

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

**Atribuições e desafios da inspeção do trabalho nas
estratégias para fundamentação das ações regressivas
acidentárias**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

MARCIO VINÍCIUS DIAS FREITAS

Brasília - DF

2019

MARCIO VINÍCIUS DIAS FREITAS

**ATRIBUIÇÕES E DESAFIOS DA INSPEÇÃO DO
TRABALHO NAS ESTRATÉGIAS PARA
FUNDAMENTAÇÃO DAS AÇÕES REGRESSIVAS
ACIDENTÁRIAS**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof^o. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

Brasília - DF

2019

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Freitas, Marcio Vinícius Dias

F866a Atribuições e desafios da inspeção do trabalho nas estratégias para fundamentação das ações regressivas acidentárias / Marcio Vinícius Dias Freitas – Brasília : IPEA, 2019.
147 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, 2019

Orientação: Roberto Rocha Coelho Pires

Inclui Bibliografia.

1. Acidentes de Trabalho. 2. Inspeção do Trabalho. 3. Prevenção de Acidentes. 4. Políticas Públicas. 5. Fiscalização. 6. Brasil. I. Pires, Roberto Rocha Coelho. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 363.11

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

MARCIO VINÍCIUS DIAS FREITAS

**Atribuições e desafios da inspeção do trabalho nas
estratégias para fundamentação das ações regressivas
acidentárias**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 01 de outubro de 2019.

COMISSÃO JULGADORA

Prof^ª. Dr^ª. Natália Massaco Koga - IPEA

Prof. Dr. Alexandre dos Santos Cunha - IPEA

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires – IPEA - Orientador

Brasília - DF

2019

Ao meu filho Thiago, minha maior fonte de amor e carinho e razão pela qual busco ser um indivíduo melhor a cada dia.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço ao professor Roberto Pires, pela dedicação, compreensão, paciência e apoio ao longo dos últimos meses de orientação a esse trabalho.

À Melissa que ao longo desses dois anos e em muitos momentos anteriores, independente das perdas, privações e restrições que se sucederam, me incentivou a buscar novos desafios e me apoiou nas rotinas impostas para realização do Mestrado,

Aos meus pais, Milton e Fátima, pelo apoio incondicional e dedicação que me permitiram ser o homem e o profissional que sou.

A todos os amigos conquistados na 3ª turma do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento do IPEA. A presença, o apoio, as risadas, os anseios e a amizade de vocês foram fundamentais ao longo desse percurso.

A todos os professores e servidores que se dedicam a fazer do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento do IPEA uma iniciativa de sucesso.

A todos aqueles amigos e profissionais que de forma direta ou indireta colaboraram para que eu conseguisse concluir mais essa jornada.

LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
AFT	Auditor Fiscal do Trabalho
CANPAT	Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CT-SST	Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho
CAT	Comunicação de Acidente de Trabalho
CF	Constituição Federal do Brasil
CGCOB	Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos
DEAT	Delegacia Especializada em Acidentes de Trabalho
Fundacentro	Fundação Jorge Duprat e Figueiredo
Getrin	Grupo de Trabalho Interinstitucional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MPT	Ministério Público do Trabalho
NR	Norma Regulamentadora
NEGUR	Núcleo de Segurança do Trabalho
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
PLANSAT	Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho
PPA	Plano Plurianual
PNSST	Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho
PEA	População Economicamente Ativa
PIP	Procedimento de Instrução Prévia
PFE-INSS	Procuradoria Especializada Federal do Instituto Nacional do Seguro Social
PGF	Procuradoria-Geral Federal
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEINT	Seção de Inspeção do Trabalho
SEGUR/RJ	Seção de Segurança e Saúde no Trabalho no Rio de Janeiro
SIT	Secretaria de Inspeção do Trabalho
SECAV	Setor de Planejamento, Controle e Avaliação
SEGUR/ES	Setor de Segurança e Saúde do Trabalho no Espírito Santo
SFIT-Web	Sistema Federal de Inspeção do Trabalho
SUS	Sistema Único de Saúde
SRTE	Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego
TAP	Termos de Abertura de Projeto
TST	Tribunal Superior do Trabalho

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de acidentes de trabalho entre 2006 e 2017.....	15
Gráfico 2 – Relação de acidentes de trabalho e PEA – 2006 a 2015.....	16
Gráfico 3 – Acidentes de trabalho com incapacidade permanente entre 2006 e 2017.....	17
Gráfico 4 – Acidentes de trabalho com óbito entre 2006 e 2017.....	18
Gráfico 5 – Valores arrecadados a partir das ações regressivas acidentárias.....	36
APÊNDICE C: Gráfico 6 – Análise de acidentes – Comparação entre as SRTEs de mesmo nível.....	123
APÊNDICE C: Gráfico 7 – Análise de acidentes – Desempenho das SRTEs de nível 1.....	124
APÊNDICE C: Gráfico 8 – Análise de acidentes – Desempenho das SRTEs de nível 2.....	125
APÊNDICE C: Gráfico 9 – Análise de acidentes – Desempenho das SRTEs de nível 3.....	126
APÊNDICE C: Gráfico 10 – Quantidade de AFTs em atividade fiscal – 2011 a 2018.....	129
APÊNDICE C: Gráfico 11 – Comparação da força de trabalho acumulada nas SRTEs de mesmo nível.....	131
APÊNDICE C: Gráfico 12 – Quantidade de AFTs nas SRTEs de nível 1.....	131
APÊNDICE C: Gráfico 13 – Quantidade de AFTs nas SRTEs de nível 2.....	132
APÊNDICE C: Gráfico 14 – Quantidade de AFTs nas SRTEs de nível 3.....	133
APÊNDICE C: Gráfico 15 – Quantidade relativa de análises de acidentes de trabalho por SRTE – 2011 a 2018.....	134
APÊNDICE C: Gráfico 16 – Desempenho relativo nas SRTEs de níveis distintos - 2011 a 2018.....	134
APÊNDICE C: Gráfico 17 – Desempenho relativo nas SRTEs de nível 1 - 2011 a 2018.....	135
APÊNDICE C: Gráfico 18 – Desempenho relativo nas SRTEs de nível 2 - 2011 a 2018.....	136
APÊNDICE C: Gráfico 19 – Desempenho relativo nas SRTEs de nível 3 - 2011 a 2018.....	136

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de ações regressivas acidentárias ajuizadas - 1991 a 2014.....	35
Tabela 2 – Quantidade relativa de Relatórios de Acidente de Trabalho por AFT – 2011 a 2018.....	58
APÊNDICE C: Tabela 3 – Quantidade de Relatórios de Acidente de Trabalho por SRTE – 2011 a 2018.....	122
APÊNDICE C: Tabela 4 – Quantidade de AFTs em cada SRTE – 2011 a 2018.	128
APÊNDICE C: Tabela 5 – Quantidade de AFTs em atuação em cada SRTE em todo o período.....	129

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estrutura de Oportunidades de Cumprimento da Legislação Trabalhista.....	43
Quadro 2 – Resumo das respostas ao questionário aplicado na SRTE/ES.....	73
Quadro 3 – Resumo das respostas aos questionários aplicados na SRTE/RJ.....	79
Quadro 4 – Resumo das respostas aos questionários aplicados na SRTE/MT.....	85
Quadro 5 – Análise comparativa das variáveis estudadas.....	92
APÊNDICE A: Quadro 6 – Descrição das NRs.....	114

RESUMO

Um olhar mais atento dos atores governamentais quanto às políticas públicas de prevenção de acidentes de trabalho se faz relevante em razão de os trabalhadores brasileiros encontrarem-se entre aqueles com maiores índices mundiais de adoecimento e morte em decorrência de suas atividades laborais e também em razão dos custos diretos e indiretos suportados pela sociedade em decorrência desses acidentes. Os instrumentos de fiscalização de acidentes de trabalho e de ajuizamento de ações regressivas acidentárias surgem como instrumentos de *enforcement* para as ações de prevenção de acidentes de trabalho. Ao mesmo tempo, a utilização de tais instrumentos gera desafios às instituições governamentais envolvidas por depender dos arranjos institucionais, da intersetorialidade e dos mecanismos de coordenação e de integração inseridos no contexto dessa política pública. Assim, o presente estudo se propôs a identificar as rotinas da inspeção do trabalho para o planejamento, execução e acompanhamento das estratégias de realização de análises sistemáticas dos acidentes de trabalho e articulação interinstitucional com a Procuradoria Especializada Federal do Instituto Nacional do Seguro Social para fundamentação das ações regressivas acidentárias previstas no Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, objetivando ainda identificar os arranjos institucionais e os mecanismos de coordenação e de integração presentes em três unidades regionais da inspeção do trabalho. A análise das atividades e procedimentos desenvolvidos no interior das unidades regionais permitiu concluir que o maior desempenho relativo da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Mato Grosso em comparação àquelas sediadas no Rio de Janeiro e no Espírito Santo decorreu de fatores relacionados à percepção da forma prioritária como o assunto foi tratado pela Secretaria de Inspeção do Trabalho, à inclusão do tema desde o planejamento das ações de análise de acidentes de trabalho, ao atendimento quase que imediato dos acidentes fatais noticiados, à designação de servidores para atuação em dedicação exclusiva na análise de acidentes de trabalho, à existência de uma relação institucional bem estabelecida com a unidade regional da Procuradoria Especializada Federal do Instituto Nacional do Seguro Social e às inovações trazidas pelas frequentes mudanças de servidores em funções gerenciais.

Palavras-chave: acidente de trabalho; ação regressiva acidentária; inspeção do trabalho; *enforcement*; arranjos institucionais; intersetorialidade; coordenação; integração.

ABSTRACT

A closer look by government actors on public policies for the prevention of occupational accidents is relevant because Brazilian workers are among those with the highest rates of illness and death worldwide as a result of their labor activities and also because of direct and indirect costs borne by society as a result of these accidents. The instruments for the inspection of occupational accidents and the filing of accidental regressive actions appear as enforcement instruments for the actions for prevention of occupational accidents. At the same time, the use of such instruments creates challenges for the government institutions involved as they depend on the institutional arrangements, intersectoriality and coordination and integration mechanisms in the context of this public policy. Thus, the present study aimed to identify the labor inspection routines for the planning, execution and monitoring of the strategies to perform systematic analysis of occupational accidents and interinstitutional articulation with the Federal Specialized Attorney of the National Institute of Social Insurance to substantiate accidental regressive actions contemplated in the National Plan for Safety and Health at Work, also aiming to identify the institutional arrangements and coordination and integration mechanisms present in three regional labor inspection units. The analysis of the activities and procedures developed within the regional units led to the conclusion that the higher relative performance of the Regional Superintendence of Labor and Employment in Mato Grosso compared to those based in Rio de Janeiro and Espírito Santo resulted from factors related to the perception of the priority the matter was dealt with by the Secretariat of Labor Inspection, the inclusion of the discussion about the theme since the planning of the occupational accident analysis activities, the almost immediate attendance of the reported fatal accidents, the designation of public servants to work exclusively in the analysis of occupational accidents, to the existence of a well-established institutional relationship with the regional unit of the Federal Specialized Attorney's Office of the National Institute of Social Insurance and to the innovations brought about by the frequent changes of public servants in managerial functions.

Keywords: occupational accident; accidental regressive actions; labor inspection; *enforcement*; institutional arrangements; intersectoriality; coordination; integration.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	A INSPEÇÃO DO TRABALHO NO CONTEXTO DOS ACIDENTES DE TRABALHO E DAS AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS.....	14
	2.1 Acidentes de trabalho.....	14
	2.2 Evolução das políticas públicas de segurança e saúde no trabalho.....	22
	2.3 Papel da inspeção do trabalho e do INSS nas ações regressivas por acidentárias...28	
3	ENFORCEMENT, ARRANJOS INSTITUCIONAIS, INTERSETORIALIDADE, COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO: UM REFERENCIAL TEÓRICO.....	41
	3.1 A análise de acidentes de trabalho e o ajuizamento de ações regressivas acidentárias como estratégias de <i>enforcement</i>	41
	3.2 Os arranjos institucionais, a intersectorialidade, os mecanismos de coordenação e integração nas ações da inspeção do trabalho.....	46
4	METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.....	55
	4.1 As estratégias metodológicas adotadas.....	55
	4.2 Análise descritiva dos Relatórios de Análise de Acidentes de Trabalho, seleção dos casos e estratégias de análise.....	56
5	ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS E DISCUSSÃO.....	62
	5.1 Análise dos dados referentes à Secretaria de Inspeção do Trabalho.....	62
	5.2 Análise dos dados referentes à SRTE/ES.....	71
	5.3 Análise dos dados referentes à SRTE/RJ.....	77
	5.4 Análise dos dados referentes à SRTE/MT.....	83
	5.5 Análise Comparativa entre as regionais.....	91
	5.5.1 Atuação da SIT - Acidentes de Trabalho e Ações Regressivas Acidentárias..93	
	5.5.2 Ações Regressivas Acidentárias no objetivo do projeto e Preocupação com custos previdenciários no planejamento.....	95
	5.5.3 Principal fonte para análise de acidentes de trabalho e Informação de acidente fatal na imprensa.....	96
	5.5.4 Dedicção exclusiva para análise de acidentes de trabalho.....	98
	5.5.5 Relação com a PFE-INSS e Temas abordados nos contatos com a PFE-INSS.....	100
	5.5.6 Rotatividade nas funções de chefia e coordenação.....	102
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	107
	APÊNDICE A - Quadro descritivo das NRs.....	114
	APÊNDICE B - Referencial teórico sobre <i>process-tracing</i> e análise comparativa.....	116
	APÊNDICE C – Análise descritiva dos Relatórios de Análise de Acidentes de Trabalho, seleção dos casos e estratégias de análise.....	122
	APÊNDICE D – Modelo de questionário aplicado aos Coordenadores de Projeto.....	142
	APÊNDICE E – Roteiro de entrevista realizada com os chefes de fiscalização.....	147

1. INTRODUÇÃO

Em um cenário atual de discussão acalorada entre os defensores e opositores da Reforma Trabalhista implementada e da Reforma da Previdência proposta pelo Governo Federal, devem ser discutidos mecanismos que promovam direta ou indiretamente a proteção à segurança e saúde do trabalhador e que permitam a diminuição dos gastos previdenciários suportados pela União.

Para enfrentar as mudanças propostas pelas duas reformas e alcançar os objetivos traçados pelo Governo Federal há desafios de integração e coordenação que demandam mecanismos de superação da atuação setorializada em que a burocracia estatal se encontra centrada.

Destaca-se que as políticas públicas de prevenção de acidentes de trabalho e de repressão às empresas que infringem as leis trabalhistas se mostram como instrumentos importantes para a proteção social dos trabalhadores vulneráveis, para a diminuição do déficit previdenciário e até mesmo para o desenvolvimento econômico nacional.

