

FACULDADE LABORO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE SEGURANÇA DO TRABALHO

Jonathan Wallace Costa Pereira

**A PROMOÇÃO DA PREVENÇÃO DE ACIDENTES DE TRABALHO NO BRASIL
ATRAVÉS DE UMA POLÍTICA DE INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS**

São Luís

2017

JONATHAN WALLACE COSTA PEREIRA

**A PROMOÇÃO DA PREVENÇÃO DE ACIDENTES DE TRABALHO NO BRASIL
ATRAVÉS DE UMA POLÍTICA DE INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS**

Orientadora: Prof. Msc. Ludmilla Barros Leite
Rodrigues

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia de
Segurança do Trabalho, da Faculdade Laboro,
como parte dos requisitos exigidos para a
obtenção do grau de Engenheiro de Segurança
do Trabalho.

São Luís

2017

Pereira, Jonathan Wallace Costa

A promoção da prevenção de acidentes de trabalho no Brasil através de uma política de incentivos governamentais / Jonathan Wallace Costa Pereira -. São Luís, 2017.

Impresso por computador (fotocópia)

47 f.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho da Faculdade LABORO como requisito para obtenção de Título de Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho. -. 2017.

Orientadora: Profa. Ma. Ludmilla Barros Leite Rodrigues

1. Acidentes de Trabalho. 2. Política de Incentivos Econômicos. 3. Prevenção. 4. Segurança e Saúde no Trabalho. I. Título.

CDU: 331.47

A Deus, que me conduziu até aqui e que nunca me deixou desistir, e à minha família, meu suporte e incentivo nas horas mais difíceis.

AGRADECIMENTOS

- ✓ A DEUS por me guiar sempre nos caminhos da perseverança, do amor e por renovar meu espírito todos os dias e a NOSSA SENHORA por interceder sempre por mim em minhas orações.
- ✓ AO MEU PAI, JOSÉ E MINHA MÃE, TERESINHA por todo esforço, amor e apoio incondicional de sempre. Sem vocês seria muito mais difícil, sem dúvida.
- ✓ AOS MEUS IRMÃOS, ALEXANDRE E MAYARA, pela força, por acreditarem em mim e pelas boas risadas que tornaram essa caminhada mais prazerosa.
- ✓ A MINHA NOIVA, ELAINE, pelo amor, pelo incentivo e por me ajudar a sonhar com coisas melhores e maiores do que eu imaginava que pudesse conseguir.
- ✓ AOS PROFESSORES da Laboro e a meus COLEGAS, por toda a experiência e conhecimentos compartilhados, pelas risadas e por tornarem os sábados e domingos sempre mais interessantes e proveitosos.
- ✓ Por fim, a minha ORIENTADORA LUDMILLA LEITE pelas orientações e pela disponibilidade em me ajudar a concluir esse trabalho e a toda equipe da LABORO, que indiretamente contribuiu para tornar cada encontro possível e concluir mais essa etapa importante da minha vida profissional.

LISTA DE SIGLAS

AEAT	- Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho
AED	- Análise Econômica do Direito
AEPS	- Anuário Estatístico da Previdência Social
AFT	- Auditor Fiscal do Trabalho
CAT	- Comunicação de Acidente de Trabalho
CCB	- Código Civil Brasileiro
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CID	- Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde
CLT	- Consolidação das Leis do Trabalho
CNAE	- Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNPS	- Conselho Nacional de Previdência Social
CRFB	- Constituição da República Federativa do Brasil
EC	- Emenda Constitucional
FAP	- Fator Acidentário de Prevenção
FGTS	- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GILRAT	- Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa Decorrente de Riscos Ambientais do Trabalho
IN	- Instrução Normativa
INSS	- Instituto Nacional do Seguro Social
MPS	- Ministério da Previdência Social
MTb	- Ministério do Trabalho
MTE	- Ministério do Trabalho e Emprego
NR	- Norma Regulamentadora
NTEP	- Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
PEC	- Projeto de Emenda à Constituição
PL	- Projeto de Lei
RIT	- Regulamento da Inspeção do Trabalho
SAT	- Seguro de Acidente de Trabalho
SFIT	- Sistema Federal de Inspeção do Trabalho
SIT	- Secretaria de Inspeção do Trabalho
SINAIT	- Sindicato dos Auditores Fiscais do Trabalho
SRTE	- Superintendência Regional do Trabalho e Emprego
SST	- Segurança e Saúde do Trabalho
TRT	- Tribunal Regional do Trabalho
TST	- Tribunal Superior do Trabalho

RESUMO

O investimento em Segurança e Saúde do Trabalho (SST) mostra-se essencial para a redução dos acidentes de trabalho, promoção do desenvolvimento econômico e consequente aumento do bem-estar social e da competitividade das empresas em todo mundo. Nesse contexto, é vasta a legislação brasileira voltada para prevenção de acidentes de trabalho. Apesar do significativo progresso nessa área desde a década de 1970, o Brasil ainda se mostra muito deficiente na aplicação de políticas públicas efetivas que consigam, de fato, reduzir os elevados índices de infortúnios laborais, ainda mais quando comparado aos padrões internacionais. De um lado, parte do problema pode ser explicada pela incapacidade do Estado de criar uma política de incentivos governamentais efetiva, voltada para promoção da redução de acidentes. Do outro, a cultura ainda existente por parte das empresas nacionais de que investir em SST é apenas um custo, uma mera obrigação legal. Diante disso, esse trabalho buscou demonstrar que apesar dos incentivos e controles já adotados na legislação brasileira, é necessária a adoção de uma política de incentivos governamentais, inspirada na Análise Econômica do Direito, que promova simultaneamente um ambiente de trabalho seguro e digno aos trabalhadores, ganhos de produtividade e desempenho econômico às empresas e redução de custos aos cofres públicos decorrentes de benefícios de natureza acidentária. Em última análise, este trabalho buscou através da literatura demonstrar que o custo da não prevenção em SST é muito superior ao da prevenção e que as empresas que quiserem se manter competitivas precisarão incorporar esse conceito como parte do seu planejamento estratégico de longo prazo.

Palavras-chaves: Acidentes de Trabalho. Política de Incentivos Econômicos. Prevenção. Segurança e Saúde no Trabalho.

ABSTRACT

Investment in occupational health and safety (OSH) has shown to be fundamental for the reduction of labor accidents, the promotion of economic development and as a result, the increase of the social welfare and the raise of competitiveness of the companies all over the world. In this context, it's proved to be wide the Brazilian legislation focused on work accidents prevention. Despite the significant progress in this area since 1970, Brazil has shown to be inefficient in applying effective public policies in order to reduce the elevated numbers of occupational accidents, even more when compared to international patterns. In one hand, part of the problem may be explained by the State's inability of developing an effective policy of governmental incentives, focused on the promotion of accidents reduction. On the other hand, the remaining culture from part of the national companies that investing in OSH is just a cost, a mere legal obligation. Therefore, this work had as objective demonstrate that, in spite of the incentives and controls already adopted in Brazilian legislation for OSH, it's necessary the adoption of a policy of governmental incentives, based on the Economic Analysis of Law, which will be able to promote simultaneously a safe and healthy environment for workers, gains of productivity and economic performance for the companies and the reduction of costs in the public budget related to occupational accident benefits. At last, this work intended to demonstrate, through analyzing the literature, that the costs due to non-prevention in labor accidents is higher than it should be if it was prevented and that the companies that really want to keep themselves competitive will need to incorporate this concept to their strategic planning in the long run.

Key-words: Labor Accidents. Policy of Economic Incentives . Prevention. Occupational Health and Safety.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

2 OBJETIVOS

2.1 GERAIS

2.2 ESPECÍFICOS

3 METODOLOGIA

4 A SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHO (SST) NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

4.1 EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO PROTECIONISTA ATÉ OS DIAS DE HOJE

4.2 O ACIDENTE DE TRABALHO COMO FATOR DE PREJUÍZO PARA A SOCIEDADE

5 SISTEMA DE INCENTIVOS NA PREVENÇÃO DE ACIDENTES E DOENÇAS DO TRABALHO

5.1 PRINCIPAIS INCENTIVOS ATUALMENTE ADOTADOS NA LEGISLAÇÃO PROTECIONISTA BRASILEIRA

5.1.1 REGRAS LEGAIS

5.1.2 NEXO TÉCNICO EPIDEMIOLÓGICO PREVIDENCIÁRIO (NTEP)

5.1.3 FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO (FAP)

5.1.4 FISCALIZAÇÃO

5.1.5 DECISÕES JUDICIAIS

5.2 PROPOSTAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA EFICAZ DE INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS EM SST

5.2.1 INCENTIVOS VIA FLEXIBILIZAÇÃO DE ALÍQUOTAS DO SEGURO DE ACIDENTE DE TRABALHO (SAT/GILRAT)

5.2.2 INCENTIVOS VIA FLEXIBILIZAÇÃO DE OCORRÊNCIAS DE FISCALIZAÇÕES DE SST

5.2.3 RECONHECIMENTO PÚBLICO EM SST

5.2.4 INCENTIVO VIA ESTABELCIMENTOS DE REQUISITOS EM SST NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

5.3 EFEITOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS EM SST

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, o art. 196, *caput*, dispõe que a “saúde é direito de todos e dever do Estado” o qual deverá ser garantido mediante políticas públicas e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos através de ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, incluindo-se a proteção sobre o ambiente de trabalho, conforme inciso XIII do referido artigo. Além disso, o art. 7º, XXII, assegura a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança” como direito fundamental aos trabalhadores urbanos e rurais e por isso, o Estado, em conjunto com a sociedade, deverá empreender todos os esforços possíveis para concretizar esse direito e promover o bem-estar social como assegura a Carta Magna de 1988.

Entretanto, apesar dos avanços na legislação trabalhista e protecionista, como por exemplo: a publicação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto-Lei nº 5.452/1943; a publicação da Portaria 3.214/1978, que aprovou as Normas Regulamentadoras (NRs) de “Segurança e Medicina do Trabalho” do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); ratificação de convenções internacionais e recomendações sobre proteção ao trabalho, a realidade ainda está bem aquém dos padrões mínimos estabelecidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

De acordo com Guy Rider, Diretor-Geral da OIT, no 20º Congresso Mundial sobre Segurança e Saúde no Trabalho (2014), em Frankfurt, na Alemanha, onde se reuniram cerca de quatro mil especialistas em segurança, políticos e cientistas de 139 países, atualmente há 2,34 milhões de mortes por ano decorrentes de acidentes e doenças do trabalho e 860 mil pessoas sofrem algum tipo de ferimento todos os dias no mundo. Além disso, segundo Rider, os custos globais, diretos e indiretos, com acidentes e doenças do trabalho chegam a 2,8 trilhões de dólares, isto é, quase 7 trilhões de reais. (Disponível em: <http://www.protecao.com.br/noticias/estatisticas/oit:_2,3_milhoes_de_mortes_por_acidentes_de_trabalho_no_mundo/AQyAAcji/7087>)

O Brasil contribui significativamente para essa estatística com seus mais de 700 mil acidentes e adoecimentos em consequência do trabalho, ocupando o 4º lugar no ranking mundial, segundo dados da OIT.

