

Incentivos governamentais para promoção da segurança e saúde no trabalho^a

Rogério Galvão Da Silva, FUNDACENTRO / MTE, rogerio@fundacentro.gov.br

Descritores: Saúde do trabalhador; Política de saúde do trabalhador; Prevenção de acidentes; Incentivos.

INTRODUÇÃO

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

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

Os mecanismos de funcionamento dos incentivos deveriam levar em conta quatro princípios básicos: a) simplicidade, isto é, os mecanismos do incentivo devem ser simples para reduzir a carga administrativa dos reguladores e para facilitar a compreensão e aceitação do público-alvo; b) motivação, ou seja, devem gerar motivação adequada para redução do custo ou aumento do desempenho. Os mecanismos do incentivo devem estar relacionados com os objetivos da organização e com elementos sujeitos ao controle gerencial; c) senso de justiça, isto significa que as recompensas ou penalidades geradas pelo incentivo devem estar dentro de limites aceitáveis, tanto em nível político como operacional; d) poder de permanência, isto é, o incentivo deve ser percebido pelo público-alvo como uma medida permanente, que merece ser considerada no curto, médio ou longo prazo. Assim, a previsão de vigência do incentivo deve ser claramente estabelecida e comunicada às partes envolvidas.¹

Dentre os incentivos governamentais para promoção da segurança e saúde no trabalho (SST), sendo estes compreendidos como iniciativas que exploram as diferenças entre os desempenhos organizacionais em SST para proporcionar vantagem ou desvantagem ao público-alvo com o intuito de estimular a melhoria da SST, pode-se apontar a existência dos seguintes:

a) Flexibilização das alíquotas de contribuição do seguro acidente do trabalho (SAT), por meio da qual procura-se recompensar ou onerar as organizações com descontos ou aumentos nos prêmios do seguro, conforme critérios de desempenho relacionados com as condições de SST, levando-se em conta um determinado período. Há indicativos que este incentivo influencia as decisões da alta administração das organizações na melhoria da SST.^{2,3,4}

b) Reconhecimento público em SST com a premiação das melhores práticas, da implementação efetiva de modelos de sistemas de gestão, de inovações ou iniciativas de destaque relacionadas à SST. A premiação consiste na emissão de certificados, criação de logotipos ou outro tipo de publicidade, por meio da qual procura-se estimular e diferenciar o alcance de níveis de excelência. As iniciativas de reconhecimento público em SST são reconhecidas por vários autores como uma ferramenta importante para influenciar a conduta das organizações na melhoria da SST.^{2,5}

c) Publicidade negativa em SST com a divulgação dos resultados desfavoráveis às organizações nos inquéritos civis e criminais relativos às ocorrências de acidentes e doenças do trabalho, por meio da qual procura-se constranger aquelas onde ocorreram tais eventos. Este tipo de incentivo pode sensibilizar não só a alta administração das organizações, mas também acionistas e credores que temem a desvalorização da organização, perdas de capital e de credibilidade.^{6,7}

^a Resumo da tese de doutorado defendida em 29/11/2006 na Faculdade de Saúde Pública – USP, cujo original está disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde-02022007-162308/> >. Este resumo foi preparado para a VIII Semana da Pesquisa da FUNDACENTRO, realizada na cidade de São Paulo em 2008.

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

d) Publicidade de dados comparativos do desempenho da SST entre organizações do mesmo segmento, por meio da qual procura-se enaltecer as organizações que alcançaram os melhores desempenhos em SST e constranger as organizações que apresentam baixos desempenhos. As organizações, principalmente as grandes, podem ser influenciadas pela divulgação pública de um índice de medida de desempenho organizacional em SST. Geralmente os dirigentes das organizações são competitivos e preocupados com suas reputações, e a comparação deles com seus pares pode influenciar suas decisões para melhoria da SST⁸.