Uma das diversas estratégias que o Estado pode adotar para diminuir o déficit previdenciário, estimular a adoção de medidas preventivas para proteção da segurança e saúde dos trabalhadores e responsabilizar os empregadores em face do risco de adoecimento e morte dos trabalhadores é a proposição de ações regressivas previdenciárias por acidente de trabalho pela Procuradoria Especializada Federal do Instituto Nacional do Seguro Social (PFE-INSS). As ações regressivas previdenciárias por acidente de trabalho (doravante denominadas apenas ações regressivas acidentárias) são instrumentos processuais oriundos da judicialização para recuperação dos valores despendidos diretamente pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e, de forma indireta, pela sociedade, no pagamento de benefícios previdenciários aos trabalhadores ou suas respectivas famílias, em decorrência de acidentes de trabalho ocorridos por culpa ou dolo das empresas.

No presente estudo, pretende-se tratar sobre duas ações estratégicas de integração governamental na área de segurança e saúde no trabalho previstas no Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PLANSAT que podem permitir o aumento do número de ações regressivas acidentárias.

As duas ações estratégicas de interesse da presente pesquisa encontram-se previstas no Objetivo 3 do PLANSAT (Integração das ações governamentais de segurança e saúde no

trabalho), mais especificamente na Estratégia 3.1 (Articular as Ações Governamentais de Promoção, Proteção, Prevenção, Assistência, Reabilitação e Reparação da Saúde do Trabalhador). No item 3.1.7 daquela estratégia, encontra-se prevista a realização de análises sistemáticas dos acidentes de trabalho, priorizando os graves e fatais, com participação de entes públicos e privados, tendo como ator principal o então Ministério do Trabalho e como parceiros institucionais a Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho - CT-SST, o Tribunal Superior do Trabalho - TST, a Advocacia-Geral da União - AGU, o Ministério Público do Trabalho - MPT e atores governamentais nas três esferas de Poder. Já no item 3.1.10, está prevista a articulação dos extintos Ministérios da Previdência Social e do Trabalho com o Ministério da Saúde para fundamentação das ações regressivas, tendo como atores principais a Bancada de Governo da CT-SST e como parceiros institucionais os demais membros daquela Comissão, a AGU e atores governamentais nas três esferas (BRASIL, 2012).

Considerando seu papel de destaque para implementação das estratégias citadas, o presente estudo teve o objetivo de identificar as rotinas da inspeção do trabalho para o planejamento, execução e acompanhamento das duas ações governamentais integradas relacionadas diretamente à fundamentação das ações regressivas acidentárias, quais sejam, a realização de análises sistemáticas dos acidentes de trabalho e a articulação interministerial para fundamentação dessas ações, no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2018. Buscou-se, ainda, identificar as práticas administrativas adotadas para realização de análises sistemáticas dos acidentes de trabalho e para encaminhamento de relatórios de acidentes de trabalho à PFE-INSS.

A partir da análise das atividades e procedimentos desenvolvidos no interior de unidades descentralizadas da inspeção do trabalho, objetivou-se, também, identificar os mecanismos de coordenação e de articulação interinstitucional que estas unidades se utilizaram em relação às ações governamentais integradas para fundamentação das ações regressivas acidentárias, visando identificar elementos e experiências que auxiliassem na superação dos desafios enfrentados pela inspeção do trabalho.

Cumprе ressaltar que o presente estudo se delimitou a tratar apenas sobre o papel da inspeção do trabalho nas estratégias previstas no PLANSAT uma vez que a intenção é gerar conhecimento para dentro das unidades de inspeção do trabalho e permitir eventual

disseminação de boas práticas entre seus agentes.

Além desse capítulo inicial, a presente dissertação de Mestrado encontra-se dividida em outros cinco capítulos. Inicialmente, será apresentada a contextualização do objeto estudado, tratando sobre os acidentes de trabalho no Brasil, a evolução das políticas públicas de segurança e saúde no trabalho, com destaque para as principais estratégias desenvolvidas pelo Governo Federal desde a publicação das Consolidação das Leis do Trabalho até o lançamento do PLANSAT, e o papel da inspeção do trabalho e do INSS nas ações regressivas acidentárias. Em seguida, será apresentado o referencial teórico que servirá de base para demonstrar a importância do ajuizamento de ações regressivas acidentárias como instrumento de *enforcement* da política pública, bem como demonstrar os desafios relacionados aos arranjos institucionais, à intersetorialidade, coordenação e integração enfrentados pelas instituições e atores envolvidos. Em sequência, será apresentada a estratégia metodológica que orientou a presente pesquisa. Posteriormente, desenvolve-se a análise dos dados obtidos a partir de documentos relacionados ao planejamento da inspeção do trabalho e questionários e entrevistas com servidores que atuaram em coordenação de atividades de análise de acidentes de trabalho e de gestão da fiscalização em âmbitos locais. Por fim, serão apresentadas as considerações finais e os achados da pesquisa.

2. A INSPEÇÃO DO TRABALHO NO CONTEXTO DOS ACIDENTES DE TRABALHO E DAS AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS

2.1 Acidentes de trabalho

Os trabalhadores brasileiros figuram entre aqueles com riscos de maior gravidade e vulnerabilidade de adoecimento e morte no exercício de seu labor. Segundo dados do relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, divulgado em 2015, o Brasil encontrava-se na terceira posição entre os países com maior número de registros de mortes por acidentes de trabalho, ficando atrás apenas da China e dos Estados Unidos (PNUD, 2015).

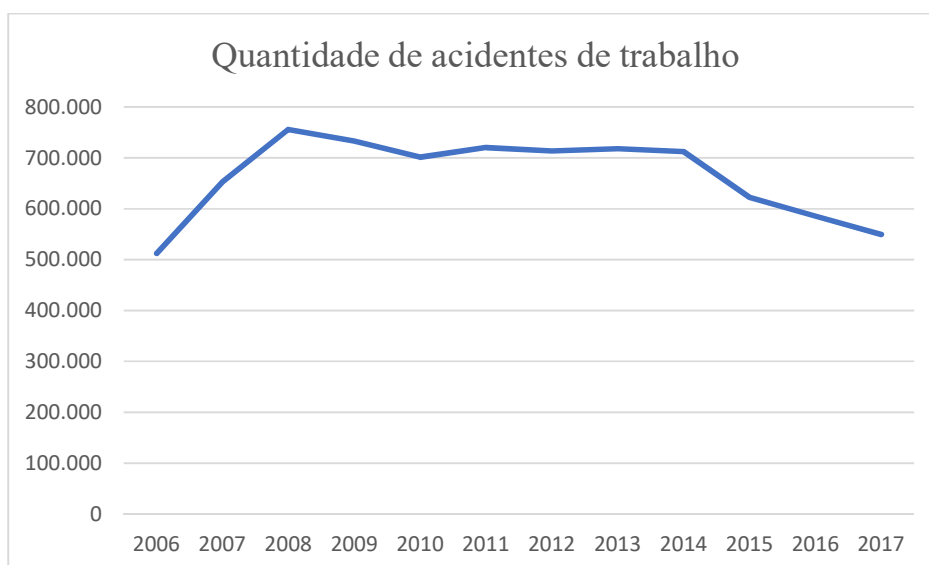
Dados divulgados pelo Observatório Digital de Saúde e Segurança do Trabalho, mantido pelo Ministério Público do Trabalho – MPT, em cooperação com a Organização Internacional do Trabalho - OIT, prestam conta de que, no período de janeiro de 2012 a julho de 2019, considerando apenas os trabalhadores com carteira de trabalho assinadas, houve

4.881.687 acidentes registrados no Brasil, com ou sem Comunicação de Acidente de Trabalho - CAT, perfazendo uma média anual de cerca de 697 mil casos. Além da precarização da atenção à saúde dos trabalhadores, deve-se ressaltar que, no mesmo período, os acidentes de trabalho geraram um custo de cerca de R\$ 85 bilhões aos cofres públicos oriundos da Previdência Social, decorrente dos gastos com os benefícios acidentários pagos pelo INSS. Destaca-se ainda que, ao se considerar o somatório dos afastamentos para o mesmo período, foram perdidos cerca de 380 milhões de dias de trabalho (MPT-OIT, 2019).

Cabe informar que, para fins da concessão de benefícios previdenciários, o acidente do trabalho é definido como sendo aquele que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho dos segurados especiais, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte, a perda ou a redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho. São ainda considerados acidentes de trabalho a doença profissional (produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade); a doença do trabalho (adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente); e os acidentes de trajeto (no deslocamento habitual de ida ou volta do trabalho pelo empregado ou durante atividades externas relacionados ao seu trabalho) (BRASIL, 1991).

Segundo os dados apresentados pelo INSS, considerando o período de 2006 a 2017, houve aumento da incidência de acidentes de trabalho nos anos iniciais, sendo que em 2008 foi registrada a maior quantidade de acidentes de trabalho (755.980), havendo manutenção dos patamares de acidentes anuais na casa dos 700 mil, até que, em 2015, iniciou-se um período de diminuição dos casos, tendo sido observados 549.405 acidentes de trabalho em 2017, conforme gráfico abaixo:

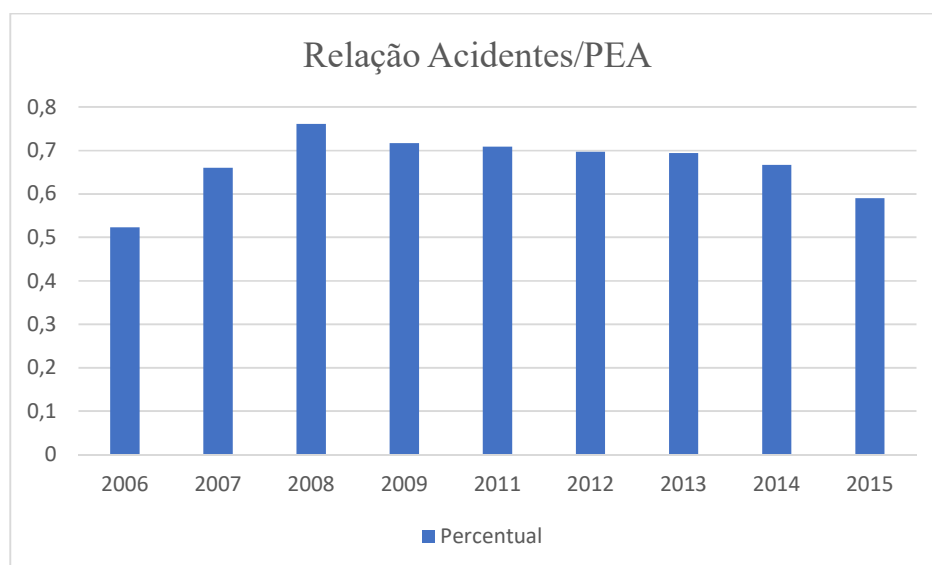
Gráfico 1 – Quantidade de acidentes de trabalho entre 2006 e 2017



Fonte: INSS

Por sua vez, ao se realizar a proporção do número de acidentes de trabalho em relação à População Economicamente Ativa - PEA, pode-se observar o mesmo comportamento da curva de valores em relação aos dados absolutos apresentados no gráfico anterior, cabendo informar que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE não divulgou as informações do ano de 2010. Sugere-se haver uma tendência de ocorrência de acidentes de trabalho no mesmo nível de evolução positiva ou negativa da quantidade de pessoas inseridas no mercado de trabalho. Por exemplo, ao passo que o número de acidentes de trabalho iniciou um movimento de redução em números absolutos, também houve queda quando se comparam esses números aos da PEA, conforme se observa no gráfico abaixo:

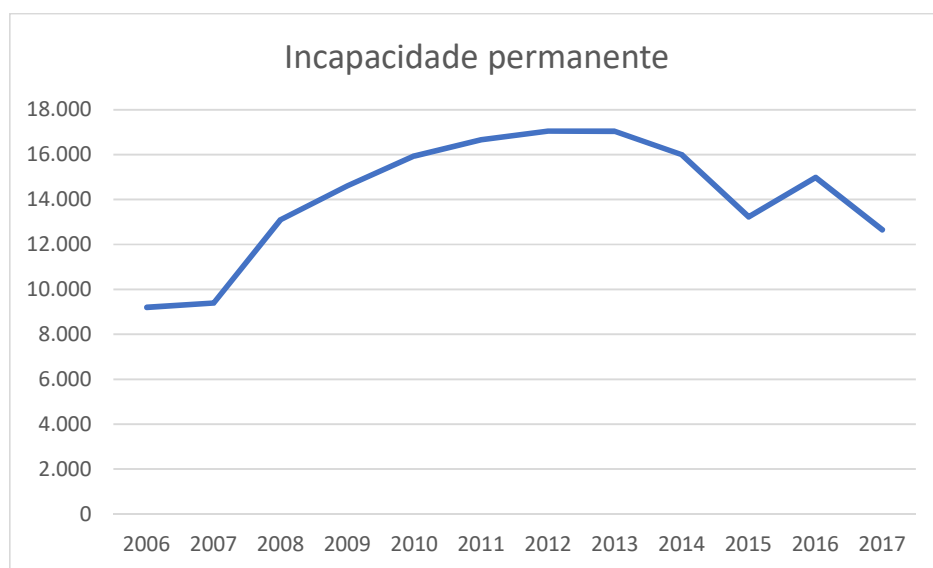
Gráfico 2 – Relação de acidentes de trabalho e PEA – 2006 a 2015



Fonte: INSS; IBGE

Para o mesmo período, considerando-se apenas a quantidade de acidentes de trabalho liquidados, isto é, aqueles cujos processos foram encerrados administrativamente pelo INSS, depois de completado o tratamento e indenizadas as sequelas, que levaram a uma incapacidade permanente do trabalhador, os dados do INSS apresentaram um padrão de comportamento semelhante aos vistos anteriormente. De 2007 para 2008, houve um aumento de quase 40% na quantidade de acidentes que levaram à incapacitação laboral permanente. A partir dali, houve ligeiro aumento nos anos seguintes, até que, em 2014, os números começaram a diminuir, havendo um considerável aumento em 2016, com posterior redução significativa em 2017, tendo sido verificados 12.651 acidentes de trabalho com lesão de incapacidade permanente dos trabalhadores em 2016, conforme gráfico a seguir:

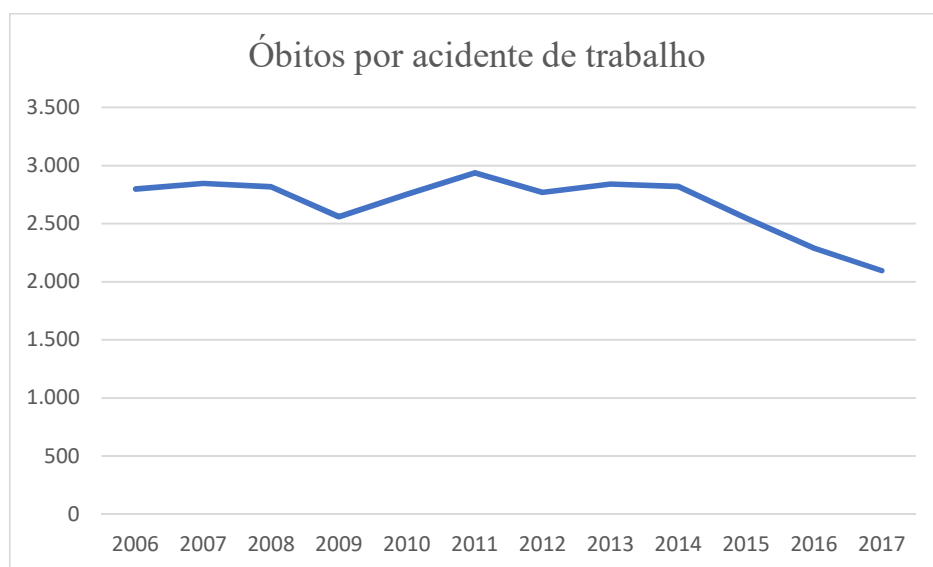
Gráfico 3 – Acidentes de trabalho com incapacidade permanente entre 2006 e 2017



Fonte: INSS

Por sua vez, os dados do INSS mostram um alto índice de óbitos decorrentes de acidentes de trabalho liquidados no mesmo período, havendo, inicialmente, manutenção dos patamares em valores próximos aos 2.800 acidentes com óbitos. A partir de 2015, percebe-se uma diminuição na ocorrência de acidentes fatais, tendo sido registrados 2.096 óbitos decorrentes de acidentes de trabalho em 2017, conforme dados apresentados abaixo:

Gráfico 4 – Acidentes de trabalho com óbito entre 2006 e 2017



Fonte: INSS

Deve-se ressaltar que a tendência de queda nos números apresentados acima não necessariamente reflete o impacto causado pelas políticas públicas de prevenção de acidentes de trabalho, podendo a diminuição ser meramente reflexo das conjunturas econômicas enfrentadas pelo país. O que se pretende com a apresentação dos números é ilustrar que, apesar da diminuição do número de casos, ainda são altos os números de óbitos e incapacitações dos trabalhadores brasileiros.