Corroborando com esses dados alarmantes, o Anuário Estatístico de Previdência Social (AEPS) de 2013 apontou que o gasto com benefícios acidentários foi de mais de 10 bilhões de reais com vítimas de acidentes de trabalho e que de 2008 a 2013, foram gastos

mais de 50 bilhões de reais em pagamentos de benefícios previdenciários dessa natureza. O impacto negativo gerado no Produto Interno Bruto (PIB) mundial - segundo a OIT – é cerca de US\$ 2,8 trilhões, equivalente a 4% do PIB mundial, que são perdidos com custos diretos e indiretos com acidentes. De 1998 a 2013 foram registrados 14.566.870 acidentes de trabalho, conforme dados do MTE. (Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/04/governo-federal-intensifica-fiscalizacao-para-reduzir-acidentes-de-trabalho-no-brasil>>)

Diante dessa situação alarmante, percebe-se que o custo da não prevenção de acidentes de trabalho é nocivo para toda a sociedade, pois, todos arcarão, direta ou indiretamente, com o ônus dessa situação, prejudicando não somente o trabalhador acidentado, mas toda a coletividade. Segundo BEDIN (2010, p.13-14), o acidente de trabalho reflete diretamente sobre o empregado, ao atingir sua integridade física e psíquica, diminuindo sua capacidade laboral, além de afetar sua capacidade financeira, excluindo-o do mercado de trabalho e de consumo. Já as empresas, são afetadas com perda de produtividade, falta de mão de obra, danos materiais nas instalações e equipamentos, além do gasto com passivos na seara trabalhista com indenizações. Além disso, o Estado, através da Previdência Social, fica cada vez mais sobrecarregado com o custeio de benefícios acidentários em vez de reverter isso para a sociedade através de investimentos em outros setores essenciais.

Diante desse cenário, justifica-se a realização deste trabalho como forma de fortalecer a ótica prevencionista nos profissionais de Segurança e Medicina do Trabalho, no que diz respeito à prevenção de acidentes de trabalho no Brasil, dando-lhes uma visão mais abrangente sobre os benefícios da criação de uma política governamental efetiva que contribua para mudar a cultura, ainda existente no Brasil, de que “investir em segurança e saúde no trabalho é apenas custo para as empresas” ou de que é apenas mais uma “obrigação que precisa ser cumprida”. Por fim, este trabalho visa demonstrar através de estudos já existentes na literatura que investir em Segurança e Saúde do Trabalho (SST) é extremamente benéfico para os trabalhadores, para as empresas, para o Governo e para a sociedade em geral, uma vez que teríamos uma sociedade mais saudável e mais produtiva, capaz de assegurar os direitos previstos em nosso ordenamento jurídico e ao mesmo tempo, sem perder de vista os anseios dos empregadores por maximização de lucros e produtividade, os quais geram riqueza e renda para o País através de seus negócios.

2 OBJETIVOS

2.1 GERAL

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar a prevenção de acidentes de trabalho no Brasil pela ótica econômica, apresentando medidas que poderiam ser implementadas pelo Governo a fim de fomentar o investimento em segurança e saúde no trabalho (SST), permitindo subsidiar as ações de empregadores no que diz respeito à alocação eficiente de recursos em prevenção de acidentes, diminuição de custos, melhora no bem-estar dos trabalhadores e no desempenho das empresas.

2.2 ESPECÍFICOS

Este trabalho tem como objetivos específicos:

- Levantar informações sobre a legislação existente no Brasil voltada para SST e apresentar dados estatísticos que revelem o cenário atual da segurança do trabalho no Brasil e sua evolução.
- Discutir quais as principais consequências da não prevenção para o país, com ênfase nos três principais atores dessa problemática: os trabalhadores, os empregadores (empresas) e o Governo.
- Apresentar quais as medidas já existentes na legislação brasileira que visam a incentivar o empregador a investir em SST e fazer uma análise crítica das mesmas.
- Por fim, apresentar outras medidas (já citadas na literatura especializada) que poderiam ser implementadas no Brasil para criação de um sistema de incentivos, originário da Teoria Econômica do Direito, visando à promoção da prevenção de acidentes e doenças no trabalho com o objetivo de melhorar o bem-estar social e discutir como poderiam interferir positivamente no meio ambiente de trabalho, no desempenho econômico das empresas e nos gastos públicos.

3 METODOLOGIA

A pesquisa realizada neste estudo trata-se de uma revisão da literatura. Os objetivos são de caráter exploratório e descritivo.

Consideram-se como referencial para estruturação da presente revisão os passos propostos por Castro (2001):

Formulação da Pergunta: o que a literatura descreve sobre a prevenção de acidentes de trabalho no Brasil sob a ótica dos incentivos econômicos?

Localização e seleção dos estudos: serão considerados o estudo de publicações nacionais e internacionais, impressos e virtuais, específicas da área (livros, monografias, dissertações e artigos), com enfoque principal no livro de BEDIN (2010), o qual inspirou esse trabalho. Foram pesquisados ainda dados em base de dados eletrônica tais como Google Acadêmico, páginas eletrônicas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Ministério do Trabalho e Emprego, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e sítios especializados em Segurança e Saúde no Trabalho (SST).

Período: 1998 a 2014, período considerado em nossa revisão da literatura em razão da disponibilidade de estatísticas voltada para SST encontradas para fins desde trabalho.

Coleta de Dados: Serão coletados dados relativos à legislação protecionista existente atualmente no Brasil, custos anuais com benefícios acidentários decorrentes de acidentes do trabalho e doenças do trabalho, mecanismos existentes na legislação para promover a prevenção de acidentes e outras sugeridas na literatura que, se implementadas, poderiam contribuir para melhorar os índices atuais de acidentes de trabalho no país. Descritores (palavras chave): prevenção de acidentes de trabalho sob uma ótica de incentivos econômicos; política de inventivos; gastos com acidentes de trabalho no Brasil e no mundo; benefícios econômicos da prevenção de acidentes.

Análise e apresentação dos dados:

- 1 Apresentar dados estatísticos que revelem o cenário atual da segurança do trabalho no Brasil e sua evolução.
- 2 Discutir as principais consequências da não prevenção para o país, com ênfase nos três grupos mais interessados nessa problemática: os trabalhadores, os empregadores (empresas) e o Governo.
- 3 Apresentar quais as medidas já existentes na legislação brasileira que visam a incentivar o empregador a investir em SST.
- 4 Apresentar outras medidas (já citadas na literatura especializada) que poderiam ser implementadas no Brasil para criação de um sistema de incentivos, originário da Teoria Econômica, visando à promoção da prevenção de acidentes e doenças no trabalho.

4 A SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHO (SST) NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

4.1 EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO PROTECIONISTA ATÉ OS DIAS DE HOJE

Segundo CAMISASSA (2015), enquanto no início do século XIX, a Inglaterra já discutia o tema da segurança dos trabalhadores da indústria têxtil, somente no final daquele século, que se tem notícia da instalação da primeira indústria têxtil no Brasil, no estado de Minas Gerais. Somente vinte anos depois, em 1891, surgiria um dos primeiros dispositivos legais relacionados à proteção do trabalho, com a publicação do Decreto 1.313, considerado o marco da Inspeção do Trabalho no Brasil. Depois disso, outros dispositivos legais foram publicados, porém, nenhum de igual relevância à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, considerado o marco da legislação trabalhista brasileira. A CLT consolidou num único documento todas as legislações esparsas sobre direito do trabalho e segurança e saúde do trabalho até então existentes.

Ainda segundo CAMISASSA (2015), apesar da importância da CLT para a proteção dos trabalhadores, a atuação da segurança e saúde do trabalho era puramente corretiva e não preventiva, até meados dos anos de 1970. O foco estava em determinar os valores a serem pagos a título de indenizações decorrentes de acidentes de trabalho e não em investigar e identificar as causas dos acidentes e afastamentos para evitar que voltassem a ocorrer. Em 1977, ocorreu um fato relevante para a Segurança e Saúde do Trabalho (SST), com a publicação da Lei 6.514/1977, que visava retirar do Brasil o incômodo “título de campeão mundial de acidentes do trabalho” através da adoção de medidas com foco em prevenção de acidentes do trabalho. Em 1978, a lei foi regulamentada pelo Ministério do Trabalho (MTb) por meio da Portaria 3.214, que aprovou as Normas Regulamentadoras (NRs) de “Segurança e Medicina do Trabalho”, que viriam a ser materialmente recepcionadas pela “Constituição Cidadã” de 1988, anos depois.

Segundo informa BEDIN (2010), a partir da promulgação da Carta Magna de 1988, o ambiente do trabalho passou receber tutela constitucional (art. 200, VIII ; art. 225, *caput*, § 1º, IV,VI e § 3º); a saúde do trabalhador foi promovida à categoria de direito fundamental (art. 7º, XXII , XXIII); os direitos trabalhistas conquistados com a CLT também foram efetivados pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) no Título II, dos Direitos e Garantias Fundamentais; além disso, as NRs também efetivaram o direito

fundamental positivado no art. 7º, XXII, da CF/88, que garante a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e seguranças a todos os trabalhadores urbanos e rurais.

Outro ponto importante a se observar é a Lei n. 8.213/91, um dos pilares da legislação de seguridade social brasileira, que estabeleceu um sistema de benefícios para o segurado empregado em caso de acidente e doença ocupacional, como, por exemplo, o auxílio-doença acidentário, o auxílio-acidente e a aposentadoria por invalidez permanente, sem excluir a possibilidade de responsabilização do empregador, em caso de dolo ou culpa, conforme art. 7º, XXVIII, da CF/88.

No âmbito da proteção à saúde, também se faz necessário citar a Lei n. 8.080/90 – Lei Orgânica da Saúde – que dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, organização e funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, constituindo-se como um importante instrumento legal para dar efetividade ao direito fundamental a um ambiente de trabalho seguro. A referida lei traz no seu art. 6º, § 3º, a definição de saúde do trabalhador, como sendo “um conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa à recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho”.

