente pode ser repassado, como é o caso dos terminais estudados, seja influenciada para manter ou aumentar a terceirização das atividades, principalmente aquelas consideradas perigosas. Desta forma, apesar de haver uma responsabilidade entre contratada e contratante na ocorrência de acidente do trabalho, a contabilidade dos prejuízos com o incremento das alíquotas de recolhimento do SAT ficaria por conta de terceiros.

O Fator Acidentário de Prevenção (FAP), proposto pelo governo brasileiro para flexibilizar as alíquotas do SAT, com base em índices de freqüência, gravidade e custo, conforme previsto no Art. 202-A do Decreto nº 3.048/1999, estabelece correlação entre benefícios concedidos e a contribuição correspondente para financiamento do SAT. Tais índices, embora adequados para fins previdenciários, são insuficientes para estabelecer

correlação entre ambiente de trabalho e a contribuição correspondente. Mesmo organizações que apresentem baixos índices de frequência, gravidade e custo dos benefícios envolvidos, inclusive por períodos prolongados, não devem ser consideradas como provedoras de ambientes saudáveis de trabalho. Uma alternativa para obter uma correlação melhor entre ambiente de trabalho e contribuição é acrescentar indicadores proativos⁴ referentes ao mérito da organização na gestão da SST. Essa possibilidade foi avaliada pelos entrevistados como “boa” ou “ótima”, pois eles consideraram que: a) “com a mescla de indicadores, a cobrança das alíquotas seria mais justa perante as ações da empresa”; b) “haveria maior equilíbrio entre as ações”, na medida em que seriam também contabilizadas ações preventivas e não somente eventos passados; c) “haveria uma avaliação mais real da situação”, pois a introdução de indicadores proativos permite levar em conta as ações em prática; d) haveria maior transparéncia das ações desenvolvidas pela organização, isto é, “dessa maneira, é possível demonstrar o estágio do sistema de gestão. A maior parte dos nossos investimentos está em ações proativas e não reativas”.

O conjunto de indicadores reativos⁵ e proativos poderia constituir um índice de desempenho da SST, que serviria não só para flexibilizar as alíquotas de recolhimento do SAT, mas também para dar suporte à implantação de outros incentivos, como a flexibilização da ocorrência das fiscalizações dos ambientes de trabalho e a publicidade de dados comparativos de desempenho em SST entre organizações do mesmo segmento.

Incentivo via reconhecimento público em SST

Os entrevistados avaliaram que, caso o governo realize o reconhecimento público em SST, “definitivamente sim”, empenhariam esforços para que suas companhias alcançassem esses reconhecimentos. As organizações podem ser atraídas para participar de iniciativas de reconhecimento público devido: a) a possibilidade de demonstrar o desempenho alcançado em SST e obter uma vantagem competitiva, isto é, “... a empresa que viesse a ser premiada poderia usar isso como uma

forma de promoção entre a concorrência [...]”; b) a possibilidade de demonstrar a preocupação com os trabalhadores e também de incentivá-los no alcance de melhor desempenho, conforme a seguinte fala “... teria um reflexo muito forte na comunidade interna dos nossos trabalhadores, pelo reconhecimento e motivação que isso exerceira [...]”.

Dentre os motivos apontados pelos entrevistados como determinantes para suas companhias participarem de um esquema de reconhecimento público em SST promovido pelo governo, destacaram-se a motivação que seria gerada no público interno da organização e a importância dada ao assunto por clientes, acionistas ou outras partes interessadas. Com esses dados, verifica-se que o reconhecimento público em SST pode influenciar não só membros da alta administração como também o público interno em geral, na medida em que esse incentivo passe a ser percebido como uma meta a ser alcançada. Os entrevistados indicaram com unanimidade o interesse em participar de iniciativa dessa natureza, independentemente do nível de aproximação entre suas práticas vigentes e os requisitos de premiação.

Dentre os tipos de reconhecimento público em SST que foram relacionados, a preferência dos entrevistados foi pela “Melhor solução para um risco maior ou melhor solução para evitar lesão”, seguida da “Melhor prática de SST ou reconhecimento da implementação de sistema de gestão da SST”. Como os terminais marítimos para granéis líquidos estão sujeitos à ocorrência de eventos agudos, explosões, incêndios e emissões, o estímulo a soluções para prevenir esses eventos acaba sendo bem visto pelos entrevistados. O reconhecimento público das melhores soluções para evitar lesões também acaba sendo um tipo predileto dos entrevistados, pois as atividades desse setor envolvem uma grande variedade de trabalhos manuais, que expõem os trabalhadores a diversos riscos, principalmente nas operações de manutenção, limpeza de tanques e de dutos, conexão de mangotes, carregamento de caminhões-tanque.