Cabe salientar ainda que os dados apresentados pelo INSS e pelo Observatório Digital de Saúde e Segurança do Trabalho se referem apenas aos trabalhadores segurados do próprio INSS. Ademais, deve-se ter em mente que há subnotificação das informações de acidentes de trabalho, em especial no que se refere aos trabalhadores informais e àqueles acidentes não informados pelos empregadores. A título exemplificativo, o próprio Observatório Digital de Saúde e Segurança do Trabalho, tendo como referência os acidentes de trabalho que resultaram em afastamento previdenciário, em 2018, apresenta informações de que teriam ocorrido 154,2 mil acidentes de trabalho não notificados, o que geraria um incremento de 24,7% em relação aos 623,8 mil acidentes de trabalho notificados (MPT-OIT, 2019).

Segundo Sá et al. (2017), a subnotificação dos acidentes de trabalho é um dado preocupante e pode estar atribuída à avaliação do profissional de que a situação ou lesão ocorrida não é de risco, a fatores como desconhecimento da obrigatoriedade da notificação do acidente, falta de tempo devido ao excessivo ritmo de trabalho ou até mesmo ao medo de dispensa pelo trabalhador. Aqueles autores apontam também que, apesar da importância da comunicação do acidente de trabalho e da incidência de multa em caso de sua ausência, muitas empresas não a realizam, com o intuito de impedir que o sinistro se torne conhecido e seus efeitos sejam operados.

Para Salim et al. (2011), os números oficialmente apresentados pelas instituições que divulgam as informações sobre acidentes de trabalho têm limitações decorrentes da subnotificação de casos, da representatividade espacial e setorial das informações e, por último, da má cobertura dos dados, que, além de não se estender ao setor informal do mercado de trabalho, é deficitária para o meio rural. Os autores argumentam ainda que no Brasil atual, ainda não há um sistema consolidado, padronizado e uniforme de registro de informações sobre acidentes de trabalho e sobre doenças relacionadas ao trabalho, sendo que os registros

administrativos existentes padecem ainda de maior representatividade quanto ao conjunto de eventos registrados e seu grau de cobertura.

Destaca-se ainda que, além dos custos previdenciários dos acidentes de trabalho, deve-se ter em mente que há outros custos diretos e indiretos suportados pelos governos, pelos trabalhadores e suas famílias e pelas empresas, como os relacionados ao Sistema Único de Saúde - SUS, aos seguros acidentários e às possíveis ações judiciais decorrentes dos acidentes, fazendo com que os gastos dos acidentes de trabalho sejam ainda maiores para a sociedade, para a economia nacional e para a Administração Pública.

Tendo por referência os dados obtidos em 25 capitais brasileiras, o Ministério da Saúde divulgou que os acidentes de trabalho representaram quase 40% dos atendimentos por acidentes e violências, que, por consequência, geraram custos nas portas de entrada de emergência, internações, reabilitações e medicamentos (BRASIL, 2017).

Segundo Eyerkauffer et al. (2019), os custos do acidente de trabalho são significativos para a sociedade, mas de difícil mensuração, uma vez que há consequências com valores inestimáveis, tais como sofrimento e a qualidade de vida do trabalhador acidentado e sua família, desmotivação dos demais trabalhadores e prejuízos de imagem, na produtividade, na competitividade e nas vendas das empresas, que podem sobrevir à ocorrência do acidente.

Segundo a OIT, para os trabalhadores há custos diretos, como a perda de rendimentos, possível perda do emprego e a morte, e indiretos, como o sofrimento do trabalhador acidentado e de sua família. Por sua vez, para os empregadores também há custos diretos, como a remuneração de um trabalho não realizado, despesas médicas e reparo ou substituição de máquinas ou equipamentos danificados, e custos indiretos, como tempo necessário para substituição, treinamento e equiparação da produtividade de um novo trabalhador ao acidentado e possibilidade de alteração nas relações de trabalho do empregador com os demais empregados (ILO, 1996).

Por outro lado, Ramos et al. (2014), defendem ainda que os custos para a sociedade são aqueles que não são suportados por empregadores ou empregados (e suas famílias), podendo ser citados a redução de impostos, os pagamentos de benefícios, a reabilitação e as atividades administrativas e legais relacionadas aos acidentes.

Como exposto, os acidentes de trabalho geram custos elevados das mais diversas

ordens, sendo alguns mensuráveis e outros não. Da mesma forma, não há dúvidas de que alguns acidentes, como os provocados por fenômenos da natureza, são inevitáveis. No entanto, apesar dos grandes benefícios trazidos, a estrutura capitalista, em que se encontram fundamentadas as relações trabalhistas, pode também ser responsabilizada por inúmeras perversidades sociais, podendo-se incluir entre elas a ocorrência de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais (AREOSA, 2015).

Segundo Santos (2012), em um mundo de mudanças tecnológicas e econômicas muito rápidas, ao longo dos anos surgiram fenômenos contraditórios, uma vez que, por um lado, os processos de reestruturação produtiva, a globalização e o aumento da competitividade econômica internacional colocam na agenda política questões como a diminuição do tamanho do Estado, menor interferência nas relações capital-trabalho e redução de direitos trabalhistas, mas, por outro lado, há aumento significativo das demandas por aumento da justiça social, da universalização de direitos e da redução dos riscos ocupacionais.

Em geral, os acidentes evitáveis são causados pela ausência, desgaste ou uso inadequado de equipamentos de proteção individual ou coletiva; falta de orientação sobre os riscos de acidentes no ambiente de trabalho; falta de investimentos na melhoria das condições de trabalho; fadiga em razão do excesso de esforço, excesso de jornada de trabalho e de pouco tempo de descanso do trabalhador; falhas nos equipamentos e máquinas utilizados; e, até mesmo, atuação ineficiente da Administração Pública, pela falta ou diminuta quantidade de ações preventivas e repressivas em relação à proteção do meio ambiente do trabalho e da segurança e saúde dos trabalhadores.

Para Filgueiras (2017b), no Brasil, em geral, há um padrão de gestão do trabalho predominantemente predatório, caracterizada por um comportamento empresarial que tende a buscar extrair o máximo de excedente do trabalho sem respeitar qualquer limite que considere entrave ao processo de acumulação, engendrando consequências deletérias para a saúde e segurança de quem trabalha, comumente caminhando no sentido da dilapidação, inutilização ou mesmo eliminação física dos trabalhadores.

Em razão tanto de seu potencial de prevenção e proteção à segurança e saúde dos trabalhadores quanto ao seu potencial para diminuição de custos previdenciários, aumento da produtividade e desenvolvimento nacional, políticas públicas voltadas à prevenção de

acidentes de trabalho têm sido adotadas pelos órgãos públicos que tratam sobre os direitos dos trabalhadores ao longo dos anos.

Nesse sentido, em 7 de novembro de 2011, foi instituída pelo Decreto nº 7.602, a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST (BRASIL, 2011). Em abril de 2012, tendo como fundamento os princípios, diretrizes e competências previstas no Decreto nº 7.602/2011, a CT-SST, instituída pela Portaria Interministerial nº 152, de 13 de maio de 2008 (BRASIL, 2008), elaborou o PLANSAT (BRASIL, 2012).

Dentre as diversas ações propostas no PLANSAT, o presente estudo tem como objetivo analisar os desafios enfrentados pela inspeção do trabalho em relação ao planejamento, execução e articulação das duas ações governamentais integradas relacionadas diretamente às ações regressivas acidentárias.

Cabe destacar que a proposição de ações regressivas acidentárias pela Procuradoria-Geral Federal - PGF, no exercício da representação do INSS, que podem ser subsidiadas por análises técnicas realizadas pelos Auditores Fiscais do Trabalho, é um mecanismo importante de ressarcimento das despesas públicas com as prestações sociais implementadas em face dos acidentes do trabalho e ao mesmo tempo um instrumento que pode ter efeitos preventivos e, potencialmente, pedagógicos, uma vez que, *a priori*, as empresas responsabilizadas podem passar a adotar melhores práticas para cumprimento das normas de proteção à segurança e saúde dos trabalhadores.

O PLANSAT propôs duas ações estratégicas que podem permitir o aumento do número de ações regressivas por acidente de trabalho. No item 3.1.7 daquele Plano encontra-se prevista a realização de análises sistemáticas dos acidentes de trabalho, priorizando os graves e fatais, com participação dos atores sociais, tendo como ator principal o então Ministério do Trabalho e como parceiros institucionais a CT-SST, o TST, a AGU, o MPT e atores governamentais nas três esferas. Já no item 3.1.10, está prevista a articulação dos extintos Ministérios da Previdência Social e do Trabalho com o Ministério da Saúde para fundamentação das ações regressivas, tendo como atores principais a Bancada de Governo da CT-SST e como parceiros institucionais os demais membros daquela Comissão, a AGU e atores governamentais nas três esferas (BRASIL, 2012).

2.2 Evolução das políticas públicas de segurança e saúde no trabalho

Apesar da existência de legislações anteriores, a promulgação do Decreto-Lei nº

5.452, de 1 de maio de 1943, que aprovou a CLT, pode ser considerada um marco referencial no que tange à proteção aos direitos dos trabalhadores. Ao longo de mais de 900 artigos, a CLT trata das diversas normas que regulam as relações individuais e coletivas de trabalho, dispondo sobre normas gerais e especiais de tutela do trabalho, sobre o contrato individual do trabalho, sobre organização sindical e convenções coletivas de trabalho, sobre a Justiça do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho, entre outros (BRASIL, 1943).

No entanto, as políticas públicas de prevenção aos acidentes de trabalho começaram a ser fortalecidas com a publicação da Lei nº 6.514, de 22 de dezembro de 1977, que alterou todos os artigos do Capítulo V da CLT, que trata das normas específicas de segurança e saúde no trabalho (BRASIL, 1977). Deve-se destacar que, apesar de ter sido publicada há mais de quatro décadas, dos 48 artigos alterados ou incluídos pela Lei nº 6.514/77, apenas dois deles foram revogados em momento posterior.

A supracitada lei incluiu na CLT competência para o extinto Ministério do Trabalho estabelecer disposições complementares sobre segurança e saúde no trabalho, tendo em vista as peculiaridades de cada atividade ou setor. De forma expressa, a CLT identificou a necessidade de que fossem criadas normas específicas sobre medidas de prevenção de acidentes e os equipamentos de proteção individual em obras de construção, demolição ou reparos; depósitos, armazenagem e manuseio de combustíveis, inflamáveis e explosivos; trabalho em escavações, túneis, galerias, minas e pedreiras; proteção contra incêndio em geral e as medidas preventivas adequadas; proteção contra insolação, calor, frio, umidade e ventos; proteção do trabalhador exposto a substâncias químicas nocivas, radiações ionizantes e não ionizantes, ruídos, vibrações e trepidações ou pressões anormais ao ambiente de trabalho; higiene nos locais de trabalho; e emprego das cores nos locais de trabalho, inclusive nas sinalizações de perigo (BRASIL, 1977).

Assim, em 8 de junho de 1978, o então Ministro de Estado do Trabalho, expediu a Portaria nº 3.214, aprovando as Normas Regulamentadoras - NR, previstas no Capítulo V, Título II, da CLT, relativas à Segurança e Medicina do Trabalho (MTB, 1978). Na ocasião, foram publicadas 28 NR, sendo que, atualmente, encontram-se em vigência 36 NR, conforme Quadro 1, constante do Apêndice A.

A publicação da Portaria nº 3.214/78 foi um novo marco para as políticas de prevenção de acidentes de trabalho, com potencial para gerar impactos relevantes na

preservação da integridade física dos trabalhadores. Segundo Filgueiras (2017a), as normas preveem uma hierarquia das medidas a serem adotadas pelas empresas para proteger a saúde dos trabalhadores, partindo da eliminação dos riscos existentes, depois pela adoção de proteções coletivas e, apenas em último caso, empregando os Equipamentos de Proteção Individual.

Não se pode deixar de mencionar o papel de destaque que a promulgação da Constituição Federal do Brasil – CF de 1988 teve para as políticas de proteção aos direitos dos trabalhadores, dos quais se destacam os relacionados à segurança e saúde no meio ambiente de trabalho. Sem contar o papel preventivo indireto gerado ao legislar sobre a jornada de trabalho, descanso e férias, o texto constitucional traz em seu art. 7º, inciso XXII, a garantia do direito de redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (BRASIL, 1988).

Em seu art. 196, ao tratar a saúde como um direito universal, a CF de 1988 prescreve ainda sobre a necessidade de adoção de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Ainda na Seção que trata sobre os direitos dos cidadãos à saúde, a CF atribui ao sistema único de saúde, entre outras, a competência de executar as ações de saúde do trabalhador e colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (BRASIL, 1988).

Ao tratar sobre a organização e o funcionamento do SUS, a Lei Orgânica da Saúde, Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, definiu a 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 (BRASIL, 1990).

Entre as ações previstas pela Lei nº 8.080/90, destacam-se a obrigatoriedade de prestar assistência ao trabalhador vítima de acidentes de trabalho ou portador de doença profissional e do trabalho; garantia de informação ao trabalhador e à sua respectiva entidade sindical e às empresas sobre os riscos de acidentes de trabalho, doença profissional e do trabalho, bem como os resultados de fiscalizações, avaliações ambientais e exames de saúde, de admissão, periódicos e de demissão, respeitados os preceitos da ética profissional; e

garantia ao sindicato dos trabalhadores de requerer ao órgão competente a interdição de máquina, de setor de serviço ou de todo ambiente de trabalho, quando houver exposição a risco iminente para a vida ou saúde dos trabalhadores (BRASIL, 1990).