No âmbito internacional do direito do trabalho, também é essencial mencionar as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que foram ratificadas pelo Brasil, aprovadas com status de emenda constitucional, as quais passaram a integrar o ordenamento jurídico pátrio. Entre elas, destacam-se: as Convenções n. 81, que dispõe sobre a organização da fiscalização do trabalho no Brasil; a Convenção n. 139, que dispõe sobre a prevenção e controle de riscos profissionais causados por substâncias ou agentes cancerígenos; a Convenção n. 148, que dispõe sobre a proteção dos trabalhadores contra riscos profissionais devidos à contaminação do ar, ao ruído e às vibrações no local de trabalho e a Convenção n. 161, que trata dos Serviços de Saúde no Trabalho, entre outras.

A partir dessas informações, pode-se receber que a proteção ao trabalhador e a sua saúde ganhou status de relevância dentro do ordenamento jurídico brasileiro desde a publicação das NRs em 1978. Entretanto, BEDIN (2010) nos revela um fenômeno preocupante e que dificulta que todos os direitos elencados acima sejam efetivados: a flexibilização e a desregulamentação das relações trabalhistas. Diante das pressões

impostas pela ordem econômica mundial marcada pela globalização, maior produtividade, busca constante por eficiência e por redução de custos, o empregado é colocado numa situação cada vez mais precária em relação à proteção dos seus direitos fundamentais. Sobre isso, BEDIN (2010, p. 23) afirma que:

“[...]a transformação no meio ambiente de trabalho, provocada pela flexibilização daquilo que se chama organização do trabalho, não repercutiu em diminuição de infortúnios. Ao contrário, o modo flexível de produção trouxe um aumento das patologias de sobrecarga. Junto com a robotização e automação – que se pensava, pudessem livrar os seres humanos da parte mais danosa do trabalho -, apareceram novas patologias, novos sofrimentos foram revelados, e algumas doenças desconhecidas outrora se desenvolveram muito. Um dano maior ainda se verifica na saúde psíquica dos trabalhadores que sofrem porque são ameaçados pela exclusão ou, então, porque perderam o emprego e não conseguem empregar-se ou reempregar-se.”

Corroborando com a análise de BEDIN (2010), referencia-se o Anuário Estatístico de Previdência Social (AEPS, 2013) de 2013, o qual apontou que o gasto com benefícios acidentários foi de mais de 10 bilhões de reais com vítimas de acidentes de trabalho e que de 2008 a 2013, foram gastos mais de 50 bilhões de reais em pagamentos de benefícios previdenciários dessa natureza.

Diante dos dados aqui expostos e dos dados trazidos em nosso capítulo introdutório, percebe-se que há uma ampla legislação que trata da proteção do trabalhador acidentado e da prevenção e segurança de acidentes de trabalho; entretanto, os dados ainda são alarmantes e se faz necessário encontrar outras formas de melhorar essas estatísticas e conseqüentemente, reduzir o custo que a sociedade paga por não tratar esse tema adequadamente.

4.2 O ACIDENTE DE TRABALHO COMO FATOR DE PREJUÍZO PARA A SOCIEDADE

Antes de adentrar ainda mais nos impactos negativos que os acidentes de trabalho e doenças ocupacionais trazem para a sociedade, é necessário trazer a definição legal de acidente de trabalho para que se possa entender melhor suas características e consequências.

De acordo com o art. 19 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, “**acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa, ou pelo exercício do trabalho do segurado especial, provocando lesão corporal ou perturbação funcional, de caráter temporário ou permanente**”. Segundo o Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho (AEAT, 2008) de 2008, elaborado pelo Ministério de Previdência Social (MPS) em conjunto com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o acidente de trabalho pode causar desde um simples afastamento, a perda ou a redução da capacidade para o trabalho, até mesmo a morte do segurado. São elegíveis aos benefícios concedidos em razão da existência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho: o segurado empregado, o trabalhador avulso e o segurado especial, no exercício de suas atividades.

Também são considerados como acidentes do trabalho de acordo com a referida lei: *a) o acidente ocorrido no trajeto entre a residência e o local de trabalho do segurado; b) a doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade; e c) a doença do trabalho, adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente*. Nestes dois últimos casos, a doença deve constar da relação de que trata o Anexo II do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n. 3.048, de 06/05/1999. Em caso excepcional, constatando-se que a doença não incluída na relação constante do Anexo II resultou de condições especiais em que o trabalho é executado e com ele se relaciona diretamente, a Previdência Social deve equipará-la a acidente do trabalho.

Não são consideradas como doença do trabalho a doença degenerativa; a inerente a grupo etário; a que não produz incapacidade laborativa; a doença endêmica adquirida por segurados habitantes de região onde ela se desenvolva, salvo se comprovado que resultou de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho.

Equiparam-se também a acidente do trabalho:

I – o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a morte do segurado, para perda ou redução da sua capacidade para o trabalho, ou que tenha produzido lesão que exija atenção médica para a sua recuperação;

II – o acidente sofrido pelo segurado no local e horário do trabalho, em consequência de ato de agressão, sabotagem ou terrorismo praticado por terceiro ou companheiro de trabalho; ofensa física intencional, inclusive de terceiro, por motivo de disputa relacionada com o trabalho; ato de imprudência, de negligência ou de imperícia de terceiro, ou de companheiro de trabalho; ato de pessoa privada do uso da razão; desabamento, inundação, incêndio e outros casos fortuitos decorrentes de força maior;

III – a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade;

IV – o acidente sofrido pelo segurado, ainda que fora do local e horário de trabalho, na execução de ordem ou na realização de serviço sob a autoridade da empresa; na prestação espontânea de qualquer serviço à empresa para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito; em viagem a serviço da empresa, inclusive para estudo, quando financiada por esta, dentro de seus planos para melhor capacitação da mão-de-obra, independentemente do meio de locomoção utilizado, inclusive veículo de propriedade do segurado; no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado.

Entende-se como percurso o trajeto da residência ou do local de refeição para o trabalho ou deste para aqueles, independentemente do meio de locomoção, sem alteração ou interrupção voluntária do percurso habitualmente realizado pelo segurado. O empregado será considerado no exercício do trabalho no período destinado à refeição ou descanso, ou por ocasião da satisfação de outras necessidades fisiológicas, no local do trabalho ou durante este (AEAT, 2008).

Para que o acidente, ou a doença, seja considerado como acidente do trabalho é imprescindível que seja caracterizado tecnicamente pela Perícia Médica do INSS, que fará o reconhecimento técnico do nexo causal entre o acidente e a lesão; a doença e o trabalho; e a *causa mortis* e o acidente. Na conclusão da Perícia Médica, o médico-perito pode decidir pelo encaminhamento do segurado para retornar ao trabalho ou emitir um parecer sobre o afastamento (AEAT, 2008).

Diante da legislação exposta, BEDIN (2010) nos diz que a abrangência do texto legal permite abarcar as diversas modalidades de eventos que atingem a “integridade psicofísica do trabalhador no ambiente e no horário de trabalho, as enfermidades ocupacionais sofridas e, também, as hipóteses em que o conceito é estendido para além dos limites de tempo e espaço, alcançando outras lesões causadas à sua saúde”.

Uma vez compreendida a extensão do que é considerado acidente de trabalho, pode-se então analisar como os três principais envolvidos nessa problemática, quais sejam: os empregados, os empregadores e o governo (em especial o Federal, que é o responsável por desenvolver as políticas públicas e legais sobre o tema).

Está claro, até agora, que os acidentes de trabalho são um prejuízo para todos, mas afinal de contas, qual é a situação dos acidentes de trabalho no Brasil hoje?

É senso comum que a situação dos acidentes de trabalho no Brasil apresenta grande relevância e tem desafiado as políticas públicas e a atuação do Estado, exigindo uma ação mais ampla e coordenada, de modo a reduzir os danos aos trabalhadores, ao orçamento da Seguridade Social e à economia do país.

De acordo com a Estratégia Nacional para Redução de Acidentes de Trabalho 2015-2016, elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), as principais estatísticas brasileiras na área de segurança e saúde do trabalhador são consolidadas pelo Ministério da Previdência Social, a partir da comunicação de acidente do trabalho – CAT, cuja notificação é exigível de todos os empregadores em relação aos trabalhadores sob regime da CLT que sofreram doença ou acidente do trabalho. As doenças e acidentes ocorridos com servidores públicos os quais não se sujeitam ao regime da CLT e também aqueles ocorridos com os trabalhadores do chamado mercado informal não integram essas estatísticas. Além deles, não integram tais estatísticas os acidentes e doenças do trabalho sofridos por segurados não cobertos pelo Seguro de Acidente do Trabalho - SAT, quais sejam: empresários, trabalhadores autônomos e trabalhadores avulsos. Ressalta-se que somente com a publicação da Lei Complementar n. 150/2015, que regulamentou a EC n. 72/2013, os empregados domésticos passaram a fazer jus ao SAT e conseqüentemente, aos benefícios de natureza acidentária. Em função disso, não integram as estatísticas até então publicadas.

O mesmo documento complementa dizendo que existem muitos trabalhos científicos sobre acidentes e doenças do trabalho no país que buscam avaliar o grau de subnotificação da CAT, tentando reunir outros dados originados da análise de boletins de

ocorrência policial, atestados de óbito, relatórios do corpo de bombeiros e outras fontes, mas são estudos pontuais que não fornecem uma estimativa sólida sobre a quantidade real de acidentes e doenças do trabalho. Apesar das lacunas apresentadas quanto à abrangência das estatísticas brasileiras, quando tomamos os dados da Previdência Social e comparamos, por exemplo, as taxas de mortalidade por acidentes do trabalho no Brasil e nos Estados Unidos – EUA (Disponível em: <<http://www.bls.gov/news.release/pdf/cfoi.pdf>> em 20/12/2016.), país que tem um censo abrangente de acidentes fatais do trabalho, verifica-se que, em 2013, houve naquele país 4.405 acidentes do trabalho fatais, com uma taxa de 3,2 por 100.000 trabalhadores em tempo integral, enquanto no Brasil, em 2013, ocorreram 2.797 acidentes fatais, com uma taxa de mortalidade de 6,53 por 100 mil segurados em 2013 (AEAT, 2013), isto é, uma taxa superior ao dobro daquele país.

Esta simples comparação já mostra que, ainda que os acidentes sejam subnotificados no Brasil, tem-se uma taxa de mortalidade bastante elevada em comparação com um país mais desenvolvido, observando que há países com desempenho ainda melhor que os EUA.