O incentivo via reconhecimento público oferece a oportunidade de alcançar não só as grandes organi-

4 Indicador proativo, também conhecido como indicador de processo, é compreendido como uma medida do funcionamento dos sistemas de gestão. Ele reflete a situação atual e possibilita a detecção de pontos de melhoria ou de fragilidade dos sistemas.

5 Indicador reativo é compreendido como uma forma de medida dos esforços e resultados passados. Geralmente, ele está baseado nos dados estatísticos tradicionais, como taxa de frequência e de gravidade dos acidentes e doenças do trabalho.

zações, mas também as organizações de menor porte (KPMG Consulting, 2001). Presume-se que o impacto dele será maior nas empresas que estão num nível mais elevado de desempenho, do que naquelas com baixo desempenho em SST. O sucesso dessa estratégia depende da publicidade dada à iniciativa pelo governo e da credibilidade do órgão público executor junto aos atores sociais envolvidos. No tocante a essa última, os entrevistados indicaram que a iniciativa “provavelmente sim” ou “definitivamente sim” teria credibilidade entre as organizações daquele setor. Esse incentivo pode ser percebido por muitas organizações como um fator diferencial de destaque, conforme apontado por um dos entrevistados: “O governo atuando dessa forma teria um papel mais importante que qualquer certificadora, que é contratada pela empresa, enquanto o governo tem uma isenção maior”.

Incentivo via publicidade negativa em SST

Os entrevistados mencionaram que, em caso de publicidade negativa em SST, com a divulgação ampla de resultado desfavorável em inquérito civil ou criminal relativo à ocorrência de acidente ou doença do trabalho, suas companhias “provavelmente sim” ou “definitivamente sim” teriam seus negócios afetados. Na medida em que os membros da alta administração percebem a possibilidade das suas organizações serem envolvidas em processos judiciais relativos ao assunto e percebem as consequências da publicidade negativa para seus negócios, tanto maior será a eficácia desse incentivo.

A respeito da influência que a publicidade negativa exerceia nas decisões dos entrevistados sobre SST, as respostas variaram de “nenhuma influência” até “considerável influência”. Ao analisar as explicações dessas alternativas, verificou-se que essa medida tem potencial para exercer influência nas decisões para melhoria da SST, contudo ela não é bem-vinda. Percebeu-se que há um temor em relação à propaganda negativa, conforme declarações a seguir: “Nenhuma empresa quer este tipo de publicidade” e “A publicidade desfavorável compromete a empresa, e consequentemente coloca em situação delicada os seus dirigentes”.

Os entrevistados foram unânimes em indicarem a “publicidade da interdição total ou parcial de estabelecimento, máquina ou equipamento” como o tipo de publicidade negativa que causaria o maior constrangimento ou prejuízo às companhias, seguido da

“publicidade de resultado desfavorável num inquérito civil ou criminal relativo à ocorrência de acidente ou doença do trabalho”. Contudo, presume-se que essa última tem o potencial para promover a melhoria da SST, além do atendimento dos requisitos legais, enquanto a primeira se limita aos requisitos mínimos da regulamentação.

Ao tentar identificar a situação que melhor reflete a influência desse incentivo, a maioria dos entrevistados indicou que a medida somente influenciará suas decisões se provocar a manifestação ou reação adversa de clientes, acionistas ou outra parte interessada; o restante dos entrevistados indicou que haverá influência nas suas decisões sobre SST, independentemente de suas companhias serem alvo de publicidade negativa. É importante considerar que os terminais marítimos para granéis líquidos estão inseridos num mercado competitivo em nível global, e a publicidade negativa pode propiciar a perda da confiança das partes interessadas e até mesmo a interrupção das operações e dos negócios. Além disto, a publicidade negativa pode sensibilizar acionistas e credores, que temem a desvalorização da organização e perdas de capital. Deste modo, pode haver pressão por parte desses atores para resolução dos problemas.

Incentivo via publicidade de dados comparativos do desempenho da SST

Há duas formas básicas para o governo promover a publicidade de dados comparativos do desempenho da SST. A primeira consiste em exigir das organizações a divulgação de informações sobre os seus desempenhos, e a segunda consiste no próprio governo divulgar dados comparativos dos desempenhos entre as organizações.