Apesar de não ser o objeto do presente estudo, cumpre destacar que, segundo Souza e Machado (2012), com a promulgação da CF de 1988 e da Lei Orgânica da Saúde, iniciou-se um processo de disseminação institucional da Saúde do Trabalhador no SUS com a expansão dos Programas de Saúde do Trabalhador e dos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador anteriormente existentes.

A inclusão da garantia de diminuição de riscos inerentes à atuação laboral e necessidade de implementação de ações voltadas à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, foi importante para que o Brasil ratificasse a Convenção nº 155 da OIT, que versa sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores. Apesar de aquela Convenção ter sido aprovada na 67ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em 1981, o Brasil só a aprovou por meio do Decreto Legislativo nº 2, de 17 de março de 1992, a tendo ratificado em maio daquele ano e, apenas em 29 de setembro de 1994, a promulgado a partir da publicação do Decreto nº 1.254, de 29 de setembro de 1994 (BRASIL, 1994).

A Convenção nº 155 da OIT traz em seu art. 4º o prenúncio do que em momento posterior originaria uma política pública nacional relacionada à segurança e saúde dos trabalhadores (Brasil, 1994):

Art. 4 - 1. Todo Membro deverá, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, e levando em conta as condições e as práticas nacionais, formular, pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio-ambiente de trabalho.

2. Essa política terá como objetivo prevenir os acidentes e os danos à saúde que forem consequência do trabalho tenham relação com a atividade de trabalho, ou se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio-ambiente de trabalho.

Considerando que a Convenção nº 155 da OIT é de 1981 e que apenas em 1994 o Governo Federal promulgou a ratificação do Brasil, infere-se que a implementação de uma política nacional de segurança e saúde no trabalho não esteve incluída no rol de prioridades das ações governamentais. Apesar do fortalecimento das ações voltadas para promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, incluindo aí a realização de três Conferências Nacionais de Saúde do Trabalhador, os arranjos institucionais e políticos não confluíram no sentido de

permitir a instituição da política nacional sobre o tema.

Tal fato começou a ser desenhado a partir da publicação da Portaria Interministerial MPS/MS/MTE nº 153, de 13 de fevereiro de 2004, que constituiu o Grupo de Trabalho Interministerial, composto por representantes do então Ministério da Previdência Social, da Saúde e do Trabalho, que, entre outros, tinha como objetivo elaborar a proposta da Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador, observando as interfaces existentes e ações comuns entre os diversos setores do Governo (BRASIL, 2004). Em 3 de maio de 2005, a partir de texto elaborado por aquele grupo de trabalho, foi publicada a Portaria Interministerial MPS/MS/MTE nº 800, disponibilizando para consulta pública o texto base da Minuta da PNSST (BRASIL, 2005).

Nos anos que se sucederam houve pouco avanço no cenário nacional para implementação da PNSST. No entanto, em 31 de maio de 2006, a OIT publicou a Convenção nº 187, sobre o marco para a promoção da segurança e saúde no trabalho, podendo-se destacar entre seus objetivos a inclusão nos debates das organizações mais representativas de empregadores e trabalhadores para que em conjunto com as instâncias governamentais pudessem promover a melhoria contínua da segurança e saúde no trabalho, a fim de prevenir lesões, doenças e mortes causadas pelo trabalho através do desenvolvimento de uma política, de um sistema e de um programa nacional (ILO, 2006). Cumpre informar que, apesar dos avanços na atuação tripartite para construção e acompanhamento das políticas de segurança e saúde no trabalho, o Brasil ainda não é signatário da Convenção nº 187.

Ainda no cenário mundial, cabe ressaltar que, em maio de 2007, a Organização Mundial de Saúde - OMS, aprovou em sua 60ª Assembleia Mundial de Saúde, o Plano Global de Ação sobre Saúde dos Trabalhadores 2008-2017 (WHO, 2007). Em tal Plano, a OMS convidou os Estados Membros a adotarem uma série de estratégias para prevenção de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, entre as quais se destacam:

- delinear, em colaboração com trabalhadores, empregadores e suas organizações, planos e políticas nacionais apropriados para a implementação do plano global de ação para a saúde dos trabalhadores e estabelecer mecanismos e diretivas legais adequados à sua implementação, monitorização e avaliação;
- trabalhar para a cobertura total de todos os trabalhadores, incluindo os da economia informal, pequenas e médias empresas, agricultura e trabalhadores migrantes e contratados, com intervenções essenciais e serviços de saúde ocupacional básicos para a prevenção primária das doenças e lesões ocupacionais e relacionadas com o trabalho;
- garantir a colaboração e ação concertada entre todos os programas nacionais de saúde relevantes para a saúde dos trabalhadores, tais como os relacionados com a prevenção das doenças e lesões ocupacionais, doenças transmissíveis e crônicas, promoção da saúde,

saúde mental, saúde ambiental e desenvolvimento de sistemas de saúde; e

- incentivar a integração da saúde dos trabalhadores nas políticas nacionais e setoriais para o desenvolvimento sustentado, redução da pobreza, emprego, comércio, proteção do ambiente e educação.

A ampliação da participação ativa dos diversos atores envolvidos nas políticas de segurança e saúde dos trabalhadores e a articulação de arranjos intersetoriais propostas no âmbito da OIT e da OMS, culminaram por influenciar as decisões políticas brasileiras e resultaram na publicação da Portaria Interministerial MPS/MTE/MS nº 152, de 13 de maio de 2008, que instituiu a CT-SST, com o objetivo de avaliar e propor medidas para implementação da Convenção nº 187 da OIT (BRASIL, 2008).

À CT-SST, formada por seis representantes do Governo Federal, seis representantes dos empregadores e outros seis dos trabalhadores, foram atribuídas as seguintes competências (BRASIL, 2008):

- i. revisar e ampliar a proposta da PNSST, elaborada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Interministerial nº 1.253, de 13 de fevereiro de 2004, de forma a atender às Diretrizes da OIT e ao Plano de Ação Global em Saúde do Trabalhador, aprovado na 60ª Assembleia Mundial da Saúde ocorrida em 23 de maio de 2007;
- ii. propor o aperfeiçoamento do sistema nacional de segurança e saúde no trabalho por meio da definição de papéis e de mecanismos de interlocução permanente entre seus componentes; e
- iii. elaborar um Programa Nacional de Saúde e Segurança no Trabalho, com definição de estratégias e planos de ação para sua implementação, monitoramento, avaliação e revisão periódica, no âmbito das competências do Trabalho, da Saúde e da Previdência.

Após elaboração do texto base da nova política pela CT-SST e apreciação das instâncias administrativas envolvidas, foi publicado o Decreto nº 7.602, de 7 de novembro de 2011, dispondo sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho. Os objetivos atribuídos à PNSST são a promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador e a prevenção de acidentes e de danos à saúde advindos, relacionados ao trabalho ou que ocorram no curso dele, por meio da eliminação ou redução dos riscos nos ambientes de trabalho (BRASIL, 2011).

O Decreto nº 7.602/11 dispõe ainda sobre os princípios que norteiam a PNSST, sobre as competências do Ministério da Saúde e dos extintos Ministérios do Trabalho e da Previdência Social, sobre a responsabilidade da CT-SST na gestão participativa da PNSST e sobre a necessidade de que as ações no âmbito da PNSST constem do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, elencando também um rol de diretrizes a serem seguidas.

Por fim, em abril de 2012, foi lançado o PLANSAT, que propôs estratégias e ações a serem desenvolvidas para cada uma das diretrizes da PNSST (CT-SST, 2012). Ao todo, foram estabelecidos oito objetivos, divididos em 27 estratégias e 74 ações. Para cada uma das ações, além dos prazos para implementação (curto, médio ou longo), são definidos os atores responsáveis por sua realização, podendo as ações serem desenvolvidas diretamente por um ou mais órgãos, elencando-se ainda os parceiros institucionais que podem colaborar na implementação, execução e acompanhamento das ações. São exemplos de responsáveis diretos, além dos Ministérios do Trabalho, da Saúde e da Previdência Social, a própria CT-SST, as organizações dos trabalhadores e empregadores e a Bancada de Governo que a compõe e a Fundação Jorge Duprat e Figueiredo – Fundacentro. Por sua vez, podem ser citados como exemplos de parceiros institucionais a AGU, entidades do Sistema S, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, a Receita Federal do Brasil e o MPT.

2.3 Papel da inspeção do trabalho e do INSS nas ações regressivas por acidentes de trabalho

Para fins de analisar o papel desempenhado pelo então Ministério do Trabalho e pelo INSS nas duas ações estratégicas do PLANSAT que podem permitir o aumento do número de ações regressivas por acidente de trabalho, deve-se destacar as competências e atribuições de cada um desses atores.

Considerando que as práticas capitalistas que vêm vulnerabilizando os trabalhadores brasileiros devem ser fiscalizadas pelo Estado, a inspeção do trabalho tem desempenhado um papel relevante nas etapas de planejamento, implementação e monitoramento das políticas públicas voltadas à prevenção de acidentes de trabalho.

No âmbito do extinto Ministério do Trabalho, a unidade responsável por formular, propor e executar as diretrizes para estabelecimento de políticas na área de segurança e saúde do trabalhador e combate a todas as formas de trabalho degradante era da Secretaria de Inspeção do Trabalho – SIT, com apoio das 27 Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego - SRTE, unidades descentralizadas nos Estados e no Distrito Federal, subordinadas diretamente ao Ministro de Estado e que atuaram especificamente na sua área de jurisdição (BRASIL, 2016).

Após a extinção do Ministério do Trabalho e, consecutiva, distribuição de suas funções para o Ministério da Economia, a Secretaria de Inspeção do Trabalho foi

transformada em Subsecretaria, guardando ainda algumas das competências que detinha aquela Secretaria. Entre elas, destacam-se seu papel em formular e propor as diretrizes e as normas de atuação da área de segurança e saúde do trabalhador; propor ações, no âmbito do Ministério, que visem à otimização de sistemas de cooperação mútua, ao intercâmbio de informações e ao estabelecimento de ações integradas entre as fiscalizações federais; e supervisionar as atividades destinadas ao desenvolvimento de programas e ações integradas de cooperação técnico-científica com organismos nacionais e internacionais no âmbito de sua competência (BRASIL, 2019).

Cumprir ressaltar que, independente da vinculação a um ou outro órgão da Administração Pública, o que se pretende no presente estudo é avaliar a política pública implementada e o papel da inspeção do trabalho, a qual compete à União organizar, manter e executar, conforme previsão constitucional (BRASIL, 1988).

Por sua vez, a etapa de execução das ações a serem realizadas nas políticas de prevenção aos acidentes de trabalho cabe aos Auditores Fiscais do Trabalho, vinculados à SIT. A inspeção do trabalho encontra-se disciplinada no Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002, que, entre outros regramentos, estabelece competências para os Auditores Fiscais do Trabalho, destacando-se aquelas com maior relevância em sua atuação nas políticas de prevenção de acidentes de trabalho (BRASIL, 2002):

- inspecionar os locais de trabalho, o funcionamento de máquinas e a utilização de equipamentos e instalações;
- averiguar e analisar situações com risco potencial de gerar doenças ocupacionais e acidentes do trabalho, determinando as medidas preventivas necessárias;
- notificar as pessoas sujeitas à inspeção do trabalho para o cumprimento de obrigações ou a correção de irregularidades e adoção de medidas que eliminem os riscos para a saúde e segurança dos trabalhadores, nas instalações ou métodos de trabalho;
- quando constatado grave e iminente risco para a saúde ou segurança dos trabalhadores, expedir a notificação a que se refere o item anterior, determinando a adoção de medidas de imediata aplicação;
- coletar materiais e substâncias nos locais de trabalho para fins de análise, bem como apreender equipamentos e outros itens relacionados com a segurança e saúde no trabalho, lavrando o respectivo termo de apreensão;
- propor a interdição de estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, ou o embargo de obra, total ou parcial, quando constatar situação de grave e iminente risco à saúde ou à integridade física do trabalhador, por meio de emissão de laudo técnico que indique a situação de risco verificada e especifique as medidas corretivas que deverão ser adotadas pelas pessoas sujeitas à inspeção do trabalho, comunicando o fato de imediato à autoridade competente; e
- analisar e investigar as causas dos acidentes do trabalho e das doenças ocupacionais, bem como as situações com potencial para gerar tais eventos.

Entre as normas infralegais, a Portaria MTE nº 546, de 11 de março de 2010, ao disciplinar sobre a forma de atuação da inspeção do trabalho, foi a primeira a tratar sobre a obrigatoriedade de que o planejamento das ações fiscais fosse realizado com base na execução de projetos, com metas a serem cumpridas pelas respectivas equipes de trabalho, sendo elaborados diretamente pelas Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, sob orientação da SIT (MTb, 2010).

A supracitada Portaria findou por ser um marco na mudança de atuação da inspeção do trabalho. A estruturação do planejamento das fiscalizações com foco em atividades econômicas ou temas específicos, identificados através de diagnóstico realizada no âmbito das unidades regionais, permitiu que a gestão e as ações de cada projeto fossem descentralizadas, sob responsabilidade de cada uma das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego e sob orientação da SIT.

A Portaria MTE nº 546/2010 também inovou ao dar autonomia às unidades descentralizadas na tomada de decisão sobre a quantidade de projetos a serem realizados, devendo ser considerada a compatibilidade com os recursos humanos, físicos e financeiros disponíveis em cada SRTE, contribuindo para uma atuação eficiente e eficaz da auditoria fiscal do trabalho.

Em 11 de maio de 2016, a Portaria MTPS nº 643 revogou aquela de 2010, mas manteve o planejamento e execução das ações fiscais organizados na forma de projetos. Sobre os acidentes de trabalho, o normativo vigente define que a fiscalização para análise de acidente do trabalho é aquela resultante de ordem de serviço que tem como objetivo a coleta de dados e informações para identificação do conjunto de fatores causais envolvidos na gênese de acidente do trabalho grave ou fatal (MTPS, 2016).