Consoante a esse estudo, a Organização Internacional do Trabalho - OIT estima que 2,34 milhões de pessoas morrem a cada ano em acidentes de trabalho e doenças, indicando que cerca de 2 milhões dessas mortes seriam causadas por doenças relacionadas com trabalho (Disponível em:< http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_235085.pdf> Acesso em 15 dez. 2016).

No Brasil, chama atenção que as estatísticas relacionadas à incidência de doenças do trabalho são muito baixas – em 2013, foram notificados 717.911 acidentes e doenças, dos quais 432.254 foram acidentes típicos e apenas 15.226 foram identificados como doenças do trabalho. Portanto, além da subnotificação relativa aos acidentes de trabalho, existe uma subnotificação ainda maior relacionada às doenças do trabalho (AEAT, 2013). Essas informações demonstram que se os dados já são alarmantes, é provável que a situação real da segurança e saúde dos trabalhadores em todo o mundo seja ainda mais crítica do que os números mostram.

De acordo com dados da Previdência Social, a taxa de incidência de acidentes e doenças do trabalho ao longo dos últimos onze anos teve uma tendência de crescimento, acentuando-se sua alta a partir de 2007, em razão da introdução do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário (NTEP) como parâmetro na concessão dos benefícios previdenciários - o qual será devidamente explicado mais à frente-, além é claro, do

aumento do número de trabalhadores em situação formal de emprego e que passaram ser segurados da previdência social. Entretanto, desde 2010 tem se consolidado uma tendência à queda tanto nos dados com CAT quanto nos sem a CAT (AEPS, 2014).

As estatísticas nacionais, apesar da subnotificação, revelam como são insuficientes as medidas de prevenção de segurança e saúde do trabalhador - no período de 1988 a 2013 ocorreram 14.566.870 acidentes e doenças do trabalho, enquanto que entre 1996 e 2011 foram notificadas 47.597 mortes no trabalho no Brasil (MTE, 2015). Além do custo para a vida e para a saúde dos trabalhadores, os acidentes e doenças do trabalho geram custos financeiros para as famílias, para as empresas e para o Estado.

Apenas considerando as informações disponíveis relativas aos gastos previdenciários com os seguintes benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) - auxílio-doença, pensão por morte, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente - houve no período entre 2008 e 2013, um montante de despesas de mais de 50 (cinquenta) bilhões de reais, conforme se detalha na Tabela 1.

TABELA1 – Despesas do INSS com benefícios por acidente do trabalho, Brasil, 2008 a 2013 (em milhões de reais)

	Pensões Acidentárias	Aposentadoria por Invalidez	Auxílio-Doença	Auxílio-Acidente	Auxílio-Suplementar	TOTAL
2008	1.214	1.628	1.676	1.455	308	6.281
2009	1.328	1.850	2.103	1.468	124	6.873
2010	1.393	2.082	2.408	1.675	112	7.670
2011	1.514	2.371	2.628	1.818	125	8.455
2012	1.839	2.656	2.942	2.162	240	9.838
2013	2.033	2.994	3.375	2.378	197	10.977
Total	9.320	13.581	15.132	10.955	1.105	50.094

Fonte: Estratégia Nacional de Redução dos Acidentes de Trabalho 2015-2016.

Numa análise mais abrangente dos acidentes de trabalho, ROSSIT (1998, p. 176) já afirmara há quase vinte anos que:

“...os acidentes diminuem a produtividade do trabalho, aumentam os custos de produção e reduzem a renda nacional. Em suma, os acidentes aumentam o chamado ‘Custo Brasil’, jargão usado na economia para designar todos os aspectos relativos a custos,

considerados em termos de competitividade no comércio exterior, e que influenciam o resultado final da balança comercial do país. A alta taxa de acidentes no trabalho é um desses custos, talvez o pior, por revelar o descaso com a saúde das pessoas de um modo geral e dos mais desfavorecidos em particular.”

No seu planejamento estratégico do biênio 2015-2016, o MTE (2015) nos apresenta os custos dos acidentes de trabalho divididos em três categorias: custos diretos, custos indiretos e custos humanos. De modo geral, os custos diretos consistem em componentes associados com o tratamento e reabilitação médica; os custos indiretos são relacionados com as oportunidades perdidas para o trabalhador sinistrado, o empregador, os colegas de trabalho e a sociedade, compreendendo custos previdenciários, custos salariais, custos administrativos e perdas de produtividade; e os custos humanos referem-se à piora na qualidade de vida do trabalhador e sua família.

Em 2011, PASTORE (2011) avaliou que o custo anual dos acidentes do trabalho para as empresas no Brasil era de R\$ 41 bilhões, para a Previdência seria de R\$ 14 bilhões para os trabalhadores e suas famílias o custo chegaria a R\$ 16 bilhões. Com isso, o impacto dos acidentes e doenças do trabalho alcançaria 71 bilhões por ano, equivalente a cerca de 9% da folha salarial do país. E mais importante que tais custos é o sofrimento para o trabalhador e suas famílias, o que não pode ser quantificado.

Enfim, fica claro ao observar as estatísticas mencionadas que o custo da não prevenção dos infortúnios laborais é extremamente danoso para toda a sociedade, pois, não só retira recursos de outras áreas essenciais – educação, segurança pública e saúde – como também mutila e adoce toda uma nação, impedindo seu pleno desenvolvimento.

5 SISTEMA DE INCENTIVOS NA PREVENÇÃO DE ACIDENTES E DOENÇAS DO TRABALHO

5.1 PRINCIPAIS INCENTIVOS ATUALMENTE ADOTADOS NA LEGISLAÇÃO PROTECIONISTA BRASILEIRA

Conforme já foi introduzido ao longo deste estudo, a legislação brasileira já traz uma série de mecanismos que visam a reduzir os índices de acidentes de trabalho no Brasil e a seguir serão apresentados aqueles considerados mais relevantes e mais eficientes segundo BEDIN (2010), entretanto, far-se-á também necessário uma análise crítica de cada um deles de modo a aprimorar os mecanismos já existentes.

5.1.1 NORMAS LEGAIS

Conforme tudo que foi visto até agora, as normas legais, as quais no sentido amplo abrangem a Constituição Federal, convenções internacionais e recomendações da OIT, a legislação infraconstitucional, as normas regulamentadoras e outros, são consideradas por BEDIN (2010) um forte incentivo nas decisões tomadas por um indivíduo, porém ressalta que a forma como as leis são elaboradas e a falta de coordenação entre as autoridades públicas responsáveis pelo processo legislativo dificulta a aprovação de projetos de lei (PL) importantes para todos os trabalhadores. BEDIN (2010) traz em sua obra um exemplo de dois projetos de lei propostos por diferentes parlamentares – o PL 17 de 2004, do Dep Florisvaldo Fier e o PL 512 de 2007 do Sen. Paulo Paim – os quais tratam do mesmo assunto: estabelecer em 20 anos a prescrição da pretensão de reparação relativa a acidente de trabalho ou doença ocupacional. Esse fato revela que há importantes projetos de lei tramitando no Congresso Nacional, porém, ao mesmo tempo, demonstra a ineficiência e a falta de coordenação entre os parlamentares que poderiam somar forças e recursos para levar esse projeto à apreciação do Plenário em tempo mais hábil e tornando o processo legislativo menos oneroso.

Ainda dentro do aspecto legal, torna-se relevante citar também a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 278/2008 de autoria do Dep. Marcelo Ortiz, a qual se viesse a se concretizar, poderia representar um grande estímulo à redução dos acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, além de tornar o Poder Judiciário mais eficiente e menos oneroso. A referida PEC visa a transferir a competência para processar e julgar as ações de acidentes de trabalho para a Justiça Federal Comum. Segundo BEDIN (2010), se uma

ação, para reconhecimento de acidente laboral e recebimento de benefício acidentário movida contra o INSS, tramitasse perante a Justiça Federal como propõe a PEC, teria chances de ser processada mais rapidamente através do Juizado Especial, o que é proibido na Justiça Estadual no qual esses processos devem tramitar segundo o rito ordinário (art. 3º, § 2º da Lei 9.099/95). Esse fato permitiria que os segurados tivessem uma resposta mais rápida de sua demanda na Justiça e, além disso, reduziria a morosidade do Judiciário e tornaria o processo menos custoso.

Diante disso, percebe-se que não basta ter uma ampla legislação em SST, mas também se exige um sistema Legislativo e um Judiciário eficientes e articulados para que se possa dar maior aplicabilidade às leis no que diz respeito à segurança e saúde ocupacional.

5.1.2 NEXO TÉCNICO EPIDEMIOLÓGICO PREVIDENCIÁRIO (NTEP)

A instituição e adoção do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP através da Lei n. 11.430/2006, a qual acrescentou o art. 21-A e parágrafos na Lei 8.213/91, é, sem dúvida, um dos principais mecanismos responsáveis por ter permitido a geração de estatísticas acidentárias mais realistas e conseqüentemente, a formulação de políticas públicas voltadas para redução dos acidentes de trabalho mais condizentes com as reais demandas dos trabalhadores brasileiros no que diz respeito à segurança e saúde no trabalho.

De acordo com o Anuário Estatístico de Acidentes de Trabalho de 2012 (AEAT, 2012) elaborado pelo MTE, em 2004, o Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS aprovou a Resolução nº 1.236/2004 com uma nova metodologia para flexibilizar as alíquotas de contribuição destinadas ao financiamento do benefício aposentadoria especial e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho (GILRAT/SAT). Essa metodologia teve como objetivo, entre outros, estimular o investimento dos empregadores em melhorias nos métodos produtivos e na qualificação dos trabalhadores visando a reduzir os riscos ambientais do trabalho.

A metodologia aprovada necessitava de uma nova forma de identificação dos acidentes de trabalho que, aliada à CAT, minimizasse a subnotificação dos acidentes e das doenças do trabalho e evitasse que a empresa fosse beneficiada por meio da sonegação de

informações ao INSS. Estudos aplicando fundamentos estatísticos e epidemiológicos, mediante o cruzamento dos dados de código da Classificação Internacional de Doenças - CID-10 e de código da Classificação Nacional de Atividade Econômica - CNAE, permitiram identificar forte associação entre agravos e as atividades desenvolvidas pelo trabalhador (AEAT, 2012).

Dessa forma, nos termos do art. 21-A da Lei n. 8.213/91, a perícia médica do INSS considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência denexo técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade, elencada na CID-10, em conformidade com o que dispuser o regulamento supracitado.