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

f) Flexibilização da ocorrência das fiscalizações programadas^c dos ambientes e condições de trabalho, promovendo a isenção ou priorização das fiscalizações programadas nas organizações, conforme o desempenho em SST delas num determinado período. Este incentivo permite fazer melhor uso dos recursos limitados de fiscalização. Além de demonstrar à sociedade que há um planejamento lógico na ocorrência delas.

A questão da pesquisa que norteou o desenvolvimento do trabalho foi a seguinte: “quais incentivos governamentais, se implementados, seriam os mais promissores para influenciarem a alta administração das organizações na melhoria da segurança e saúde no trabalho?”.

Neste contexto, os seguintes objetivos foram definidos:

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

METODOLOGIA

Em busca de respostas para a questão da pesquisa, foi selecionado um grupo de empresas de médio porte, do mesmo ramo de atividade econômica, e que está sujeito às mesmas políticas, legislações e regulamentações do governo federal. Assim, a pesquisa de campo foi dirigida ao segmento de terminais marítimos para graneis líquidos que operam no País, os quais são empresas que dispõem de uma variedade de tanques de superfície de pequeno e médio porte, de capacidades entre dez e cem mil metros cúbicos, com flexibilidade para armazenar os mais variados produtos líquidos, incluindo os liquefeitos, seja para uso próprio da companhia ou para terceiros, e com facilidades para operar com navios especializados e caminhões-tanque.

Foram identificadas sete companhias para participarem do estudo, as quais possuem um total de quinze terminais marítimos para graneis líquidos operando no País. Dentre essas sete companhias, duas delas optaram por não participar do estudo. As cinco companhias participantes possuem onze terminais marítimos para graneis líquidos, os quais estão distribuídos da seguinte forma: cinco na Baixada Santista-SP, um no Rio de Janeiro-RJ, um em Paranaguá-PR, um em Ipojuca-PE, um em Candeias-BA, um em São Luiz-MA e um no Rio Grande-RS.

Os sujeitos da pesquisa foram membros da alta administração com responsabilidade parcial ou total na aprovação de orçamentos e nas decisões finais relacionadas com a SST, os quais ocupavam cargos da seguinte natureza: diretor financeiro corporativo, diretor de terminal, gerente de terminal, líder de terminal, gerente corporativo do meio ambiente e segurança do trabalho. Utilizou-se um formulário composto por quarenta e três questões, abertas e fechadas, para auxiliar a realização das entrevistas, o qual foi testado e validado previamente. A coleta de informações ocorreu no período de julho de 2005 a fevereiro de 2006 e atendeu as diretrizes da Resolução nº 196, de 10 de outubro de 1996, do Conselho Nacional de Saúde, que estabelece a exigência da anuência livre e esclarecida dos participantes na pesquisa.

RESULTADOS

Os resultados da pesquisa revelaram que os incentivos estudados têm potencial para exercerem influência nas decisões dos membros da alta administração das companhias estudadas, com

^c Fiscalização programada é uma fiscalização de rotina, que foi planejada segundo as prioridades do órgão de fiscalização, e que não foi gerada por denúncia de irregularidade ou pela ocorrência de acidente grave / fatal.

exceção do incentivo na forma de estabelecimento de requisitos de SST nas licitações públicas, pois as organizações não possuem relações comerciais com o governo. Os incentivos governamentais na forma de flexibilização das alíquotas de recolhimento do SAT e na forma de flexibilização da frequência das fiscalizações programadas dos ambientes e condições de trabalho foram avaliados pelos membros da alta administração do segmento estudado como sendo os mais promissores para influenciarem suas decisões para melhoria do desempenho da SST.