Por sua vez, as diretrizes para as análises de acidentes de trabalho efetuadas pelos auditores fiscais do trabalho encontram-se disciplinadas na Instrução Normativa nº 88, de 30 de novembro de 2010. A referida IN trata da obrigatoriedade do auditor fiscal do trabalho designado ter que elaborar relatório de análise de acidente do trabalho ao Chefe da Seção ou Setor de Segurança e Saúde no Trabalho de sua unidade. Trata também que a instrução do relatório deverá se dar com o maior número possível de elementos probatórios, podendo ser incluídos diagramas, esquemas, fotos, vídeos e outros recursos. Relevante destacar que o texto normativo também traz a obrigatoriedade de a unidade descentralizada encaminhar

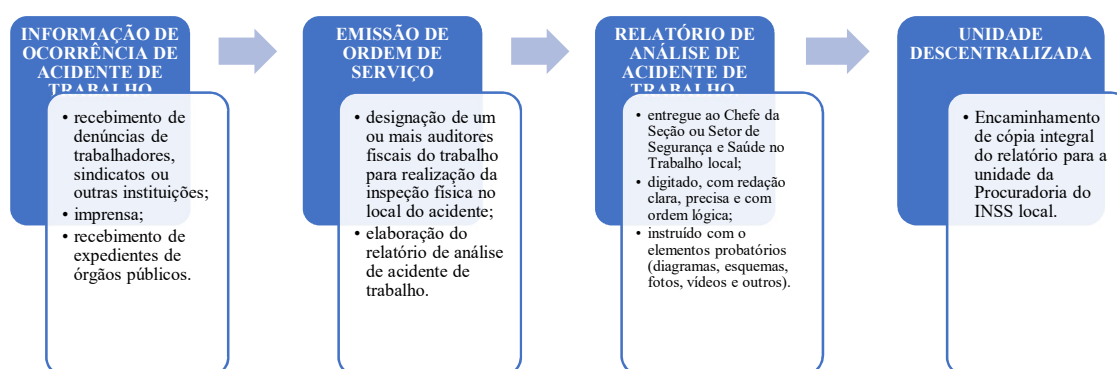
cópia integral do relatório circunstanciado e seus anexos à Procuradoria da União no Estado, para que seja proposta a devida ação regressiva acidentária contra os responsáveis (SIT, 2010).

Cumprir informar que, em 2008, foi celebrado o Acordo de cooperação técnica nº 8/2008, entre os extintos Ministérios do Trabalho e Emprego e da Previdência Social, com a interveniência do INSS, elencando um conjunto de obrigações das partes. Trimestralmente os dados das CAT seriam disponibilizados para o MTE para subsidiar as investigações. Por outro lado, os relatórios das análises de acidente do trabalho seriam enviados à PFE-INSS como subsídio para futuras ações regressivas acidentárias.

No âmbito do extinto Ministério do Trabalho, iniciado em 2010 e encerrado anos depois, foi criado também o Projeto SIRENA, que objetivava a inclusão dos dados das análises de acidentes de trabalho em banco de informações nacional e o fortalecimento da articulação interinstitucional.

Para fins de melhor visualização dos procedimentos adotados, segue, abaixo, fluxograma apresentando a dinâmica de entrada, tramitação interna e saída dos processos relacionados à análise de acidentes de trabalho nas unidades descentralizadas do extinto Ministério do Trabalho.

FLUXOGRAMA DOS PROCESSOS DE ACIDENTES DE TRABALHO NO MTb



No âmbito do INSS, cabe à Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, órgão de execução da PGF, a competência para exercer atividades de consultoria e assessoramento jurídicos e auxiliar os demais órgãos de execução da PGF na apuração de liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às atividades do INSS, para

inscrição em dívida ativa e cobrança (BRASIL, 2019).

No que lhe concerne, o dever de agir da Administração Pública em relação à proposição das ações regressivas por acidente de trabalho encontra-se disposta no artigo 120 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, *in verbis* (BRASIL, 1991):

Art. 120. Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis.

Segundo Maciel (2013), a propositura das ações regressivas acidentárias pelo INSS pretende alcançar três objetivos, representados pelas pretensões de natureza ressarcitória, punitiva e preventiva. A pretensão ressarcitória é mais evidente e consiste no ressarcimento aos cofres públicos das despesas relativas às prestações sociais concedidas em face dos acidentes do trabalho ocorridos por culpa dos empregadores. Na pretensão punitiva, a condenação ao ressarcimento é um castigo imposto aos empregadores que, por descumprirem as normas de saúde e segurança do trabalho, incorrem em um ilícito contra a vida e a integridade física dos trabalhadores. Por fim, na pretensão preventiva (ou dissuasora) há uma eficácia prospectiva, pois o objetivo é evitar ou diminuir o cometimento de ilícitos contra os trabalhadores, formando uma consciência preventiva por parte dos empregadores.

Para Chaves (2016), as ações regressivas guardam uma característica de repressão, além de prevenir eventuais descumprimentos a normas de saúde e segurança do trabalho, assegurando, assim, o cumprimento das normas e diminuindo os riscos no meio ambiente do trabalho. Para aquela autora, o caráter repressor das ações regressivas, por meio da condenação ao restabelecimento dos cofres públicos, com a indenização pecuniária imposta ao ofensor às normas de saúde e segurança do trabalho, possui, sem dúvida, natureza pedagógica para empresas descumpridoras de tais normas.

Segundo Zimmermann (2010), a efetiva utilização das ações regressivas acidentárias pode vir a contribuir de outras formas para a melhoria do meio ambiente do trabalho, especialmente, se o resultado econômico das condenações não gerar reflexos apenas nos cofres públicos, mas de alguma maneira retornar para a sociedade, mesmo que parcialmente, principalmente através de investimentos efetuados pelo segurador social na qualificação do ambiente laboral por meio da implementação de políticas públicas de prevenção.

Chaves (2016) traz à tona um alerta de que, no âmbito das ações regressivas acidentárias, não há ressalvas jurídicas em relação às penalidades que podem ser impostas às empresas de pequeno porte e às microempresas. A autora simula um caso em que um empregado de 25 anos de idade passaria a receber o benefício previdenciário decorrente de acidente do trabalho por invalidez no valor de R\$ 1.000,00, sugerindo que a Previdência Social deverá tentar ressarcir aos cofres públicos por ação regressiva o valor aproximado de R\$ 625.000,00. Nesse caso, defende a autora que tais valores não se coadunam com a capacidade financeira das empresas de pequeno porte, bem como as das microempresas, uma vez que, na maioria das vezes, ultrapassa até mesmo o faturamento bruto anual dessas organizações.

A preocupação com a capacidade financeira das empresas se faz mais relevante ainda quando se tem em mente que, para fins de permitir o ressarcimento dos prejuízos suportados tanto pelo INSS quanto pela sociedade, o ajuizamento das ações regressivas acidentárias pode incluir todas as despesas que o INSS custeou ou custeará em razão do acidente do trabalho. Destarte, o ressarcimento não se limita ao valor pago pelo INSS diretamente com os benefícios acidentários, mas também pode incluir os custos despendidos com recursos humanos, deslocamentos, uso de equipamentos ou outros diretamente vinculados ao acidente de trabalho que motivou a ação de ressarcimento.

Para evitar o encerramento das atividades empresariais e a consequente demissão de outros empregados, a ação regressiva tem de cumprir seu papel pedagógico resultando no objetivo maior de sua política pública que é a tutela da saúde e da vida dos trabalhadores, por meio do estímulo à observância das normas de saúde e segurança laborais pelos mantenedores das condições ambientais de trabalho, condenando as empresas de pequeno porte, bem como microempresas, em obrigações de fazer, ou seja, na adoção de medidas de proteção à saúde e segurança do trabalhador no meio ambiente laboral, além de um ressarcimento diferenciado, na medida de sua capacidade financeira, que deveria ser avaliada no caso concreto, ante o vácuo legislativo (CHAVES, 2016).

Não se pretende com tal prática privilegiar os interesses das empresas em detrimento da proteção da integridade física e da vida dos trabalhadores, deixando que o viés econômico prevaleça sobre o viés social, mas sim de permitir condições mínimas de operacionalidade às empresas de menor porte, para que a geração de emprego continue aumentando e

garantindo outros direitos relacionados ao mundo do trabalho, como a dignidade, o valor social do trabalho e a livre iniciativa. Destarte, se faz necessária a reflexão sobre as melhores formas de restituição dos valores custeados pela Previdência Social e pela sociedade com os acidentes de trabalho que garantam as pretensões de natureza ressarcitória, punitiva e preventiva das ações regressivas, mas que, ao mesmo tempo, mantenham a capacidade operacional das empresas de menor porte.

Sanchez (2009) destaca que o excesso de obrigações dos empregadores poderia ter um viés negativo por funcionar como três frentes de punição: a primeira, ao suportar o custo do Seguro de Acidente de Trabalho, previsto no texto constitucional e introduzido no ordenamento jurídico pela Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; o segundo, ao ser autuado e posteriormente multado por descumprimento das normas de segurança e saúde no trabalho pelos auditores fiscais do trabalho; e, por fim, por ser réu em ação regressiva acidentária e ser, após o devido processo legal, obrigado a indenizar a Previdência Social.

No entanto, Zimmermann (2010) argumenta que, se a empresa decide descumprir as normas relativas ao dever de redução ou eliminação dos riscos do trabalho, deve assumir todos os ônus decorrentes desse ato, tendo em vista estarem previstos na legislação, o que permite que tenha prévio conhecimento a respeito e possa tomar a decisão levando todos os fatores em consideração, optando pela que lhe pareça mais favorável. Assim, se a empresa entende como mais favorável descumprir as normas relacionadas à segurança e saúde no trabalho, ou seja, não ter que investir de imediato em equipamentos de segurança e serviços de saúde, não será por falta de noção das consequências que essa decisão poderá acarretar, pelas quais deverá, portanto, se responsabilizar.

Apesar de a responsabilização dos empregadores que agirem de forma negligente quanto às normas de segurança e saúde do trabalho estar prevista desde 1991, ao longo de mais de 15 anos, o ajuizamento de ações regressivas acidentárias não era tratado de forma prioritária no âmbito do INSS, sendo tais ações atribuídas aos Procuradores Federais lotados no Setor de Benefícios, com caráter estritamente ressarcitório da despesa previdenciária (MACIEL, 2018).

Nada obstante, considerando o potencial benéfico, direto e indireto, aos trabalhadores, o Conselho Nacional de Previdência Social, em 27 de junho de 2007, editou a Resolução nº 1.291, recomendando ao INSS, por intermédio da PFE-INSS, que fossem

adotadas as medidas competentes para ampliar as proposituras de ações regressivas contra os empregadores considerados responsáveis por acidentes do trabalho, a fim de tornar efetivo o ressarcimento dos gastos do INSS, priorizando as situações que envolvam empresas consideradas grandes causadoras de danos e aquelas causadoras de acidentes graves, dos quais tenham resultado a morte ou a invalidez dos segurados (CNPS, 2007).

Posteriormente, em 27 de agosto de 2008, a Coordenadoria-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF expediu uma portaria que incluiu as ações regressivas acidentárias entre as ações judiciais que estariam sujeitas à acompanhamento prioritário pelas Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados, Procuradorias Seccionais Federais e Escritórios de Representação (AGU, 2008). Em momento posterior, a PGF também fez publicar expediente normativo incluindo as ações regressivas entre as ações prioritárias relativas à cobrança e recuperação de créditos por suas unidades subordinadas (AGU, 2010).

Com o objetivo de conferir maior eficiência na política de ajuizamento de ações judiciais dessa natureza, em 08 de março de 2016, a PGF editou a Portaria PGF nº 157, criando a Equipe de Trabalho Remoto de Ações Regressivas Previdenciárias (AGU, 2016). Além de ressaltar a prioridade das ações da Equipe de Trabalho, foram definidas quatro diretrizes para atuação de seus membros: proatividade, produtividade e eficiência, averiguadas por meio de relatórios mensais, comunicação permanente e reuniões virtuais periódicas; especialização e uniformização da atuação em matéria de regressivas previdenciárias; atuação exclusiva; atuação colaborativa com os órgãos e entidades responsáveis pela proteção individual e coletiva do trabalhador e órgãos de segurança pública.

Analisando-se a quantidade de ações regressivas acidentárias ajuizadas entre 1991 e 2014, é possível constatar o impacto positivo que o novo entendimento do INSS trouxe no aumento da quantidade de ações regressivas acidentárias propostas a partir de 2007, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Quantidade de ações regressivas acidentárias ajuizadas - 1991 a 2014

ANO	Nº de ajuizamentos
1991 a 1999	88
2000	7

2001	12
2002	5
2003	23
2004	10
2005	26
2006	19
2007	107
2008	181
2009	582
2010	572
2011	479
2012	415
2013	428
2014*	342

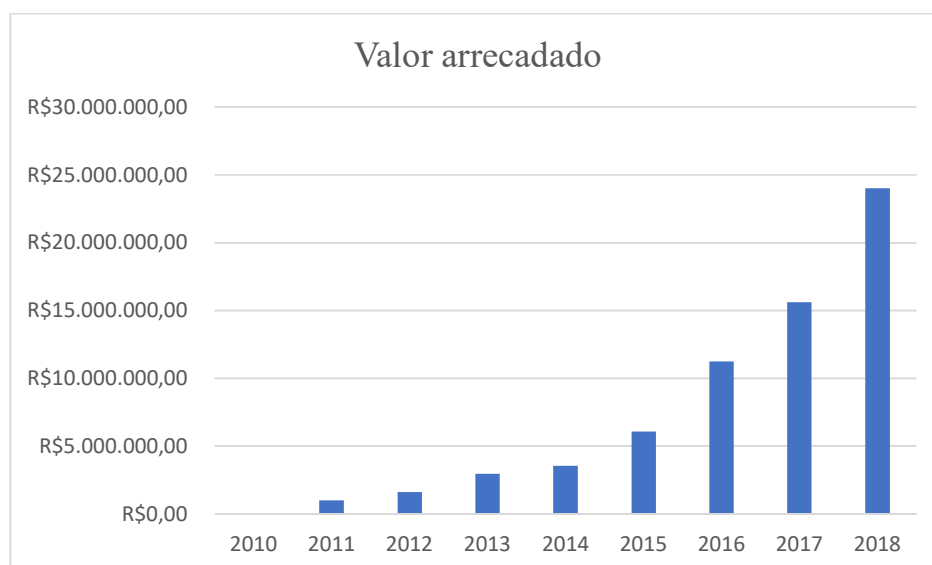
* até outubro

Fonte: Maciel (2015)

Informações mais recentes, prestam conta de que em 2017 e 2018, a PFE-INSS ajuizou, respectivamente, 568 e 395 ações regressivas acidentárias, com o objetivo de recuperar judicialmente os custos previdenciários pagos a segurados ou suas famílias de segurados vítimas de acidentes de trabalho por negligência do empregador. (VALENTE, 2019).

Cumprir informar que, não necessariamente, a redução de cerca de 30% no número de ações regressivas acidentárias ajuizadas, reflete uma diminuição nos esforços ou entendimentos da PFE-INSS em utilizar tais instrumentos. Tal argumento se sustenta também no fato de que a arrecadação dos valores ressarcidos ao INSS em razão das decisões judiciais proferidas nas ações regressivas acidentárias teve um incremento de quase 50% de 2017 para 2018, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 5 – Valores arrecadados a partir das ações regressivas acidentárias



Fonte: Maciel (2018); Valente (2019)

Deve-se destacar ainda que, por se tratarem de ações judiciais, sujeitas a toda e qualquer sorte de fatos que prolongam o andamento dos processos, tais como a sobrecarga do Poder Judiciário e a possibilidade de recursos nas diversas instâncias, há expectativas de que os valores arrecadados venham a aumentar cada vez mais no decorrer dos anos. Segundo dados apresentados pelo Procurador Fernando Maciel, em junho de 2018, a expectativa era que as ações regressivas acidentárias em andamento gerassem uma devolução aos cofres públicos de R\$ 2 bilhões (MACIEL, 2018).

A evolução no ressarcimento efetivo aos cofres públicos dos custos previdenciários dispendidos e a expectativa dos vultosos valores a serem arrecadados no decorrer dos próximos anos revela o papel de destaque que o ajuizamento de ações regressivas acidentárias tem como instrumento de política pública.