O NTEP surgiu, então, como mais um instrumento auxiliar na análise e conclusão acerca da origem da incapacidade laborativa pela perícia médica do INSS. BEDIN (2010, p.81) complementa dizendo que a Instrução Normativa n. 31/2008 juntamente com a referida legislação visam à qualidade dos dados no que se refere ao agravo de saúde do trabalhador e o nexo entre as atividades por eles desenvolvidas em seu labor, uma vez que tais dados se mostram inconsistentes através das CATs, em face do elevado número de subnotificações.

A partir da implementação do NTEP, a perícia médica passa a adotar três etapas sequenciais e hierarquizadas para a identificação e caracterização da natureza da incapacidade - se acidentária ou não acidentária (previdenciária).

As três etapas são:

- 1 - Identificação de ocorrência de Nexo Técnico Profissional ou do Trabalho - NTP/T - verificação da existência da relação “agravo . exposição” ou “exposição . agravo” (Listas A e B do Anexo II do Decreto no 3.048/1999);
- 2 - Identificação de ocorrência de Nexo Técnico por Doença Equiparada a Acidente do Trabalho - NTDEAT - implica a análise individual do caso, mediante o cruzamento de todos os elementos levados ao conhecimento do médico-perito, da situação geradora da incapacidade e a anamnese.
- 3 - Identificação de ocorrência de Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário - NTEP - averiguação do cruzamento do código da CNAE com o código da CID-10 e a presença na matriz do NTEP (publicada na Lista C do Anexo II do Decreto nº 3.048/1999);

A ocorrência de qualquer um dos três nexos implicará a concessão de um benefício de natureza acidentária. Se não houver nenhum dos nexos, o benefício será classificado como previdenciário (AEAT, 2012).

BEDIN (2010) relembra que a ausência da emissão da CAT gera um custo menor para o empregador que tenha que recolher o FGTS durante o período de afastamento do trabalhador, evita o reconhecimento direto de sua responsabilidade e também impede a demissão quando do retorno ao trabalho pelo período de 12 meses. Por outro lado, acarreta um passivo cada vez maior para o INSS, o qual arca com esse prejuízo no seu planejamento de políticas públicas de controle de riscos laborais, já que as informações que dispõem não são suficientemente fidedignas para dirigir suas ações.

Apesar da emissão da CAT continuar sendo uma obrigação legal, a adoção da nova sistemática, permitiu à perícia médica no INSS caracterizar tecnicamente o acidente de trabalho ou a doença mediante o reconhecimento do nexo entre o trabalho e o agravo (art. 2º, IN n. 31) sem que a CAT tenha sido necessariamente emitida, adotando-se um sistema de presunção de acidente ou doença laboral, conforme prevê nosso ordenamento jurídico (art. 212, CCB).

Outra mudança significativa decorrente da nova metodologia adotada é no que diz respeito às alíquotas pagas a título de seguro de acidente de trabalho (GILRAT/SAT), prevista no art. 8º, XXVIII, da CF/88. Antes da entrada em vigor do NTEP, as empresas pagavam alíquotas fixas de 1, 2 e 3% a título de SAT de acordo com o grupo econômico que pertenciam e independentemente do número de ocorrências de infortúnios laborais (BEDIN, 2010, p.83). Contudo, após o NTEP, foi criado também o Fator Acidentário de Prevenção – FAP, por meio do Decreto n. 6.042/ 2007, o qual impôs aos empregadores uma nova fórmula de pagamento da alíquota do GILRAT/SAT, a qual poderia ser mais ou menos onerosa de acordo os números de acidentes de trabalho obtido por cada empresa e o grau de investimentos realizados na busca por um ambiente de trabalho mais seguro e saudável para o trabalhador. Este tópico será abordado com mais profundidade adiante em nosso estudo.

Fica claro após o que foi apresentado de que essa norma legal se trata de uma forma coercitiva de fazer com que o empregador invista em segurança e saúde do trabalho. Por fim, BEDIN (2010, p.84) reafirma que a adoção dessa sistemática poderá servir como incentivo para que haja mais investimentos quanto à prevenção de acidentes de doenças do trabalho e cita os seguintes reflexos positivos:

- (a) obrigatoriedade do recolhimento do FGTS durante o afastamento do empregado;
- (b) impossibilidade de demissão do empregado nos 12 meses seguintes ao retorno ao trabalho;
- (c) possibilidade de ser acionado judicialmente pelo órgão da Previdência Social para restituir valores pagos pelos INSS a título de benefícios que eram de responsabilidade do empregador;
- (d) custos financeiros caso promova recurso administrativo da decisão que aplicou o NTEP;
- (e) aumento da probabilidade de responsabilização civil em caso de processo judicial, porque o acidente ou doença ocupacional foi previamente reconhecido;
- (f) aumento das estatísticas de infortúnio laboral na empresa acarretando o pagamento de alíquota maior do Fator Acidentário de Prevenção (FAP).
- (g) desoneração da Previdência Social, a qual deixará de custear despesas que são de responsabilidade do empregador e abrindo espaço investir esses recursos de forma mais eficiente em prol da sociedade;
- (h) redução de gastos com o Programa de Seguro Desemprego, pois o Governo federal deixará de pagar os valores referentes a esse programa quando o empregado deveria estar laborando (em face da estabilidade provisória), disponibilizando recursos para investir em ações de orientação, recolocação e qualificação profissional (art. 2º, I, da Resolução n. 392 de 2004).

5.1.3 FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO (FAP)

Em Fevereiro de 2007, foi publicado o Decreto 6.042/2007, que regulamentou a alteração das alíquotas do Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa Decorrente de Riscos Ambientais do Trabalho – GILRAT/SAT (o qual era anteriormente denominado de seguro de acidente de trabalho – SAT) com o acréscimo do art. 202-A no Decreto 3.048/99 – Regulamento da Previdência Social-, que criou o Fator Acidentário de Prevenção – FAP, como forma de aferição do investimento destinado a prevenção de acidentes de trabalho. Em 2009, o Decreto 6.957 alterou o Regulamento da Previdência Social e trouxe importantes alterações na forma final de cálculo do FAP (KERTZMAN, 2015, p.192)

Ao passo que as normas legais e o NTEP consistem em incentivos de natureza coercitiva ou negativa, o FAP tem caráter recompensatório ou positivo junto ao empregador, pois tem como objetivo recompensar as empresas que investem em segurança e saúde do trabalho por meio de redução do valor pago por elas a título de GILRAT/SAT ou aumento do valor pago em função dessa contribuição social devido ao não investimento em prevenção de infortúnios laborais. Tal situação, além de acarretar uma desoneração aos cofres da Previdência Social, também aumenta o bem-estar da sociedade.

Segundo BEDIN (2010) existiram antes da instituição do FAP alguns ensaios na legislação que tratavam de redução tributária e de criar, conseqüentemente, vantagem competitiva às empresas por conta do cumprimento das Normas de Segurança e Saúde do Trabalhador e que não chegaram a ser implementadas, principalmente pelo fato de não existirem à época informações fidedignas a respeito das ocorrências de acidentes nas empresas.

Segundo KERZTMAN (2015, p.192), o Fator Acidentário de Prevenção se conceitua da seguinte maneira:

- O FAP consiste em um multiplicador variável num intervalo contínuo de cinco décimos (0,5000) a dois inteiros (2,0000), considerando quatro casas decimais, a ser aplicada a respectiva alíquota de enquadramento do SAT/GILRAT, resultando na alíquota mensal apurada.

- O FAP tem como variáveis os índices de frequência, de gravidade e de custo, considerando-se a ponderação de 50%, 35% e 15%, respectivamente. O índice representa o número de acidentes ocorridos no período para um milhão de horas trabalhadas; o índice de gravidade traz o número de dias de afastamento do trabalhador do labor, devido ao acidente de trabalho, durante a mesma quantidade de horas; já o índice de custos trata-se de uma relação entre os valores pagos pela empresa de GILRAT e os valores desembolsados pela Previdência Social com os benefícios acidentários provocados pela empresa.

Diante disso, pode-se inferir que FAP tem como critério a maior ou menor incidência de acidentes do trabalho para penalizar as empresas que não investiram adequadamente em SST com o aumento da alíquota de GILRAT/SAT em 100% ou então reduzir em 50% caso o INSS detecte redução dos acidentes laborais (art. 202-A, do Decreto n. 3.048/99 e respectivas alterações).

Além disso, o Ministério da Previdência Social publicará no Diário Oficial da União, anualmente e sempre no mesmo mês, os indicadores das ocorrências considerando os índices de frequência, de gravidade e de custo, de acordo com cada atividade econômica e por empresa produzindo efeitos tributários a partir do primeiro dia do quarto mês subsequente ao de sua divulgação (§6º, do art. 202-A).

Como já dito anteriormente, a adoção do NTEP foi fundamental para gerar um maior bem estar da sociedade, pois a partir dele, o custo gerado pelos acidentes não será partilhado por toda a sociedade, mas especialmente por quem o gerou o risco, seja por ato comissivo ou omissivo do empregador. Nessa perspectiva, o FAP só vem a contribuir para um sistema de concessão de benefícios previdenciários mais eficiente e uma maior responsabilização do empregador que não investe em segurança e saúde do trabalhador, pois o custo dos acidentes laborais deverá ser custeado pelo lucro de sua atividade econômica. Trata-se, sem dúvida, de um incentivo econômico tributário cujo comportamento considerado adequado e em observância às leis se traduz em uma alíquota menor de determinado tributo.

5.1.4 FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO

Já foi constatado nesse estudo que não basta simplesmente criar novas leis como forma de influenciar os indivíduos a adotar um comportamento adequado em matéria de segurança e saúde do trabalho, pois já há uma vasta legislação voltada para esse fim. Nesse sentido, a fiscalização se apresenta como uma fase necessária e imprescindível para garantir que as leis sejam cumpridas e atendam sua finalidade.

BEDIN (2010) complementa dizendo que uma fiscalização efetiva, que seja realizada de forma contínua, incentivará o empregador a atender às exigências estabelecidas nas normas de segurança, higiene e saúde do trabalho, uma vez que aumentará as possibilidades de autuação (em caso de descumprimento) pelas autoridades fiscais do trabalho, acarretando para o empregador despesas com pagamentos de multas administrativas, profissionais para promover recursos administrativos junto ao órgão competente em matéria de segurança e saúde do trabalho ou recursos judiciais, além de possíveis interdições e embargos em situações em que se constate risco grave e iminente ao trabalhador, nos termos da NR 03 - Embargo e Interdição. Seja quais forem as consequências do não cumprimento constatado na fiscalização, quer por omissão, quer por

falta de informação por parte do empregador, certamente todas trazem prejuízos diretos e indiretos ao desempenho econômico da empresa.