Os entrevistados não reconheceram que a exigência de divulgação ampla de informações sobre o desempenho da SST pelas organizações irá exercer influência significativa em suas decisões para melhoria da SST, pois acreditam que os indicadores de suas companhias expressam condições satisfatórias ou que suas companhias já são abertas e transparentes em relação aos dados dessa natureza.

O fato de os entrevistados acreditarem que os indicadores de suas companhias expressam condições satisfatórias, conforme explicação do tipo: “Hoje já temos programas muito rígidos para que os indicadores

fiquem em níveis satisfatórios”, permite deduzir que a eficácia de um incentivo via exigência de divulgação de informações sobre o desempenho da SST será maior nas organizações com baixo desempenho e, dentre essas, principalmente naquelas sensíveis à variação da imagem corporativa. Nesse sentido, vale destacar a explicação de um dos entrevistados, que indicou que essa medida exerceia “muito pouca influência” nas suas decisões devido “... ao bom desempenho que temos em segurança e saúde. Caso contrário, a resposta seria muita influência [...] Atuamos numa atividade que a imagem da empresa é muito importante para atingirmos o mercado”.

No tocante à possibilidade de o governo divulgar dados comparativos do desempenho da SST entre organizações do mesmo segmento, prevalece a opinião de que essa medida exerceia influência nas decisões para melhoria da SST, conforme explicado por um dos entrevistados: “... a empresa estaria sendo submetida a um *benchmarking*⁶. Assim, se eu vejo que uma empresa similar está tendo um desempenho melhor, isso tem influência, pois está relacionado com a imagem e a própria credibilidade da empresa junto à comunidade e ao mercado que atuamos”.

A maioria dos entrevistados percebe a existência de uma relação entre a divulgação de dados comparativos do desempenho da SST e o desempenho dos seus negócios, isto é, eles acreditam que se o governo passasse a divulgar dados comparativos do desempenho da SST e esses dados posicionassem suas organizações abaixo da média do setor isso afetaria seus negócios. Na medida em que os membros da alta administração percebem essa relação, tanto maior ou menor será a influência do incentivo.

A maioria dos entrevistados acredita que a divulgação de dados comparativos do desempenho da SST pelo governo terá uma influência especial nos casos das organizações classificadas abaixo da média do setor. Caso estivessem nessa condição, a maioria indicou que seria mais pressionada, ou ficaria mais constrangida, com o público interno (nível hierárquico acima ou subordinados). Os entrevistados estão inseridos em grandes corporações de capital aberto e respondem pelo desempenho dos terminais para níveis hierárquicos superiores, e a indicação de baixo desempenho compromete suas reputações.

Um fator importante a ser levado em conta pelo governante que decide realizar a comparação dos desempenhos organizacionais em SST é a divulgação ampla que a iniciativa deve ter. Outro fator é a seleção de indicadores representativos dos desempenhos organizacionais em SST em que se deve avaliar a capacidade do Estado não só de dar conta do processamento dos dados, mas também de garantir sua atualização e credibilidade.

Incentivo via estabelecimento de requisitos de SST nas licitações públicas

A maioria dos entrevistados indicou que seus terminais sofrem pressão da cadeia produtiva por parte de clientes, os quais exigem o cumprimento de metas, a demonstração de controles de qualidade e segurança, e a conformidade com normas internacionais. A maioria desses terminais armazena produtos para indústrias químicas, que não querem ter suas imagens corporativas prejudicadas por acidentes ocorridos com seus prestadores de serviços. Assim, essas indústrias, principalmente ao aderirem às iniciativas voluntárias que contemplam a pressão da cadeia produtiva, passam a exercer uma influência significativa nos seus parceiros.

Os entrevistados avaliaram como “boa” ou “ótima” a possibilidade de o governo exercer pressão na própria cadeia de fornecedores, empresas contratadas e prestadores de serviços, estabelecendo requisitos de SST para processos de licitação pública. Todavia, essa medida não teria nenhuma influência nas organizações estudadas, por elas não terem relações comerciais com os órgãos do governo.

A solicitar que os entrevistados indicassem os tipos de requisitos mais representativos a serem exigidos dos fornecedores e contratadas nos processos de licitação pública, obteve-se a seguinte classificação: em primeiro o resultado desfavorável em processo judicial, em segundo o registro de embargo ou interdição, seguido da comprovação do cumprimento dos requisitos legais, e por último a comprovação da implementação de práticas voluntárias de gestão. Apesar de essa lógica ser bem coerente, não se deve perder de vista que o requisito na forma de comprovação da implementação de práticas voluntárias de gestão, mesmo que em último

6 *Benchmarking* é a busca das melhores práticas na indústria que conduzem ao desempenho superior (CAMP, 1998).

na classificação, é aquele que pode promover a melhoria da SST além do atendimento dos requisitos legais.