No que se refere à proposição das ações regressivas previdenciárias, a Portaria Conjunta PGF/PFE-INSS nº 6, de 18 de janeiro de 2013, disciplina os critérios e os procedimentos relativos ao ajuizamento dessas ações pela PGF no exercício da representação do INSS (AGU, 2013). A referida Portaria Conjunta define que a ação regressiva previdenciária é aquela que tenha por objeto o ressarcimento ao INSS de despesas previdenciárias determinadas pela ocorrência de atos ilícitos, podendo ser consideradas como despesas previdenciárias ressarcíveis as relativas ao pagamento de pensão por morte e de benefícios por incapacidade pelo INSS, bem como aquelas decorrentes do custeio do

programa de reabilitação profissional.

Cumprе destacar que os benefícios previdenciários concedidos em decorrência de acidentes de trabalho são (BRASIL, 1991):

- i. Pensão por morte acidentária: devida ao conjunto de dependentes do segurado falecido, aposentado ou não;
- ii. Aposentadoria por invalidez acidentária: devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência;
- iii. Auxílio-doença acidentário: devido ao segurado que ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de quinze dias consecutivos; e
- iv. Auxílio-acidente: benefício previdenciário de natureza indenizatória, que será concedido ao segurado empregado, quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia.

Cabe ainda informar que as despesas ressarcíveis com custeio do programa de reabilitação profissional compreendem aquelas relacionadas ao fornecimento de aparelho de prótese, órtese e instrumentos de auxílio para locomoção; a reparação ou a substituição dos desses aparelhos, em razão de desgaste pelo uso normal ou por ocorrência estranha à vontade do beneficiário; e o transporte do acidentado do trabalho, quando necessário, sempre que tais ações decorrerem de acidentes de trabalho. (BRASIL, 1991).

No que se refere à possibilidade de ressarcimento das despesas previdenciárias com tais benefícios, os atos ilícitos suscetíveis ao ajuizamento de ação regressiva de interesse da presente análise são aqueles relacionados ao descumprimento de normas de saúde e segurança do trabalho que resultar em acidente de trabalho. São consideradas normas de saúde e segurança do trabalho, dentre outras, aquelas assim definidas na CLT, as normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho, normas de segurança afetas à atividade econômica, normas de segurança relativas à produção e utilização de máquinas, equipamentos e produtos, além de outras que forem determinadas por autoridades locais ou que decorrerem de acordos ou convenções coletivas de trabalho (AGU, 2013).

Para fins de levantamento das informações, documentos previdenciários e constituição de prova da ocorrência dos ilícitos cometidos, com vistas ao eventual ajuizamento da ação regressiva, o órgão de execução da PGF responsável pela circunscrição do local de ocorrência dos fatos, deverá instaurar um Procedimento de Instrução Prévia – PIP. Pelos termos da Portaria Conjunta nº 6/2013, o PIP pode ser iniciado de ofício, em razão do conhecimento direto do caso; mediante provocação interna, através de expedientes

encaminhados pela Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos - CGCOB; ou mediante provocação externa, decorrente do recebimento de representações e documentos provenientes de particulares ou órgãos públicos. No caso específico das ações regressivas por acidente de trabalho, é nesse último momento em que o papel da inspeção do trabalho e da PFE-INSS começam a se cruzar.

Deve-se destacar que, para instrução das ações regressivas, a Portaria Conjunta nº 6/2013, dispõe que, no caso de acidentes de trabalho, as provas da ocorrência do ato ilícito poderão ser obtidas, preferencialmente, por encaminhamento espontâneo, ou mediante solicitação, de laudo de análise de acidente à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego da localidade em que ocorreu o fato. Sem prejuízo de outros modos determinados pelas circunstâncias dos fatos, a instrução pode ainda ocorrer por solicitação aos órgãos do Ministério Público Estadual ou do Distrito Federal, Ministério Público do Trabalho, Polícia Civil, Fundacentro, Sindicatos e outras entidades que porventura disponham de elementos probatórios ou por meio de pesquisas e requerimentos aos órgãos jurisdicionais da Justiça dos Estados ou Distrito Federal, ou da Justiça do Trabalho a respeito de eventuais ações de indenização (AGU, 2013).

Mostrando a relevância do papel da inspeção do trabalho para essa política pública, 95,2% das ações regressivas acidentárias ajuizadas, em 2018, tiveram como base os relatórios de fiscalização produzidos pelos órgãos do extinto Ministério do Trabalho (VALENTE, 2019).

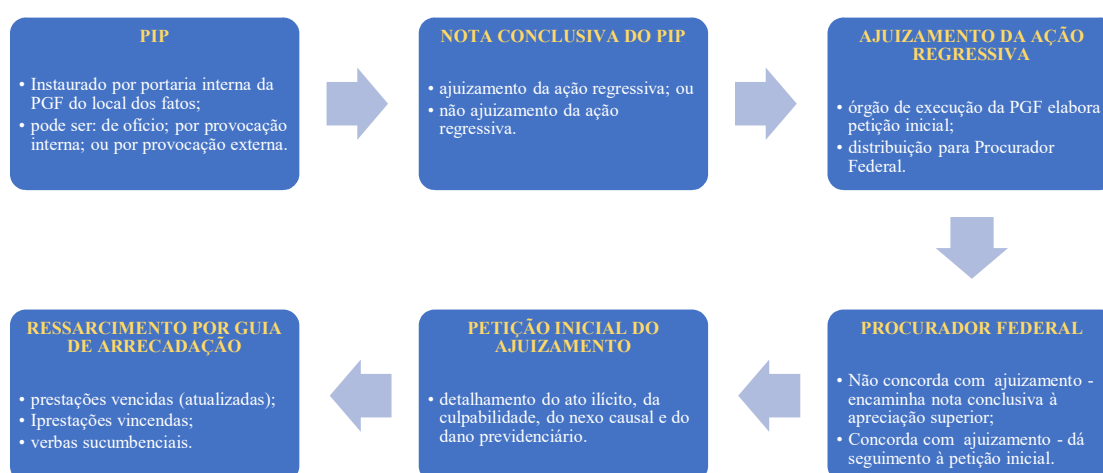
Aquele instrumento normativo prescreve ainda que o PIP deverá ser concluído por meio de nota conclusiva que poderá sugerir pelo ajuizamento ou não da ação regressiva, sendo que a opção de não ajuizamento só ocorrerá nos casos de não comprovação ou ausência de ato ilícito; não comprovação ou ausência de dolo ou culpa; não existência de nexo de causalidade entre a ação ou omissão ilícita e o evento que gerou a concessão de benefício previdenciário; ou não concessão de benefício previdenciário (AGU, 2013).

A Portaria Conjunta nº 6/2013 dispõe ainda sobre o órgão de execução do local do ajuizamento será responsável pela elaboração da petição inicial da ação regressiva sobre as instâncias administrativas que devem se manifestar caso haja entendimento do Procurador Federal responsável concluir pelo não ajuizamento e sobre a necessidade de a petição inicial ter que detalhar minuciosamente o ato ilícito, a culpabilidade, o nexo causal, e o dano, este

caracterizado pelas despesas previdenciárias ocorridas e por ocorrer. Por fim, aquele normativo dita que o pedido de reparação deve ser integral, recolhido por meio de guia de arrecadação com códigos específicos e compreendendo prestações vencidas, com as devidas atualizações monetárias; prestações vincendas a serem pagas mensalmente ou de forma integral; e as verbas sucumbenciais.

No fluxograma abaixo, pode-se ter uma melhor visualização da dinâmica de entrada, tramitação interna e saída dos processos relacionados às ações regressivas acidentárias nas unidades da PFE-INSS.

FLUXOGRAMA DOS PROCESSOS DE AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS



Considerando-se as multidimensionalidades da atuação em políticas públicas de segurança e saúde no trabalho, deve-se destacar que muitas dificuldades relacionadas às competências, planejamento e procedimentos para fundamentação das ações regressivas acidentárias se impõem aos agentes públicos da inspeção do trabalho e da PFE-INSS. Deve-se destacar que a necessidade de realização de ações integradas entre diferentes estruturas ministeriais traz ainda desafios para os arranjos institucionais e coordenação da política sob discussão.

Posto isso, o que se pretende no presente estudo é identificar as rotinas da inspeção do trabalho em relação ao planejamento, execução e acompanhamento das duas ações governamentais integradas relacionadas diretamente à fundamentação das ações regressivas acidentárias, previstas no PLANSAT.

Ao se questionar e analisar os procedimentos relacionados ao encaminhamento dos relatórios de acidentes de trabalho à PFE-INSS e do papel da inspeção do trabalho na integração com as demais instituições envolvidas no aumento da proposição de ações regressivas acidentárias, espera-se que o conhecimento e a divulgação do desempenho institucional daquele órgão possa viabilizar a adoção de boas práticas de coordenação e melhorar os arranjos institucionais, permitindo, assim, maior efetividade das políticas públicas de proteção à segurança e saúde no ambiente do trabalho e prevenção de acidentes dos trabalhadores, refletindo ainda em diminuição de custos previdenciários, diminuição na taxa de ocupação de leitos de hospitais públicos, aumento da produtividade do setor empresarial e melhorias no desenvolvimento nacional.

3. *ENFORCEMENT*, ARRANJOS INSTITUCIONAIS, INTERSETORIALIDADE, COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO: UM REFERENCIAL TEÓRICO

As ações previstas no PLANSAT para estimular o aumento na proposição de ações regressivas acidentárias, quais sejam, a realização de análises sistemáticas dos acidentes de trabalho e a articulação interministerial para fundamentação dessas ações, trazem desafios à atuação da inspeção do trabalho para a implementação efetiva da política pública. Nesse sentido, deve-se considerar que tais ações são estratégias de *enforcement* que a inspeção do trabalho tem a sua disposição para alcançar os objetivos almejados no PLANSAT.

No entanto, a utilização de tais estratégias traz consigo a necessidade de discussão sobre os arranjos institucionais, a intersectorialidade e os mecanismos de coordenação e integração inseridos no contexto dessa política pública, uma vez que a sua execução envolve ações desempenhadas por diferentes órgãos da Administração Pública Federal.

3.1 A análise de acidentes de trabalho e o ajuizamento de ações regressivas acidentárias como estratégias de *enforcement*

A flexibilização das relações de trabalho oriundas da Reforma Trabalhista aumentou os desafios ao Estado no exercício de seu poder de polícia, como agente regulador, fiscalizador e sancionador. Da mesma forma, o crescente aumento do déficit previdenciário traz à tona a necessidade de utilização de estratégias de *enforcement* para prevenir o consequente risco de colapso do sistema previdenciário brasileiro.

A formulação da política pública implica, necessariamente, a tomada de decisão sobre o cumprimento ou não dos normativos legais que regem o papel de agente regulador do Estado. Segundo Hawkins e Thomas (1984), a política inclui suposições sobre estratégias eficazes para alcançar a conformidade com regras e metas previamente estabelecidas. Além disso, as estratégias de *enforcement* são tipicamente regidas por decisões políticas sobre o processo de gerenciamento de casos. O processo de tomada de decisão dos agentes estatais sobre as políticas de saúde e segurança dos trabalhadores, entre outras, é confrontado com inúmeros conflitos econômicos e políticos e a necessidade de pensar *ex-ante* sobre a alocação de recursos escassos.

No caso sob análise, cabe à Administração Pública determinar se a alocação de recursos humanos e orçamentários devem ser disponibilizados de forma prioritária na prevenção de acidentes de trabalho e implementação de ações regressivas acidentárias ou se devem ser destinados a estratégias que tenham potencial reduzido para a proteção da integridade física dos trabalhadores e diminuição do déficit previdenciário.

Becker (1974), em seu ensaio *Crime and Punishment: An Economic Approach* (Crime e Punição: uma abordagem econômica; em tradução livre desse subscritor), argumenta que o indivíduo racional se utiliza da prática de ponderar sobre o custo de se cometer um ato ilícito e os benefícios esperados em razão do cometimento de tal prática. A abordagem adotada por Becker segue a análise usual de escolha dos economistas e presume que uma pessoa comete um delito se a utilidade esperada para ele exceder a utilidade que ele poderia obter usando seu tempo e outros recursos em outras atividades.

Cerqueira e Lobão (2004) se remetem à teoria de Becker ao reforçar que a decisão de cometer ou não o crime resultaria de um processo de maximização de utilidade esperada, em que o indivíduo confrontaria, de um lado, os potenciais ganhos resultantes da ação criminosa, o valor da punição e as probabilidades de detenção e aprisionamento associadas e, de outro, o custo de oportunidade de cometer crime, traduzido pelo salário alternativo no mercado de trabalho.

Por sua vez, ao tratar das diferentes instituições empresariais, Kagan e Scholz (1984), descrevem três modelos que explicam a razão de as empresas cometerem atos ilícitos. Os modelos são os seguintes:

- i. A empresa é retratada como uma espécie de “calculadora amoral” – é motivada apenas pela busca de lucros, avaliando com cuidado e competência oportunidades e riscos,

desobedecendo a lei quando a multa e a probabilidade de ser apanhada são pequenos em relação aos lucros a serem auferidos por meio da desobediência. Assim, o descumprimento deriva do cálculo econômico;

ii. A empresa é retratada como um cidadão político – em geral, está direcionada a cumprir a lei, em parte por causa da crença no estado de direito, em parte como uma questão de interesse próprio a longo prazo. No entanto, os empresários possuem pontos de vista próprios quanto à política pública e a conduta empresarial mais adequada, podendo ocasionar descumprimento das leis por divergência de princípios com regulamentos ou ordens que eles consideram arbitrários ou irracionais;

iii. A empresa é retratada como uma entidade potencialmente falível ou organizacionalmente incompetente – está inclinada a obedecer à lei, mas muitas violações legais são atribuídas à falha nos mecanismos organizacionais.

Trazendo os elementos da Teoria do Crime proposta por Becker para a análise do comportamento empresarial, deve-se discutir ainda o papel do Estado como agente regulador das relações trabalhistas. Assim, o descumprimento da legislação trabalhista poderá ser estimulado a partir dos cálculos dos custos da potencial responsabilização das empresas infratoras em relação à capacidade do Estado em exercer seu poder fiscalizador e sancionador. Variáveis como a chance de ser flagrado pela fiscalização trabalhista, os valores reduzidos das multas trabalhistas, o quadro diminuto de servidores envolvidos nas diferentes esferas da atuação estatal e a demora na conclusão e a possibilidade de redução de custos em processos judiciais, podem findar por estimular os empresários a praticar ilícitos trabalhistas quando os benefícios do aumento do lucro e da produtividade sejam maiores.