Logo, a inspeção do trabalho realiza um papel fundamental no Brasil e em todo o mundo no que diz respeito à busca por um ambiente de trabalho digno, seguro e saudável. Segundo o artigo “As boas práticas da Inspeção do Trabalho no Brasil: a inspeção do trabalho no Brasil, 2010” elaborado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) com colaboração do Ministério do Trabalho e Emprego, há mais de 150 anos, a inspeção do trabalho independente, operada pelo Estado, é o principal mecanismo para a fiscalização das relações de trabalho e para a promoção do cumprimento da legislação de proteção ao trabalho. As primeiras leis trabalhistas foram criadas durante a Revolução Industrial e se expandiram a partir de 1890, quando alguns países europeus definiram que essas leis deviam ser monitoradas por agentes qualificados e desvinculados de trabalhadores e empregadores.

No Brasil, a inspeção do trabalho só foi reconhecida e estruturada após a ratificação da Convenção n.81 da OIT, que instituiu a fiscalização do trabalho no Brasil. A referida Convenção foi promulgada em 1957 através do Decreto 41.721/1957, porém foi denunciada em 1971 e só voltou a fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro em 1987, com o Decreto n. 95.461/87, o qual está em vigência plena até hoje. Outro aspecto relevante foi a criação do cargo de Auditor Fiscal do Trabalho – AFT, carreira regulada pela Lei n. 10.593/2002, constituindo-se como autoridade administrativa estabelecida em lei para fiscalizar o cumprimento da legislação trabalhista e das normas de segurança, higiene saúde do trabalho em todo o território nacional, nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e do Regulamento da Inspeção do Trabalho – RIT, instituído pelo Decreto 4.552/2002, cuja finalidade é assegurar a aplicação da legislação trabalhista em todo território nacional. Mais especificamente, descreve a estrutura organizacional da inspeção, as obrigações e as prerrogativas dos auditores fiscais do trabalho (OIT, 2010).

Seguindo os preceitos da Convenção no. 81, a Constituição Federal determina que compete à União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, garantindo a proteção dos direitos dos trabalhadores. O sistema de inspeção no Brasil é efetivamente supervisionado por uma autoridade central, o Ministério de Trabalho e Emprego (MTE), através da sua Secretaria de Inspeção do Trabalho - SIT. O MTE também tem presença em todos os estados do país, através das Superintendências, Gerências e Agências Regionais (OIT, 2010).

Os AFTs, por sua vez, são responsáveis, por exemplo, por fiscalizar o cumprimento da legislação trabalhista, garantindo o recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e pagamento de valores devidos aos empregados; busca pela erradicação do trabalho análogo ao escravo; da exploração da mão-de-obra infantil, além de garantir condições mínimas adequadas de trabalho aos operários na construção civil, dos trabalhadores na indústria, estabelecimentos de serviços de saúde, setor elétrico, trabalho portuário e outros.

Apesar de essa atividade ser de tamanha relevância para redução dos acidentes de trabalho, o Brasil apresenta o maior déficit no seu quadro de AFTs dos últimos 20 anos - são mais de 1000 cargos vagos na carreira, a qual já é bem enxuta, considerando que são apenas 3.644 cargos quando comparados aos mais de 200 milhões de brasileiros, segundo dados do Sindicato dos Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT (Disponível em: <<https://www.sinait.org.br/site/noticiaView/12221/retrospectiva-2015baixo-numero-de-auditores-fiscais-do-trabalho-reflete-no-desempenho-da-fiscalizacao>>. Acesso em 27 fev. 2017).

Essa situação revela um quadro alarmante para situação da proteção ao trabalhador no Brasil, pois aonde o Estado não consegue chegar, a negligência, a omissão e até mesmo a exploração se perpetuam e tiram qualquer possibilidade de um ambiente de trabalho digno para o trabalhador.

5.1.5 DECISÕES JUDICIAIS

Consoante ao que foi dito anteriormente, é fundamental uma ação coordenada dos diferentes setores do Poder Público para que uma política efetiva de redução de acidentes de trabalho seja implantada no Brasil. Dentre esses setores, o Poder Judiciário ocupa uma posição muito relevante, pois das decisões que são tomadas diariamente nos tribunais brasileiros podem resultar em mudanças significativas no comportamento de toda a sociedade.

Por exemplo, imaginemos que um indivíduo seja acometido por um infortúnio laboral ou por uma doença ocupacional, e insatisfeito com a postura de seu empregador diante do fato, decida resolver essa demanda na justiça. Quando algo assim chega às mãos do magistrado para ser apreciado, não há mais o que evitar, cabendo agora somente uma compensação por parte do causador do dano à vítima. A decisão judicial desse caso específico poderá produzir efeitos sobre outros possíveis causadores de danos e vítimas,

porque poderão influenciar o comportamento das partes envolvidas sobre que atitude a ser tomada ou até abrir um precedente novo para que outros magistrados sigam na mesma linha de pensamento ao se defrontarem com situação similares. Segundo VELIJANOVSKI (1994, p.52), citado por BEDIN (2010, p.89), a “decisão judicial pode afetar o número de acidentes, seus custos e também a carga de trabalho dos tribunais”.

BEDIN (2010, p.89) traz outro exemplo da repercussão das decisões judiciais, quando se refere a uma situação que trata da punição pela falta de prevenção de acidentes e doenças ocupacionais, cujos critérios adotados para julgar a demanda como procedente ou improcedente e o valor da eventual indenização poderão influenciar a tomada de decisão de outros indivíduos, que se encontrem em situações semelhantes. Verifica-se então que as decisões judiciais são usadas como uma forma de incentivo de natureza coercitiva para fazer com que o empregador adote as condutas previstas pela legislação e invista em segurança e saúde do trabalhador, assim como também se espera que os empregados adotem uma postura mais preventiva e evitem se expor a riscos desnecessários.

POSNER (2000, p.30), citado por BEDIN (2010, p.89) considera que “a decisão legal é um precedente que interferirá na decisão de futuros casos, e sendo assim, o juiz deve considerar o provável efeito dessas decisões sobre o comportamento dos indivíduos que realizam atividades que podem provocar acidentes”. O autor exemplifica que se o demandado não for punido no rigor da lei, isso encorajará outros indivíduos a não tomar os devidos cuidados com seus trabalhadores, tornando essa relação entre empregado e empregador ainda mais desigual. Logo, a mensagem que será passada para a sociedade repercutirá negativamente sobre todos, pois ficará claro que não há uma contrapartida severa por parte do Estado para aqueles que são omissos e negligentes quanto à segurança e saúde no ambiente laboral.

Faz-se necessário citar que há em andamento uma mudança de entendimento muito significativa no âmbito dos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) e no Tribunal Superior do Trabalho (TST) que contribuirá para uma mudança de postura dos empregadores com relação aos acidentes do trabalho (BEDIN, 2010). O inciso XXVIII, do art. 7º, da CF/88, preceitua que o empregador somente será obrigado a indenizar um infortúnio laboral se tiver agido com dolo ou culpa, isto é, aplica-se atualmente a teoria da responsabilidade subjetiva. A comprovação de dolo ou culpa não é algo tão simples de ser demonstrado pelo empregado, levando-se em consideração a desigualdade econômica entre as partes. Isso pode resultar num processo longo e oneroso para o trabalhador, o qual não

tem condições de manter essa disputa judicial por muito tempo. Já o empregador, dispõe de recursos humanos e financeiros para postergar ao máximo o processo até que a decisão venha a ser tomada pelo juiz.

Entretanto, vem ganhando força nos tribunais a aplicação da responsabilização objetiva aos empregadores em caso de atividades reconhecidamente consideradas de risco, assim entendidas aquelas cujos riscos são inerentes às atividades desenvolvidas. BEDIN (2010) traz em sua obra alguns julgados dos TRTs e do TST nos quais foram aplicados esse novo entendimento desde 2008. A teoria da responsabilização objetiva prescinde de comprovação de dolo ou culpa desde que seja constatado o nexo causal entre o dano sofrido pelo trabalhador (agravo) e atividade desenvolvida por ele (trabalho) sob a tutela do empregador.

Essa mudança certamente trará maior confiança ao trabalhador em suas demandas junto à Justiça e um reflexo positivo no comportamento dos empregadores, que cientes de sua possível responsabilização, empenharão mais esforços para reduzir os acidentes laborais nas suas empresas, pois terão a certeza de que o sistema legal funciona e de que haverá as devidas sanções para aqueles que não o observarem.

5.2 PROPOSTAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA EFICAZ DE INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS EM SST

Incentivos econômicos em SST podem ser definidos como os processos que recompensam as organizações que possuem locais de trabalho seguros e saudáveis. A partir de uma perspectiva europeia, os incentivos são vistos como uma ferramenta eficaz, complementar à regulamentação da SST, destinados a estimular as empresas a proporcionar um bom nível na gestão de SST. Redução de taxas ou prêmios de seguro para as empresas que investem em prevenção de acidentes laborais, concessão de crédito facilitado às empresas que invistam em SST, além de isenção tributária são alguns exemplos comuns na União Europeia (UE) como forma de incentivar as empresas a adotarem uma postura preventiva em SST (OSHWIKI, 2013a apud VIARO, 2014, p.60).

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

aos receptores do incentivo que o sistema gera benefícios tangíveis, tais como melhorias na SST, na rentabilidade ou produtividade e na reputação da empresa (EU-OSHA, 2011, p. 30 apud VIARO, 2014, p.61).

Uma vez estudados os principais mecanismos de incentivos adotados no ordenamento jurídico brasileiro a partir de uma análise crítica, agora serão tratados alguns dos incentivos econômicos propostos na literatura especializada como possíveis formas de melhorar os resultados do Brasil na segurança e saúde do trabalho.

5.2.1 INCENTIVOS VIA FLEXIBILIZAÇÃO DE ALÍQUOTAS DO SEGURO DE ACIDENTE DE TRABALHO (GILRAT/SAT)

Consoante os dados apresentados anteriormente, constatou-se que a regulamentação e a fiscalização são os principais mecanismos utilizados pelo Estado brasileiro para promover uma melhoria nos resultados de segurança e saúde do trabalho, apesar de já haver alguns incentivos de natureza econômica como a aplicação do Fator Acidentário de Prevenção – FAP, o qual incide sobre a alíquota de enquadramento do Grau de Incapacidade Laborativa Decorrente de Riscos Ambientais do Trabalho – GILRAT/SAT, conforme o seu desempenho em SST quando comparado às demais empresas que fazem parte do mesmo segmento econômico segundo a Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE).