Esses dois incentivos permitem promover a implementação voluntária de práticas de gestão da SST nas organizações, na medida em que a comprovação da conformidade com tais práticas se constitua num indicador proativo. Tais incentivos provocam conseqüências diretas e imediatas ao público-alvo, tanto na forma de recompensas como de punições, que são objetivas e facilmente mensuráveis. Os incentivos que exploram a publicidade de informações em SST, como é o caso do uso da publicidade negativa e da comparação dos desempenhos em SST, não têm a mesma diretividade, pois a influência que exercem nas decisões sobre SST depende de fatores como o nível da reação ou da pressão das partes interessadas sobre o público-alvo, a importância que a imagem corporativa tem para manter ou expandir os negócios das organizações atingidas, a repercussão e abrangência alcançada pela publicidade governamental.

Quanto às especificidades da flexibilização das alíquotas de contribuição do seguro acidente do trabalho, não se deve perder de vista que esta forma de incentivo não tem potencial para influenciar todas as empresas com a mesma intensidade, ou seja, o impacto desta medida varia conforme o tamanho das empresas, ramo de atividade, tecnologia utilizada etc. De forma geral, presume-se que enquanto o impacto nas grandes empresas pode ser significativo, nas micro e pequenas empresas pode ser pouco expressivo. Em ramos de atividade em que o custo com a mão de obra consome boa parte do faturamento, o incentivo terá um impacto maior quando comparado com a situação contrária. De forma análoga, haverá uma diferenciação entre empresas quando for considerado o nível de tecnologia empregado, pois esse fator pode determinar um menor ou maior número de atividades automatizadas, e conseqüentemente alterando a relação entre o custo da mão de obra e o faturamento da empresa. Outrossim, há que se considerar que provavelmente esse incentivo atua melhor como uma contra-medida, isto é, ele terá um efeito maior nas empresas que terão acréscimo nas alíquotas de recolhimento do SAT do que naquelas que terão redução.

Quanto à flexibilização da frequência das fiscalizações programadas com base no desempenho da SST e/ou na demonstração de conformidade com práticas voluntárias de gestão da SST, cabe lembrar as experiências americanas com o *OSHA's Maine 200 Program*, que consistiu em direcionar a intervenção governamental nas duzentas empresas com as mais altas taxas de benefícios decorrentes de acidentes e doenças naquele Estado, e com os Programas Voluntários de Proteção (*Voluntary Protection Programs - VPP*), que permite a suspensão das fiscalizações programadas nas empresas que demonstraram estar em conformidade com tais programas e atenderam determinados critérios de desempenho da segurança.

No entanto, deve-se levar em conta que o potencial deste incentivo será tanto maior na medida em que a ocorrência das fiscalizações seja percebida pelo público-alvo como alta, e que o impacto financeiro das penalidades seja também percebido como alto. Além disto, na medida em que o governo e a mídia dão mais publicidade às autuações impostas na área de SST, haverá um impacto maior nas empresas sensíveis à variação da imagem corporativa. Outrossim, dependendo das conseqüências que a alta administração possa sofrer pelas partes interessadas devido às autuações, esse incentivo poderá ter um potencial maior ou menor para influenciar o público-alvo no alcance do benefício. A possibilidade de suspensão das fiscalizações de SST acabou se revelando como um benefício bem valorizado pelos entrevistados, mesmo numa situação que o custo das autuações é percebido pelos entrevistados como baixo ou médio.

Quanto ao incentivo na forma de reconhecimento público em SST, terceiro na ordem de preferência, cabe salientar que vários governos estrangeiros têm empreendido esforços nesse sentido. Os dados obtidos junto aos entrevistados revelaram que esse incentivo é reconhecido como promissor para influenciar a conduta das organizações no desenvolvimento de esforços preventivos. No entanto, deve-se considerar a possibilidade dele atingir principalmente aquelas empresas que já estão num patamar elevado de desempenho. Assim, vislumbra-se que o impacto desse incentivo será muito menor naquelas com baixo desempenho em SST, ou naquelas em que a SST é pouco valorizada.