Cardoso e Lage (2005) defendem que, do ponto de vista da gestão de uma empresa, cumprir ou não a legislação trabalhista é uma decisão racional de custo-benefício, em que o empregador irá considerar se os custos trabalhistas são muito altos e decidir correr o risco de não pagá-los. Os autores apresentam a estrutura de oportunidades de cumprimento da legislação em um quadro simplificado, em que nas linhas encontram-se o risco de o empregador ser apanhado burlando a lei e de ser efetivamente sancionado (risco alto ou baixo), e nas colunas o montante relativo (tendo em vista os custos de não se cumprir a lei) da pena que lhe seria aplicada (alto ou baixo), conforme apresentado abaixo:

Quadro 1 - Estrutura de Oportunidades de Cumprimento da Legislação Trabalhista

		Montante Relativo da Sanção	
		Alto	Baixo
Risco de ser apanhado e sofrer sanção	Alto	1. Cumprir	3. Não Cumprir

	Baixo	2. Não Cumprir	4. Não Cumprir
--	-------	----------------	----------------

Fonte: (Lage e Cardoso, 2005)

Ao mesmo tempo em que dividem as empresas de acordo com as condições comportamentais e organizacionais que favorecem o cometimento de atos ilícitos, Kagan e Scholz (1984) argumentam que para cada tipo de empresa, o papel do Estado poderia ser exercido de formas diferentes. Para as “calculadoras amorais”, a atuação do Estado deveria ser dissuasiva, com fiscalização frequente e imposição de penalidades severas. Para as empresas vistas como cidadãos políticos, o papel de agente fiscalizador poderia ser mais persuasivo e menos rigoroso, pronto para adaptar as normas e legitimar a atuação empresarial quando os problemas forem criados por estratégias de *enforcement* muito severas. Por fim, para as empresas infratoras por razões de falhas organizacionais, o Estado deveria atuar como uma espécie de consultor, tentando identificar as lacunas informacionais e as fraquezas organizacionais das empresas e educar seus gestores para melhor garantiriam a conformidade no futuro.

Por sua vez, Hawkins e Thomas (1984) defendem a atuação dissuasiva e argumentam que a regulação pelo Estado deve ser estruturada deliberadamente para antecipar ilicitudes, estimular fiscalizações para aplicação dos normativos legais e adotar uma postura mais legalista em relação às empresas reguladas. Os autores ressaltam ainda que uma estratégia significativa no movimento regulatório de proteção pelo Estado foi a busca de formas mais eficazes de controlar o comportamento das empresas infratoras. Tal prática tem sido consolidada em alguns países através do crescimento das sanções aplicadas aos agentes descumpridores das leis, podendo ir de um aumento gradual nos valores das multas impostas até mesmo à responsabilização penal dos infratores.

Deve-se considerar também que quanto maior o gasto público com servidores e equipamentos especializados, mais fácil se torna a possibilidade de descoberta dos ilícitos e de condenação dos infratores (BECKER, 1974). Da mesma forma, a celeridade na condenação e punição pode reduzir a perda de ofensas e, assim, aumentar o bem-estar social, podendo desencorajar alguns infratores. Aquele autor argumenta ainda que quando outras variáveis são mantidas constantes, ao se aumentar a probabilidade de condenação ou punição de um infrator, diminui-se, substancialmente, o número de ilícitos que ele possa vir a cometer.

No que se refere às relações trabalhistas, Filgueiras (2017b) alega que a estrutura de gestão predatória do trabalho no Brasil, em que há maior terceirização e demais formas de contratação e gestão flexíveis, a maior flexibilização das jornadas, da remuneração e a indução da intensificação do trabalho, engendra um círculo vicioso de difícil rompimento, promovendo uma generalização da concorrência espúria via redução ilegal dos custos, o que afeta diretamente o descumprimento das legislações trabalhistas e expõe os trabalhadores a altos riscos de acidentalidades e adoecimento.

Para Araújo (2016), a política da terceirização das atividades trabalhistas precariza as condições laborais trazendo enormes prejuízos para o trabalhador como a rotatividade no emprego, baixos salários, instabilidade, calotes, além de aumento de doenças e acidentes no trabalho, já que, em geral, a maioria das empresas terceirizadas utilizam mão de obra pouco qualificada.

Nesse sentido, quando se trata da preservação e da proteção da integridade física dos trabalhadores, não há que se discutir sobre a possibilidade de atuação mais conciliadora, mais consultiva ou menos rigorosa do Estado em relação ao cumprimento das normas legais. Deve-se adotar um sistema de dissuasão, conforme argumentam Hawkins e Thomas (1984), em que o estilo da relação entre o Estado e a empresa infratora tende a ser acusatório e contraditório, levando à dependência rotineira de processos legais e formais. A preocupação deve ser na detecção do infrator da lei e a imposição da sanção adequada aos ilícitos cometidos e aos prejuízos causados à sociedade.

Como discutido alhures, cabe à inspeção do trabalho, com a atuação dos Auditores Fiscais do Trabalho, sob coordenação da Secretaria de Inspeção do Trabalho e das unidades descentralizadas do extinto Ministério do Trabalho, o desempenho do papel fiscalizador e sancionador das relações trabalhistas exercidos pelo Estado. Por sua vez, considerando a limitação dos valores das multas trabalhistas impostas aos empregadores e a possibilidade de ressarcimento de todos os valores despendidos pelo INSS com os acidentes de trabalho, as ações regressivas acidentárias propostas pela PFE-INSS se tornam um mecanismo fundamental do exercício do poder de polícia da Administração Pública.

As ações regressivas acidentárias são propostas a partir de um fato previamente ocorrido, o acidente de trabalho, que pode ou não ter ocorrido por descumprimento da legislação trabalhista por parte dos empregadores. Em caso de ter sido identificada a

responsabilidade do empregador na ocorrência do acidente de trabalho, a punição ao ato ilícito é o ressarcimento das despesas previdenciárias suportadas pelo INSS, tornando as ações regressivas acidentárias um importante instrumento de política que tende a fortalecer o poder sancionador do Estado.

Candel e Biesbroek (2016) defendem que certos aspectos do processo de política são mais fáceis e mais propensos a mudar do que outras partes. Por exemplo, é mais fácil mudar instrumentos de política do que mudar paradigmas de políticas ou sistemas de crenças centrais. Destarte, as ações regressivas acidentárias se apresentam também como um instrumento relevante de *enforcement* das políticas públicas de segurança e saúde no trabalho.

3.2 Os arranjos institucionais, a intersetorialidade, os mecanismos de coordenação e integração nas ações da inspeção do trabalho

As ações previstas no PLANSAT para estimular o aumento na proposição de ações regressivas acidentárias trazem à tona a necessidade de se discutir sobre os desafios impostos à inspeção do trabalho nas rotinas administrativas adotadas pelos agentes do extinto Ministério do Trabalho e na relação entre estes e aqueles inseridos na PFE-INSS. Assim, no caso em estudo a efetivação das estratégias de *enforcement* acima discutidas requer necessariamente a produção de articulações interinstitucionais.

A multidimensionalidade dos problemas que os atores governamentais têm que enfrentar exigem maiores esforços para a gestão dos arranjos institucionais para aumentar a eficácia dos programas e políticas implementadas nas diversas instituições. Machado et al. (2017) conceituam arranjos institucionais como o conjunto de regras e procedimentos, formais e informais, que definem o modo particular como se articulam atores (e seus interesses) na implementação de uma política, projeto ou ação governamental específicos. Os autores argumentam ainda que os arranjos podem assumir contornos variados, a depender dos instrumentos que mobilizam e como estes se configuram, criam papéis e distribuem recursos e capacidades de ação entre os atores envolvidos.

Apesar do planejamento das ações da inspeção do trabalho ser realizado a partir de diretrizes propostas pela Administração Central, são os atores de planejamento e gestão atuantes nas diversas unidades regionais que deverão implementar práticas que permitam o melhor desempenho nas ações de análise de acidentes de trabalho e na articulação

interinstitucional com unidades locais da PFE-INSS. Nesse sentido, os arranjos podem criar dificuldades ou facilidades para o alcance da política pública, a depender das capacidades dos diversos atores envolvidos nessas etapas.

Ao se pensar no papel dos agentes governamentais envolvidos deve-se considerar a relevância da discussão sobre a rotatividade dos servidores envolvidos nas ações de planejamento e tomada de decisões. Os argumentos que defendem a manutenção dos mesmos servidores em tais papéis derivam de que a baixa rotatividade implicaria em ganhos no desempenho da prestação do serviço público; ganhos na *expertise* organizacional e temática de especialistas em determinado assunto; aproveitamento da experiência desses servidores em redes informais de poder e contatos na área em questão; preservação do fluxo de informações; diminuição de rupturas incessantes nas rotinas de decisão; diminuição de retrabalhos decorrentes da perda de memória institucional; e maior efetividade no monitoramento do desempenho dos servidores; (LOPEZ; PRAÇA, 2018; FESLER; KETTL, 1996; SCHNEIDER, 1994)

Por outro lado, outros autores defendem o argumento de que a rotatividade desses servidores permitiria a circulação de novas soluções para problemas existentes; diminuiria o favorecimento de alguns servidores em razão das relações pessoais existentes; reduziria o tédio decorrente de tarefas monótonas; diminuiria comportamentos contraproducentes no trabalho; manteria o interesse dos servidores no trabalho; permitiria a aquisição de novas habilidades e a construção de redes relacionais mais fortes; e diminuiria a possibilidade de corrupção (HUBER; MARTINEZ-GALLARDO, 2004; ABBINK, 2004; KORUNKA, 2018; OECD, 2018; FISAR et al., 2019).

Peters (2005), argumenta, também, que uma política econômica deve envolver setores como educação, trabalho, política social, regulação e uma série de outras considerações políticas. Da mesma forma, os problemas que estão sendo enfrentados em termos de grupos de clientes (mulheres, idosos, imigrantes), exigem maior integração dos programas existentes e atravessam as fronteiras convencionais de cada instituição pública.

Ao se analisar a forma que o PLANSAT estrutura a atuação de cada um dos atores envolvidos na implementação das políticas de estímulo à proposição das ações regressivas acidentárias é de fácil percepção que os arranjos institucionais impõem desafios que precisam ser superados para o alcance dos objetivos da política. Nesse sentido, os trabalhadores, como

clientes das políticas públicas que envolvem diferentes órgãos e instituições subnacionais que tratam da segurança e saúde no trabalho, podem ser beneficiados se os arranjos institucionais estiverem devidamente ajustados.

Machado et al. (2017) chamam atenção ainda que a configuração dos arranjos institucionais tem como elemento crítico-constitutivo os instrumentos da ação pública, que preenchem os arranjos de forma a dar materialidade, sustentação e estabilidade às relações cotidianas de implementação no interior destes. Para os autores, um instrumento constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza as relações específicas entre os agentes do poder público e entre esses e os demais parceiros não governamentais ou destinatários das políticas. No caso do PLANSAT, as ações regressivas acidentárias e as análises de acidente de trabalho utilizados em sua fundamentação, se apresentam como instrumentos importantes que regulam os papéis, as posições e os recursos disponíveis para os que participam desse arranjo.

Considerando que as estratégias políticas voltadas para implementação efetiva das ações regressivas acidentárias envolvem arranjos institucionais com estruturas burocráticas e descentralizadas, deve-se ter em mente ainda que qualquer estudo sobre o tema tem que levar em conta o papel da intersetorialidade no resultado das políticas implementadas.

Segundo Pires (2016), a intersetorialidade é entendida como a articulação de conhecimentos e experiências dos diversos atores governamentais no planejamento, execução e avaliação de ações. O autor destaca ainda que a intersetorialidade se apresenta como um desafio para a atuação governamental que demanda arranjos e instrumentos que precisam ser construídos com a intenção de superar estruturas administrativas setorializadas e produzir articulação e cooperação entre os distintos atores envolvidos na produção de políticas públicas.

Esse desafio, citado por Pires (2016), é de fácil percepção na política para fundamentação das ações regressivas acidentárias, uma vez que as estruturas hierárquica e organizacional da inspeção do trabalho seguem os princípios da desconcentração e da descentralização, o que tem criado dificuldade para a criação de mecanismos uniformes e eficazes de articulação e coordenação.

Segundo Cunill-Grau (2016), a intersetorialidade na gestão pública tem como foco tanto a melhoria do desempenho na prestação dos serviços públicos quanto a própria solução

do problema enfrentado. Assim, a intersectorialidade implica não somente que os diversos setores do governo entreguem a um mesmo público específico os serviços que são próprios de cada um, mas também, de maneira articulada, atendam às necessidades sociais ou previnam problemas que tenham na sua origem causas complexas, diversas e relacionadas entre si.

Para Jacoud (2016), a intersectorialidade vem ganhando destaque como estratégia relevante para gestão pública, em especial diante de problemas caracterizados como complexos e de públicos marcados por vulnerabilidades. Por óbvio, entende-se que a intersectorialidade se faz relevante para o sucesso das políticas de implementação de ações regressivas acidentárias em um contexto em que os trabalhadores se encontram vulneráveis em razão das práticas laborais que os colocam sob risco de adoecimento, mutilação e morte e para fins de proteção da sociedade vulnerabilizada sob o aspecto da proteção social em razão dos custos previdenciários decorrentes dos acidentes de trabalho.

A dimensão da intersectorialidade tem sido bastante discutida ainda sob a perspectiva da atuação holística do governo. Tal fato encontra-se relacionado à crescente ideia de que a maioria dos problemas que os governos enfrentam, corresponde a problemas complexos, pois têm muitos fatores causais, objetivos de políticas em conflito e desacordos sobre as soluções apropriadas, o que exige abordagens mais interativas que as tradicionais (CUNILL-GRAU, 2016).

Para Cunill-Grau (2005), a reflexão em torno da intersectorialidade constituiu-se em torno de duas premissas fundamentais. Uma delas é que a integração entre os diferentes setores governamentais possibilita a busca por soluções integrais, atribuindo um fundamento expressamente político à intersectorialidade, e partindo do pressuposto de que todas as políticas públicas que almejam abordagens integrais para os problemas sociais devem ser planejadas ou executadas “intersectorialmente”. A outra premissa é que a integração entre os setores permite que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente para resolver problemas sociais, atribuindo um fundamento técnico à intersectorialidade, que consiste na ideia de que ela cria melhores soluções, permitindo o compartilhamento de recursos próprios de cada setor, como conhecimentos, experiências, meios de influência e recursos orçamentários.

A intersectorialidade traz consigo a necessidade de se discutir os mecanismos de

coordenação e integração entre diferentes atores e/ou programas que podem estar envolvidos nas diversas estratégias de políticas públicas adotadas. O desenho das políticas públicas que tenham como foco a segurança e saúde dos trabalhadores e a previdência social têm que partir de discussões que permitam entender a transversalidade dos problemas a serem enfrentados e a necessidade de coordenação entre os agentes governamentais envolvidos.

Segundo Candel e Biesbroek (2016), a integração política é um processo de política e mudança institucional assíncrona e multidimensional dentro de um sistema de governança existente ou recém-formado que molda a capacidade do sistema e de seus subsistemas de abordar um problema de política transversal de forma mais ou menos holística.

Por sua vez, a coordenação pode ser entendida como um conjunto de decisões que deve ser ajustado de tal forma que as consequências adversas de qualquer decisão para outras decisões no conjunto sejam, em certa medida, evitadas, reduzidas, contrabalançadas ou superadas. Em outras palavras, a coordenação ocorre quando as decisões tomadas em um programa ou instituição consideram aquelas feitas em outros e tentam reduzir o número de regulamentos conflitantes sobre as instituições, podendo este modelo ser considerado uma coordenação negativa (PETERS, 2005).