Segundo a pesquisa realizada por SILVA e FISCHER (2008, p. 05), a flexibilização das alíquotas de contribuição do GILRAT/SAT, por meio do qual se busca recompensar ou onerar as organizações com descontos ou aumentos nos prêmios de seguro conforme o desempenho em Segurança e Saúde do Trabalho (SST) obtido no período, se apresenta como a medida mais eficaz que poderia incentivar a alta administração das empresas a investir na prevenção de acidentes de trabalho.

A pesquisa (p. 05) mostra que os entrevistados consideraram que essa medida exercerá “muita influência” ou “considerável influência” nas suas decisões para melhoria da SST. Isso deve ao fato de considerarem o FAP como um custo “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.

Além disso, os autores também identificaram na pesquisa que além do custo, os entrevistados consideram que essa é uma medida que pode acarretar a redução de custos operacionais e consequente satisfação dos acionistas com custos adicionais e uma forma de tributação mais coerente, pois na visão deles, haveria uma lógica na tributação, isto é, “Se o meu concorrente não investe não investe em segurança e paga o mesmo que eu, isso não é uma concorrência saudável; é uma concorrência desleal [...]” (SILVA; FISCHER, 2008, p. 05).

Apesar de se mostrar um incentivo bem eficaz, SILVA e FISCHER (2008, p. 05) fazem uma ressalva sobre a sua aplicação:

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.

O FAP, sem dúvida é um dos principais incentivos econômicos utilizados no Brasil no âmbito da SST. Apesar de seus índices serem adequados para fins previdenciários como foi visto anteriormente, SILVA E FISCHER (2008) consideram que são insuficientes para estabelecer uma correlação correta entre ambiente de trabalho e contribuição correspondente. Na mesma linha de raciocínio, KERTZMAN (2015, p. 194) ressalta que, “desde que o FAP foi criado, várias empresas que sentiram prejudicadas com esta nova metodologia ajuizaram ações na tentativa de anular os efeitos do FAP, alegando inconstitucionalidade do novo instituto.” Ao levar em consideração a taxa padrão por atividade econômica, o FAP acaba onerando significativamente algumas empresas, que por

estarem enquadradas num segmento econômico com alto índice de acidentes, deverão pagar uma alíquota maior, ainda que tenham obtido um bom resultado individualmente.

Percebe-se que a fórmula adotada pelo FAP não é um consenso no que diz respeito a sua eficácia. Como alternativa SILVA e FISCHER (2008, p. 06) sugerem que sejam acrescentados **indicadores proativos** referentes ao mérito da organização na gestão da SST como forma de obter uma correlação melhor entre ambiente de trabalho e contribuição a ser paga. Sobre essa possibilidade, os entrevistados consideraram como “boa” ou “ótima”, pois consideram que seria uma forma mais justa de tributação, uma vez que seriam levadas em consideração as medidas preventivas e não somente eventos passados. Essa forma seria adequada por privilegiar, de fato, as empresas que adotam as melhores práticas em SST. Os autores concluem dizendo que:

O conjunto de indicadores reativos 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.

5.2.2 INCENTIVOS VIA FLEXIBILIZAÇÃO DE OCORRÊNCIAS DE FISCALIZAÇÕES DE SST

Verificou-se anteriormente a importância da fiscalização do trabalho para redução dos acidentes laborais e doenças ocupacionais. Acima de tudo, viu-se que a fiscalização não tem o simples objetivo de punir, mas principalmente de orientar, informar e prevenir empregadores e trabalhadores quanto aos riscos do ambiente de trabalho.

Diante disso, o segundo incentivo apontado como relevante na visão dos entrevistados foi a flexibilização das ocorrências das fiscalizações em SST. A pesquisa apontou que eles “definitivamente sim, investiriam esforços para manter suas companhias entre aquelas não priorizadas pela fiscalização” caso essa medida fosse adotada (SILVA; FISCHER, 2008, p. 09).

Contudo, SILVA e FISCHER (2008, p. 09) salientam que “[...] 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 mostraram 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” (SILVA; FISCHER, 2008, p 09). Ressalta-se que os entrevistados representam indústrias de grande porte, as quais em sua maioria apresentam um sistema de gestão mais maduro em SST e conseqüentemente, são menos visadas pela fiscalização.

Se comparadas às fiscalizações dos órgãos ambientais em alguns estados onde os órgãos de controle são mais rígidos e presentes nas empresas, as fiscalizações do trabalho acontecem com bem menos frequência, considerando-se o pequeno número de auditores do trabalho (AFT) e uma infraestrutura de trabalho limitada em relação a uma imensa quantidade de empresas e trabalhadores em atividade. Ademais, as multas decorrentes de infrações à legislação da segurança e saúde do trabalho são relativamente menores em comparação às multas por infrações ambientais ou fiscais, o que relativiza o custo percebido pelas empresas no que diz respeito ao cumprimento das leis trabalhistas.

Outro aspecto relevante apontado pelo estudo referido, foi que (p.09):

[...] os entrevistados consideram 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, p 205), “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”. Nesse sentido, os entrevistados disseram que se faz necessário uma mensuração de desempenho em SST baseado não apenas em requisitos legais, mas também em indicadores que considerem as conformidades voluntárias de gestão em SST.

Diante disso, conclui-se que é necessária uma mudança de abordagem por parte da inspeção do trabalho, exigindo-se uma atuação diferenciada, frequentemente chamada de auditoria de sistemas (SILVA; FISCHER, 2008, p. 09), implicando em mudança de cultura e revisão da atual estrutura da inspeção do trabalho.

5.2.3 RECONHECIMENTO PÚBLICO EM SST

Citando os especialistas em publicidade e propaganda, assim como os grandes especialistas em gestão de carreira, “a propaganda é a alma do negócio” ou ainda, que “a galinha que canta é a que botou o ovo” (Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/marketing/a-galinha-que-canta-e-a-que-botou-o-ovo/10444/>> Acesso em 04 mar.2017). Num mundo em que a competitividade entre as empresas é cada vez mais acirrada e onde os clientes são cada vez mais exigentes, qualquer diferencial frente à concorrência pode garantir às empresas mais alguns meses ou até anos de sobrevivência no mercado. É consenso no mundo dos negócios que não basta às empresas adotarem as melhores práticas, serem social e ambientalmente responsáveis. Acima de tudo, é necessário que os clientes, seus funcionários, os acionistas, os fornecedores, a sociedade civil, os órgãos de regulação e principalmente, a concorrência, tenham conhecimento do que a empresa faz e como ela faz e, sobretudo, que percebam isso como valor, para que, de fato, seja reconhecida publicamente no segmento em que atua.

Consoante a esse entendimento, SILVA e FISCHER (2008, p. 06) identificaram em sua pesquisa que um dos incentivos que poderiam impactar positivamente as empresa é o reconhecimento público em segurança e saúde do trabalho (SST). De acordo com os entrevistados, caso o governo adotasse uma política dessas, “[...] definitivamente sim, empenhariam mais esforços para que suas empresas alcançassem esses reconhecimentos”. Os motivos para isso envolvem tanto aspectos econômicos quanto o aspecto positivo na imagem das empresas. Segundo a pesquisa, adoção de uma política de reconhecimento em SST poderia atrair as empresas devido à:

- a) possibilidade de ter uma vantagem competitiva de mercado, pois poderia ser utilizada como forma de promoção frente à concorrência;
- b) possibilidade de demonstrar a preocupação com a segurança e a saúde dos trabalhadores, além de incentivá-los no alcance de melhor desempenho nas atividades realizadas e conseqüente, melhora no clima organizacional;

- c) motivação gerada no público interno da organização e junto aos acionistas, fornecedores e clientes;

Dentre os tipos de reconhecimento público em SST que foram relacionados na pesquisa, 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” (SILVA; FISCHER, 2008, p. 06). Além dessas, o reconhecimento público das “melhores soluções para evitar lesões” também foi 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.

Contudo, SILVA e FISCHER (2008, p. 07) fazem uma ressalva quando avaliam que essa medida traria mais impacto às empresas que já estão num nível mais elevado na gestão de SST do que àquelas que estão com baixo nível de desempenho. Dessa forma, a eficácia dessa medida dependeria diretamente da publicidade e divulgação dadas pelo governo e também pela credibilidade dos órgãos públicos executores junto às partes envolvidas. Atualmente as empresas já buscam esse reconhecimento por meio de certificações, como por exemplo: a ISO 9000 (gestão em qualidade), ISO 14001 (gestão em meio ambiente) e a OHSAS 18001, voltada para segurança do trabalho. Na visão dos entrevistados, se esse reconhecimento viesse do governo, teria mais credibilidade do que as empresas certificadoras devido à maior capacidade de autonomia e imparcialidade do Estado.

5.2.4 INCENTIVO VIA ESTABELCIMENTO DE REQUISITOS EM SST NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

Segundo SILVA e FISCHER (2008, p. 08), a maioria dos entrevistados disse que “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 busca constante por excelência e por diferenciais competitivos leva às organizações a adotarem padrões cada vez mais rígidos para se manterem firmes no mercado e atender às expectativas de seus *stakeholders* - agente internos e externos que afetam os interesses da organização.

Segundo a pesquisa, 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. Contudo, ressalta-se que essa medida não teria nenhuma influência nas organizações estudadas, por elas não terem relações comerciais com as instituições estatais. Não obstante, a medida é vista de forma positiva, pois traria um novo paradigma para as licitações públicas, assim como ocorreu com adoção de requisitos relativos à sustentabilidade ambiental nas disputas licitatórias como critério de seleção, conforme art. 3º da Lei n. 8.666/93, alterada pela Lei n. 12.349 de 2010.

Segundo os entrevistados, os requisitos em SST mais significativos a serem exigidos dos fornecedores e prestadores de serviços seriam:

- a) primeiro, o resultado desfavorável em processo judicial,
- b) segundo, o registro de embargo ou interdição,
- c) terceiro, a comprovação do cumprimento dos requisitos legais,
- d) por último, a comprovação da implementação de práticas voluntárias de gestão.

Para demonstrar o potencial dessa iniciativa, faz-se necessário apresentar um caso de sucesso apresentado pela KPMG CONSULTING (2001), citado por SILVA e FISCHER (2008, p. 09) da Austrália:

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. 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.

Por fim, GUNNINGHAM e JOHNSTONE (1999), citados por SILVA e FISCHER (2008, p.09) salientam que ao se estabelecerem esses pré-requisitos para obtenção de contratos junto à Administração Pública com foco na segurança e saúde do trabalho, algumas organizações talvez os vejam apenas como mera formalidade documental, porém ao entenderem todo o caminho que deve ser percorrido para se atingir esse nível de excelência, acredita-se que as organizações incorporem aos poucos esses valores à sua conduta e promovam uma melhora contínua em SST.