Os estados australianos de Queensland, New South Wales, Western Australia e da capital federal incorporaram requisitos específicos de SST nos contratos a serem obtidos com aqueles governos (KPMG Consulting, 2001). Como exemplo, o governo de Queensland estabeleceu um processo de seleção de construtoras, baseado na certificação, a qual leva em conta requisitos de gestão da SST, dentre outros. Assim, as construtoras que pretendem estabelecer contratos com aquele governo devem alcançar os critérios que outorgam *status* de Certificação de Pré-qualificação.

Ao se estabelecer a certificação da conformidade com práticas de gestão reconhecidas como pré-requisito para obtenção de contratos, deve-se levar em conta a possibilidade de algumas organizações verem esse requerimento como mera formalidade. No entanto, ao se mostrar o caminho a ser percorrido para atender as práticas requeridas, acredita-se que gradativamente as organizações irão absorvendo os conceitos, mudando a conduta e a cultura organizacional (Gunningham e Johnstone, 1999).

Incentivo via flexibilização da ocorrência das fiscalizações de SST

A maioria dos entrevistados avaliou, que caso o governo flexibilizasse a ocorrência das fiscalizações programadas de SST com base no desempenho da SST “definitivamente sim” haveria o esforço para manter suas companhias entre aquelas não priorizadas para fiscalização. Todavia, a eficácia desse incentivo depende da percepção dos membros da alta administração sobre: a) a frequência da fiscalização, b) o custo financeiro das autuações, c) a possibilidade da fiscalização constatar alguma não conformidade e autuar a organização.

Os dados obtidos com as entrevistas revelaram que os membros da alta administração percebem que a frequência da fiscalização está entre “anual” e “a cada um ano e meio”, o custo das autuações entre “baixo” e “médio” e a possibilidade da fiscalização constatar alguma não conformidade e autuar a organização entre “muito baixa” e “baixa”.

Supõe-se que a frequência da fiscalização de SST, da forma como percebida pelos entrevistados, não é elevada, ainda mais quando comparada com as fiscalizações do órgão ambiental, que chegam a ter frequência mensal nas organizações estudadas.

Como compreender as respostas dos entrevistados que indicaram que caso a flexibilização da ocorrência das fiscalizações fosse feita “definitivamente sim” haveria esforço para manter suas companhias entre aquelas não priorizadas para fiscalização? A compreensão desse cenário passa, pelo menos em parte, pela explicação de um dos entrevistados: “Não temos receio em ser fiscalizados, mas a fiscalização tem um lado legal, objetivo, e um lado subjetivo. Em função disto, a fiscalização sempre gera uma tensão”.

Ao considerar que a ação fiscal pode gerar tensões, criando situações indesejáveis pelo público-alvo, ainda mais por se tratar de uma abordagem não dirigida para melhoria dos desempenhos da SST, mas para o atendimento de requisitos prescritivos e detalhados, muitos dos quais desatualizados e distantes das particularidades do setor para prevenir a ocorrência de acidentes típicos, é bem compreensível que os entrevistados percebam a fiscalização como algo a ser evitado.

Para Richthofen (2002), “a abordagem tradicional em que os fiscais do trabalho objetivam simplesmente identificar as irregularidades e fazer notificações ou impor sanções, dependendo da seriedade da constatação, está sendo crescentemente desacreditada” (p. 205). Novas alternativas têm sido discutidas pelos governos de vários países para aprimorarem e modernizarem as formas de intervenção do aparelho de Estado na melhoria da SST. A tônica dessas discussões consiste em estabelecer a melhor forma de aproveitamento pelo Estado da abordagem de sistemas de gestão da SST ou, pelo menos, de gerenciamento de riscos.

Neste contexto, a maioria dos entrevistados apontou que a maior influência desse incentivo estaria no fato de a mensuração do desempenho da SST ser feita com base em indicadores que considerem também a conformidade com práticas voluntárias de gestão da SST, a exemplo do que ocorre com os VPP implementados pela OSHA. Essa abordagem permitiria, ou praticamente imporia ao fiscal do trabalho, a adoção de uma atuação diferenciada, frequentemente chamada de auditoria de sistemas, implicando em mudança de cultura e na revisão das competências das inspetorias do trabalho.

Incentivos mais promissores

O incentivo na forma de flexibilização das alíquotas de recolhimento do SAT foi avaliado pelos entrevistados como sendo o mais promissor para influenciar

suas decisões para melhoria do desempenho da SST, indicando que a preferência está num instrumento que permite reduzir custos diretamente. Essa redução acaba sendo vista como ganho real e retorno do investimento feito em SST.