Quanto ao incentivo na forma de publicidade negativa, ao tentar identificar a situação que melhor reflete a influência deste incentivo, a maioria dos entrevistados indicou que a medida somente influenciará as decisões deles se provocar a manifestação ou reação adversa de clientes, acionistas ou outra parte interessada; o restante dos entrevistados indicou que haverá influência nas suas decisões sobre SST, independente de suas companhias serem alvo de publicidade negativa. É

importante considerar que os terminais marítimos para graneis líquidos estão inseridos num mercado competitivo em nível mundial, e a publicidade negativa pode propiciar a perda da confiança das partes interessadas e, até mesmo, a interrupção das operações e dos negócios. Além disto, a publicidade negativa pode sensibilizar acionistas e credores, que temem a desvalorização da organização e perdas de capital. Deste modo, pode haver pressão por parte desses atores para resolução dos problemas.

Quanto ao incentivo via publicidade de dados comparativos do desempenho da SST, a maioria dos entrevistados acredita que a divulgação de dados comparativos do desempenho da SST pelo governo terá uma influência especial nos casos das organizações classificadas abaixo da média do setor. Caso estivessem nessa condição, a maioria indicou que seria mais pressionada, ou ficaria mais constrangida, com o público interno (nível hierárquico acima ou subordinados). Os entrevistados estão inseridos em grandes corporações de capital aberto e respondem pelo desempenho dos terminais para níveis hierárquicos superiores, e a indicação de baixo desempenho compromete suas reputações. Um fator importante na comparação dos desempenhos organizacionais em SST é a divulgação ampla que a iniciativa deve ter. Outro fator é a seleção de indicadores representativos dos desempenhos organizacionais em SST em que se deve avaliar a capacidade do Estado não só em dar conta do processamento dos dados, mas também de garantir a atualização e credibilidade dos mesmos.

CONCLUSÕES

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

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

É desejável que o planejamento para a implantação de incentivos conte com um aporte de estudos que permitam vislumbrar o alcance de cada incentivo no público-alvo. Cada tipo de incentivo tem suas vantagens e limitações, e nenhum deles isoladamente é suficiente para garantir bons resultados em todo o universo das organizações. Há que se considerar que mesmo quando um estudo aponta que um determinado incentivo é promissor para influenciar o público-alvo, isto não é garantia do desencadeamento de ações para promoção da melhoria do desempenho da SST. Somente após o período de implantação e de assimilação pelas partes envolvidas, é que se pode obter dados que permitam inferir sobre a sua real eficácia.

REFERÊNCIAS

- ¹ PFEIFENBERGER, J.P.; TYE, W.B. Handle with care. A primer on incentive regulation. *Energy Policy*, Great Britain, v. 23, n. 9, p.769-779, 1995
- ² KPMG - Consulting. *Key management motivators in occupational health and safety*. Main report. v.1. Canberra: NOHSC, 2001.
- ³ WRIGHT, M.; MARSDEN, S. *Changing business behaviour - would bearing the true cost of poor health and safety performance make a difference?* Suffolk (United Kingdom): HSE Books, 2002.
- ⁴ Wright M, Marsden S, Turner D, Genna R. Survey of compliance with employers' liability compulsory insurance (ELCI) Act 1969. Prepared by Greenstreet Berman Ltd for the Health and Safety Executive. Research Report 188. Suffolk (United Kingdom): HSE Books; 2003.
- ⁵ TAIT, R.; WALKER, D. Motivating the workforce: the value of external health and safety awards. *Journal of Safety Research*, USA, v. 31, n. 4, p.243-251, 2000.
- ⁶ GUNNINGHAM, N. *CEO and supervisor drivers: review of literature and current practice*. Report prepared for the National Occupational Health and Safety Commission. Canberra: NOHSC, 1999.
- ⁷ DAVIS, C. *Making companies safe: what works?* A report to the Centre for Corporate Accountability. London: CCA, 2004.
- ⁸ HOPKINS, A. *New strategies for safety regulators: beyond compliance monitoring*. Working Paper 32. Australia, 2005. Disponível em: < <http://www.ohs.anu.edu.au>>. Acesso em: 10 jan. 2006.