5.3 EFEITOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS EM SST

Como visto ao longo deste estudo, a redução do número de acidentes de trabalho no Brasil e em todo o mundo é imperativa para que os trabalhadores possam ter um ambiente de trabalho seguro e saudável. O grande desafio, sem dúvida, é fazer com que a prevenção de acidentes seja percebida não apenas como uma obrigação legal, mas, sobretudo, como um diferencial competitivo para as organizações e instrumento de promoção do bem-estar social.

Nesse sentido, BEDIN (2010, p. 95) relembra que os acidentes e doenças ocupacionais são extremamente prejudiciais, porque provocam uma diversidade de danos e compõem o custo social (direto e indireto) suportado por todos nós, uma vez que representam os reflexos negativos diretamente sobre o indivíduo que sofreu o infortúnio laboral, na empresa e, indiretamente, a médio e longo prazo em toda a sociedade. São eles:

- a) para a vítima: danos à integridade física, óbito, sofrimento psicológico, perda econômica;
- b) para o empregador: destruição de recursos materiais, perda de produtividade, despesa com assistência médica, custos com processos judiciais (caso seja proposto), com profissionais de direito, custas judiciais, eventual valor de indenização, disponibilização de pessoal para separar documentação, comparecimento em audiência desviando-os de suas atividades regulares;
- c) dependentes econômicos da vítima: redução da capacidade econômica com o afastamento da vítima do trabalho, perda da renda pelo óbito, sofrimento psicológico, degradação da condição social;
- d) sociedade em geral: socialização dos custos com destinação de valores da Previdência Social, estrutura para atendimentos de saúde desviados para atendimento de emergências e reabilitação e sociedade enquanto consumidora de determinada produção: os custos com acidentes são internalizados e repassados àqueles que adquirirem o produto;
- e) governo: perda de investimentos em áreas relevantes pela utilização de recursos como pagamento de estrutura médica, de reabilitação, de benefícios previdenciários.

Diante desses efeitos e das estatísticas apresentadas neste trabalho, percebe-se claramente que é essencial a implementação de uma política de incentivos governamentais efetiva, organizada e integrada voltada para redução dos acidentes de trabalho no Brasil. Ao reduzir esses números, não apenas os trabalhadores terão assegurado seu direito a um ambiente de trabalho digno, mas também toda a sociedade será beneficiada, e é claro, as empresas poderão, ao mesmo tempo, aliar seu objetivo primeiro - obtenção de lucro - com o cumprimento da legislação do trabalho e acidentária. Desse modo, a prevenção deixará de ser apenas uma obrigação legal e passará a fazer parte da agenda das organizações que quiserem permanecer no mercado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, buscou-se com este trabalho demonstrar que há uma vasta legislação voltada para proteção do trabalhador no Brasil e que apesar disso, os números de acidentes de trabalho continuam alarmantes, desencadeando uma diversidade de problemas para os trabalhadores, para as empresas, para o governo e para a sociedade em geral, que em última análise, é quem suporta todos os custos diretos e indiretos gerados pela não prevenção de acidentes de trabalho.

Para evidenciar isso, fez-se necessário apresentar dados estatísticos do Brasil e do mundo que comprovassem a dimensão do impacto negativo gerado pelos prejuízos gerados por esse quadro. Sem dúvida, houve significativa melhora na segurança e saúde do trabalho (SST) no Brasil, desde o início da sua estruturação na década de 1970, porém ficou claro que ainda há muito a ser feito.

Pela ótica da Análise Econômica do Direito (AED), buscou-se, então, demonstrar que é essencial para reversão desse paradigma a adoção de medidas concretas que visem a incentivar as empresas a investirem mais em SST, seja por meio da coerção, seja através de incentivos econômicos. Nesse sentido, evidenciou-se que já há, em vigor, alguns mecanismos adotados no Brasil com esse viés econômico, como o uso do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) no cálculo das alíquotas do seguro de acidente de trabalho, entretanto, ainda insuficiente para mudar o comportamento dos empregadores. Dessa forma, o objetivo deste trabalho também era buscar na literatura outras medidas que pudessem ser adotadas no Brasil, como incentivos via flexibilização das alíquotas do SAT/GILRAT, flexibilização das ocorrências de fiscalização em SST, adoção de novos critérios relacionados à SST para participação em licitações públicas e reconhecimento público em SST através de premiações e certificações.

Por fim, verificou-se que a adoção de uma política governamental de incentivos econômicos, acompanhada da adequada aplicação da legislação, da fiscalização do trabalho e da ação de um sistema jurídico eficiente, é indispensável para que as organizações percebam a prevenção não apenas como uma obrigação legal, mas, sobretudo, como uma oportunidade de serem reconhecidas pelo mercado, pelos seus empregados, pelos seus acionistas, pelos fornecedores e pela sociedade, como uma empresa que contribui para a construção de uma sociedade melhor e que cresce de forma responsável e sustentável.

REFERÊNCIAS

A GALINHA que canta é a que botou o ovo. Portal Administradores. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/marketing/a-galinha-que-canta-e-a-que-botou-o-ovo/10444/>>. Acesso em 04 mar.2017.

ANUÁRIO Estatístico da Previdência Social: AEPS 2013/ Ministério do Trabalho e Previdência Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Ano 1 (1988/1992) – Brasília : MTPS/DATAPREV, 1993-. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aeaps-2013/>>. Acesso em 12 fev. 2016.

ANUÁRIO Estatístico de Acidentes do Trabalho: AEAT 2008 / Ministério do Trabalho e Emprego ... [et al.]. – vol. 1 (2008) – . – Brasília : MTE : MPS, 2009. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aeat-2008/>>. Acesso em 10 fev. 2016.

ANUÁRIO Estatístico de Acidentes do Trabalho: AEAT 2012/ Ministério do Trabalho e Previdência Social ... [et al.]. vol.1 (2009). Brasília: MTPS, 2012. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aeat-2012/>>. Acesso em 10 fev. 2016.

ANUÁRIO Estatístico de Acidentes do Trabalho: AEAT 2013/ Ministério do Trabalho e Previdência Social ... [et al.]. vol. 1 (2009). Brasília: MTPS, 2013. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aeat-2013/>>. Acesso em 10 fev. 2016.

AS BOAS PRÁTICAS DA INSPEÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL : a inspeção do trabalho no Brasil : pela promoção do trabalho decente / Organização Internacional do Trabalho. - Brasília: OIT, 2010

BEDIN, Barbara. **Prevenção de acidentes de trabalho no Brasil sob a ótica dos incentivos econômicos**. São Paulo: LTr, 2010.

CALABRESI, Guido. **The cost of accidents** – a legal and economic analysis. New Haven and London: Yale University, 1970.

CAMISASSA, Mara Queiroga. **Segurança e Saúde no Trabalho: NRs 1 a 36 comentadas e descomplicadas**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2015.

CASTRO, A.A.. **Revisão sistemática com ou sem metanálise**. São Paulo: AAC; 2001.

ESTRATÉGIA Nacional para Redução de Acidentes de Trabalho 2015-2016. Ministério do Trabalho e Emprego ... [et al.]. (2015). Brasília: MTE, 2015. Disponível em: <http://www.anamt.org.br/site/upload_arquivos/legislacao_2016_14120161355237055475.pdf>. Acesso em 20 nov. 2016.

EU-OSHA – European Agency for Safety and Health at Work. **Plano de Gestão Anual e Programa de trabalho para 2008**. Bilbao. 2007. Disponível em: <https://osha.europa.eu/pt/publications/work_programmes/2008>. Acesso em: 9 jun. 2016.

GOVERNO Federal intensifica fiscalização para reduzir acidentes de trabalho no Brasil. **Portal Palácio do Planalto**, 2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/04/governo-federal-intensifica-fiscalizacao-para-reduzir-acidentes-de-trabalho-no-brasil>>. Acesso em 10 nov. 2016.

GUNNINGHAM, N.; JOHNSTONE, R. **Regulating workplace safety: systems and sanctions**. New York: Oxford University, 1999

KERZTMAN, Ivan Mascarenhas. Curso prático de Direito Previdenciário. 13ª ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

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

LEBEAU, Martin; DUGUAY, Patrice. **The Costs of Occupational Injuries A Review of the Literature**. Studies and Research Projects. Report R-787. The Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail (IRSST), jul. 2013. Disponível em: <<http://www.irsst.qc.ca/media/documents/PubIRSST/R-787.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2016

NATIONAL Census of fatal Occupational Injuries in 2013 (preliminary results). Disponível em: <<http://www.bls.gov/news.release/pdf/cfoi.pdf>>. Acesso em 30 jan. /2017.

OIT: 2,3 milhões de mortes por acidentes de trabalho no mundo. **Portal Revista Proteção**, 2014. Disponível em: <http://www.protecao.com.br/noticias/estatisticas/oit:_2,3_milhoes_de_mortes_por_acidentes_de_trabalho_no_mundo/AQyAAcji/7087>. Acesso em 08 nov. 2016.

OSHWIKI contributors. **External economic incentives for prevention**. 2013a. Disponível em: <http://oshwiki.eu/index.php?title=External_economic_incentives_for_prevention&oldid=241906>. Acesso em 23 ago. 2016

PASTORE, José. **O custo dos acidentes e doenças do trabalho no Brasil**. Palestra no Tribunal Superior do Trabalho. 20/10/2011. Disponível em: <http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_320.htm>. Acesso em: 05 dez. 2016.

POSNER, Richard A. **El análisis económico del Derecho**. México: FCE, 2000.

RETROSPECTIVA 2015 – Baixo número de Auditores Fiscais do Trabalho reflete no desempenho da Fiscalização. Portal SINAIT. Disponível em: <<https://www.sinait.org.br/site/noticiaView/12221/retrospectiva-2015baixo-numero-de-auditores-fiscais-do-trabalho-reflete-no-desempenho-da-fiscalizacao>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

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

ROSSIT, Liliana Allodi. **O meio ambiente no direito ambiental brasileiro**. São Paulo; RT, 1998.

SAFETY and Health in the Use of Chemicals at Work. **International Labour Office**, 2013. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/--safework/documents/publication/wcms_235085.pdf>. Acesso em 03 dez. 2016.

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

VELJANOVSKI, Cento. **A economia do direito e da lei**: uma introdução. Trad. de Francisco J. Beralli. Rio de Janeiro: IL, 1994.

VIARO, Renata Schneider. **Estruturas de governança para a promoção da segurança e saúde no trabalho: incentivos e controles**. 2014. 116 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. [Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Fiani]