O incentivo na forma de flexibilização da ocorrência das fiscalizações programadas dos ambientes e condições de trabalho foi avaliado como o segundo mais influente, seguido do incentivo na forma de reconhecimento público em SST.

Considerações Finais

O uso de incentivos governamentais para promoção da SST oferece a oportunidade de cobrir lacunas deixadas pela forma tradicional de regulamentação e também a possibilidade de estimular melhorias tecnológicas e inovações de maneira muito mais eficaz que a regulamentação convencional. Além disso, os incentivos podem encorajar o alcance de resultados que vão além do alcance da conformidade legal, e numa condição de melhor custo-benefício para o Estado.

Os resultados do estudo de campo revelaram que cinco dos seis incentivos estudados têm potencial para exercer influência nas decisões dos membros da alta administração dessas companhias. A exceção foi o incentivo na forma de estabelecimento de requisitos de SST nas licitações públicas, pois as organizações analisadas não possuem relações comerciais com o governo.

Os incentivos governamentais na forma de flexibilização das alíquotas de recolhimento do SAT e na forma de flexibilização da ocorrência das fiscalizações programadas dos ambientes e condições de trabalho foram avaliados pelos entrevistados como os mais promissores para influenciar suas decisões para melhoria do desempenho da SST.

Ao considerar que determinados incentivos podem ser mais eficazes para organizações de determinado ramo de atividade econômica do que para outros, que a influência dos incentivos nos membros da alta administração pode variar de acordo com o tamanho das organizações, que os membros da alta administração não são influenciados similarmente pelos diversos tipos de incentivos, é provável que, num levantamento em organizações de outros ramos de atividade e com

outras características, se obtenha resultados distintos daqueles aqui apresentados.

É desejável que o planejamento para a implantação de incentivos conte com aporte de estudos que permitam vislumbrar o alcance de cada incentivo no público-alvo. Cada incentivo tem suas vantagens e limitações, e nenhum deles isoladamente é suficiente para garantir bons resultados em todo o universo de organizações.

Há que se considerar que mesmo quando um estudo aponta que um determinado incentivo é promissor para influenciar o público-alvo, isso não é garantia do desencadeamento de ações para promoção da melhoria do desempenho da SST. Somente após o período de implantação pelo governo e da assimilação pelas partes envolvidas é que se pode obter dados que permitam inferir sobre a sua real eficácia.

Com o crescimento do número de estudos sobre o tema, será propiciada melhor condição para a formulação de estratégias governamentais, na medida em que seja alcançada uma combinação adequada dos instrumentos para promoção da SST considerando as particularidades de cada grupo-alvo e sejam feitas avaliações periódicas de impactos propiciando as correções e aprimoramentos necessários.

Referências

- CAMP, R. C. *Benchmarking*: identificando, analisando e adaptando as melhores práticas da administração que levam à maximização da performance empresarial. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.
- DAVIS, C. *Making companies safe: what works?*. London: CCA, 2004.
- GUNNINGHAM, N. *CEO and supervisor drivers: review of literature and current practice* Canberra: NOHSC, 1999.
- GUNNINGHAM, N.; JOHNSTONE, R. *Regulating workplace safety: systems and sanctions*. New York: Oxford University, 1999.
- HOPKINS, A. *New strategies for safety regulators: beyond compliance monitoring*. Canberra: National Research Centre for Occupational Health and Safety Regulation, 2005. Disponível em: <<http://www.ohs.anu.edu.au/publications/pdf/wp%2032%20-Hopkins.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2006.

KPMG CONSULTING. *Key management motivators in occupational health and safety: main report.* Canberra: NOHSC, 2001. v. 1.

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

PFEIFENBERGER, J. P.; TYE, W. B. Handle with care; a primer on incentive regulation. *Energy Policy*, Great Britain, v. 23, n. 9, p. 769-779, 1995.

RICHTHOFEN, W. *Labour inspection: a guide to the profession.* Geneva: International Labour Office, 2002.

TAIT, R.; WALKER, D. Motivating the workforce: the value of external health and safety awards. *Journal of Safety Research*, New York, v. 31, n. 4, p. 243-251, 2000.

WRIGHT, M.; MARDEN, S. *Changing business behaviour: would bearing the true cost of poor health and safety performance make a difference?* Suffolk: HSE Books, 2002.

Recebido em: 17/04/2007

Reapresentado em: 14/09/2007

Aprovado em: 24/10/2007