Por outro lado, a coordenação positiva ocorre quando as instituições vão além de simplesmente evitar conflitos e buscam formas de cooperar em soluções que possam beneficiar toda a sociedade. Assim, os problemas de coordenação não são apenas conflitos, mas também podem surgir devido à redundância de programas ou à existência de lacunas na cobertura da política, por falta de coordenação, devendo ser tratados positivamente para produzir melhores serviços (PETERS, 2018).

Peters (2005) argumenta também que uma das principais pressões para se melhorar a coordenação organizacional no setor público provenha da necessidade de economizar os recursos públicos. Por motivos políticos e estritamente financeiros, em regra, os governos têm menos dinheiro para gastar do que no passado e devem tentar controlar os gastos públicos da maneira mais eficiente possível. Uma forma de controlar os gastos é eliminando a redundância e garantindo que os serviços sejam fornecidos da maneira mais econômica possível.

Destarte, a pressão para o fortalecimento dos mecanismos de coordenação se faz relevante para as estratégias do PLANSAT. No caso da prevenção de acidentes de trabalho,

o estímulo vem da potencial redução dos custos diretos e indiretos aos trabalhadores, aos governos e à sociedade. No caso do aumento de ações regressivas acidentárias, o estímulo se dá pela possibilidade de retorno aos cofres públicos dos valores despendidos com os acidentes de trabalho e prevenção da falência do sistema previdenciário.

Outro fator que gera pressões para uma maior coordenação é o surgimento de problemas de difícil resolução por meio de ações de qualquer instituição do setor público de forma individual. Tais problemas exigem esforços de coordenação substancialmente maiores e que envolvem diversos atores, se comparados àqueles de enfrentamento mais fácil (CANDEL; BIESBROEK, 2016).

Ao tratar sobre os desafios à coordenação governamental para implantação do Cadastro Único para Programas Sociais, Direito et al. (2018) elencam três dimensões do problema: uma horizontal, relacionada à articulação e responsabilização dos vários entes da Federação; outra vertical, voltada para o entendimento de que as burocracias estatais tendem a atuar de forma fragmentada, olhando para o “seu problema”, sem se preocuparem com a multicausalidade dos temas tratados, que, conseqüentemente, demandam ações intergovernamentais; e outra voltada para atores não governamentais, como sociedade civil e órgãos internacionais.

Por analogia, entende-se que as questões relacionadas à segurança e saúde dos trabalhadores podem ser enquadradas entre aquelas com necessidade de maiores esforços de coordenação uma vez que podem envolver ações de órgãos públicos das áreas de saúde, trabalho e previdência social.

As políticas públicas de segurança e saúde no trabalho, em especial, àquelas voltadas para aumento na proposição de ações regressivas acidentárias, requerem o envolvimento de grande parte do governo e, portanto, necessita de mecanismos de coordenação e integração bem ajustados. A inspeção do trabalho e a PFE-INSS, que hoje se encontram na estrutura do Ministério da Economia, e o Ministério da Saúde são os principais atores envolvidos, mas o próprio desenho da política já previu a colaboração de outros parceiros institucionais, como o TST e o MPT.

Alcançar objetivos relevantes, como diminuir o número de acidentes de trabalho e aumentar o ressarcimento dos consecutivos custos previdenciários despendidos, exige, portanto, coordenação estratégica para o envolvimento dos diversos atores do setor público.

Além disso, para Peters (2018), os agentes governamentais precisam decidir se devem concentrar seus esforços nos níveis mais altos ou mais baixos das instituições envolvidas. Por um lado, se os programas puderem ser harmonizados no topo das instituições, os problemas podem ser resolvidos antes que os programas sejam implementados. No entanto, tentar produzir coordenação e integração de políticas nesse nível pode produzir conflitos políticos sobre recursos e interpretação de leis. Por outro lado, embora possa haver dificuldades na fase de implementação, a produção de coordenação pode ser mais fácil quando há clientes reais com necessidades reais envolvidas. Os servidores públicos envolvidos podem ter pressões maiores para produzir soluções para os conflitos e os elementos que faltam nos programas.

Destaca-se ainda que o papel dos agentes da inspeção do trabalho, estejam eles na execução da atividade finalística ou em ações de gerenciamento, tem um valor central no processo de mudança política e institucional que possa favorecer a integração das políticas e programas. A depender de sua atuação, o AFT pode se tornar um limitador ou facilitador da ação intersetorial e da introdução de mecanismos de coordenação, uma vez que as ações individuais e coletivas encontram-se centradas em significados, crenças e práticas inerentes à formação dos atores envolvidos, o que pode restringir ou estimular seu comportamento.

Candel e Biesbroek (2016) argumentam que a integração política vai além de uma simples mudança em variáveis de nível político, na medida em que também requer um ajuste particular das condições contextuais institucionais, tais como jurisdições de subsistemas e sistemas de crenças dominantes dos atores envolvidos. Os autores destacam também que mecanismos centrados na agência podem ajudar a explicar como as dimensões da coordenação podem mudar em direção à integração de políticas aprimoradas ou enfraquecidas, destacando-se os mecanismos de aprendizagem social, de construção de coalizões e de empreendedorismo político. Esses mecanismos centrados nas agências foram em grande parte discutidos em relação ao aumento da integração política.

Direito et al. (2018) destacam que, de forma rotineira, percebe-se uma atuação verticalizada nas burocracias governamentais, isto é, com instituições especializadas e com funções claramente identificadas que tendem a ver problemas sob uma perspectiva determinada. Para os autores, essas burocracias tendem a atuar de forma não integrada a outros Ministérios ou até mesmo com outras estruturas de seus próprios Ministérios.

Peters (2018) argumenta que desde a formulação da política, uma premissa importante para seu desenho é que o sucesso de qualquer programa dependerá, pelo menos em parte, de outros programas e da interação de diferentes atores. O autor defende ainda a necessidade de se investir em tempo e capital político na coordenação, em razão da possibilidade de se evitar diversos tipos de entraves ao sucesso das políticas. Por exemplo, os mecanismos de coordenação podem: evitar duplicações (os programas podem fazer a mesma coisa, ou podem pedir aos cidadãos a mesma informação repetidas vezes); evitar contradições (instituições diferentes podem implementar programas que são diretamente contraditórios); evitar deslocamento (uma instituição pode tomar decisões que criam problemas para outras); gerar mudanças nas demandas; atuar em problemas transversais; e melhorar os níveis de eficiência e eficácia.

Para Candel e Biesbroek (2016), os esforços de integração de políticas também podem deixar de acontecer ou desmoronar como resultado de processos internos, como atritos entre atores e instituições que deveriam atuar de forma integrada e coordenada, mudanças de ideais políticos e mudança no perfil dos atores envolvidos.

A coordenação pode ser vista também a partir da dimensão administrativa ou política, sendo que os governos precisam de ambas as formas para o alcance de uma gestão eficaz. A coordenação administrativa é basicamente a coordenação de baixo para cima e está focada nas questões de prestação de serviços. Nesse modelo de orientação ascendente para se tornar o governo mais eficaz pressupõe-se que as questões importantes sobre governança são questões de implementação da política pública. Por outro lado, na dimensão política, pressupõe-se que, se as políticas forem bem formuladas inicialmente, haverá poucas dificuldades para colocá-las em prática. A perspectiva política é mais uma concepção "de cima para baixo", centrada na política, sobre como fazer o governo funcionar melhor do que a coordenação administrativa (PETERS, 2005).

Muitos governos deixam de investir em mecanismos de coordenação ou apresentam falhas em suas tentativas de ampliar tais mecanismos em razão de diversos fatores. Segundo Peters (2018), os principais fatores seriam: a especialização, que criou diversas áreas de atuação governamental específicas; a estrutura de poder e falta de compartilhamento de informações; a gestão de desempenho, que, ao definir metas de uma organização, tende a ignorar as metas coletivas; a demarcação de "território", as instituições querem defender seus

orçamentos, pessoal e políticas; crenças e ideologias dos agentes envolvidos; interesses políticos; e a responsabilização, uma vez que a responsabilidade financeira e legal rígida pode dificultar a coordenação dos recursos oriundos de fontes diferentes e prestação de contas pelos agentes envolvidos.

Para Peters (2005), há inúmeros exemplos de falhas de governança resultantes de coordenação inadequada de políticas e relutância em gastar o capital político necessário para administrar o governo de maneira mais horizontal. Esses fracassos incluem custos excessivos devido à duplicação de programas, empresas e indivíduos tendo que ir a várias instituições reguladoras diferentes para obter as autorizações necessárias para exercício de direitos, "armadilhas de pobreza" para cidadãos menos favorecidos resultantes da falta de disposição para coordenar programas de tributação e gastos. Todas essas falhas fazem com que os governos custem mais e/ou ofereçam menos serviços de alta qualidade do que sob um sistema mais coordenado.

Peters (2018) apresenta ainda mecanismos de coordenação que podem ser pensados pelos agentes governamentais na tomada de decisão sobre a coordenação das políticas públicas. Entre elas, pode-se destacar a criação de redes, especialmente entre servidores públicos e entre atores sociais e o governo. Outro mecanismo importante é o de colaboração entre os atores envolvidos, pois, apesar de as instituições poderem ter ideias diferentes sobre as políticas e as maneiras de lidar com os problemas, é possível atingir um entendimento comum sobre a natureza do problema e sobre os meios de enfrentá-lo. O elemento mais comum de coordenação é a hierarquia, em que instituições centrais se encarregam do papel de fazer com que o restante do governo busque, alcanças as metas estipuladas pelas políticas. No entanto, é preciso ter em mente que o mecanismo da coordenação deve tratar também sobre a definição e implementação de prioridades, e não apenas nas estratégias que permitam que as instituições possam trabalhar em conjunto, de forma harmoniosa e eficaz.

Destaca-se ainda que a recente reforma administrativa que extinguiu o Ministério do Trabalho e distribuiu grande parte de suas competências regimentais, incluindo a inspeção do trabalho, para o recém-criado Ministério da Economia, gerou mudanças nos arranjos institucionais, nos mecanismos de coordenação e integração e na intersectorialidade das ações do PLANSAT, em especial em razão do fato de a inspeção do trabalho e a PFE-INSS encontrarem-se, agora, na mesma estrutura organizacional do Ministério da Economia.

Apesar da obrigatoriedade de instauração dos procedimentos legais previstos, infere-se que diversos fatores, tais como ausência ou quantidade reduzida de ações integradas entre as instituições envolvidas, falhas na elaboração do planejamento estratégico, escassez e mau aproveitamento de recursos humanos e restrições orçamentárias, o número de ações regressivas acidentárias instauradas pode aumentar e trazer maiores impactos na devolução aos cofres públicos das despesas suportadas em razão de acidentes do trabalho.

Enfim, para que as ações regressivas acidentárias cumpram seu papel de instrumento de *enforcement* e para eliminar ou diminuir os fatores que eventualmente impeçam o crescimento no número de ações ajuizadas, deve existir um bom grau de coordenação no interior do governo e arranjos sofisticados que viabilizem a sua proposição, permitindo o alcance dos objetivos da política. Nesse sentido, se faz relevante identificar os mecanismos de coordenação e integração que vêm sendo adotados pelos agentes da inspeção do trabalho em relação às políticas voltadas à fundamentação das ações regressivas acidentárias.

4. METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

4.1. As estratégias metodológicas adotadas

Para realização do presente estudo foram escolhidas as estratégias metodológicas de *process tracing* (rastreamento de processos) e de análise comparativa.

A estratégia de rastreamento de processos tem sido utilizada como forma de estudar mecanismos causais, permitindo que o pesquisador faça inferências sólidas sobre o processo causal pelo qual os resultados são produzidos em um caso específico, permitindo aumentar o grau de confiabilidade que se tem para validar um mecanismo causal teorizado. Tal estratégia permite ainda analisar fenômenos complexos, situados historicamente, cujas explicações demandam a articulação de diferentes fatores, como os estruturais, institucionais, e sociais, contribuindo para a construção e o teste de hipóteses quanto aos mecanismos causais que incidem ou tenham iniciado um fenômeno, podendo-se formular, fortalecer e/ou refutar teorias.

Por sua vez, no campo de políticas públicas, a estratégia de análise comparativa tem sido utilizada na tentativa de se explicar as semelhanças ou diferenças observadas nos casos selecionados, contribuindo para o desenvolvimento, confirmação ou reformulação de hipóteses ou teorias. Ao se concentrar na investigação da rotina interna dos processos

políticos e administrativos, a análise comparativa permite ainda a compreensão de forma mais adequada dos arranjos institucionais, das atitudes e objetivos dos atores políticos, dos instrumentos de ação, das estratégias políticas e de seus fatores favoráveis e entraves.

Analisando-se a literatura disponível sobre o tema no campo de políticas públicas, é possível perceber que uma metodologia qualitativa que envolva a associação da análise comparativa com o rastreamento de processos pode ser útil tanto retrospectiva, quanto prospectivamente, para entender fracassos e sucessos dessas políticas no passado, contribuindo para o planejamento e para a implementação de políticas futuras. Ambas abordagens se concentram na análise dos processos administrativos e políticos, permitindo maior conhecimento dos arranjos institucionais, das atitudes e objetivos dos atores políticos, dos instrumentos de ação e das estratégias políticas adotadas.

No Apêndice B, encontra-se um maior detalhamento da pesquisa bibliográfica realizada sobre as duas estratégias utilizadas no presente estudo.

4.2. Análise descritiva dos Relatórios de Análise de Acidentes de Trabalho, seleção dos casos e estratégias de análise

Como abordagem metodológica, para viabilizar a realização do presente estudo, foi inicialmente conduzida pesquisa em relação à quantidade de relatórios de inspeção de análise de acidentes de trabalho encerrados no Sistema Federal de Inspeção do Trabalho – SFIT-Web, tendo como referência o período de janeiro de 2011 a dezembro de 2018. A seleção de janeiro de 2011 como marco temporal inicial decorre do fato de que a partir de 2010 a inspeção do trabalho começou a organizar, de forma obrigatória, o planejamento das ações fiscais por projetos elaborados no âmbito das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, entre eles, aqueles voltados para a análise de acidentes de trabalho, sendo que, a partir de janeiro de 2011, as metas planejadas e alcançadas passaram a constar do SFIT-Web e podem ser quantificadas e comparadas facilmente.

Para fins de dar maior fluidez ao texto, a análise descritiva dos Relatórios de Análise de Acidentes de Trabalho, a seleção dos casos e as estratégias de análise foram apresentadas de forma mais detalhada no Apêndice C, onde poderão ser observados todos os procedimentos adotados, as tabelas e os gráficos referentes à presente seção.

Cabe informar que a Portaria MTE nº 153, de 12 de fevereiro de 2009, divide as

SRTEs em 3 (três) níveis distintos, de acordo com a sua estrutura organizacional, sendo aquelas com estruturas mais complexas consideradas de nível 1, com estruturas intermediárias de nível 2 e as de estruturas mais simplificadas de nível 3 (MTE, 2009).

Na Tabela 3, constante do Apêndice C, é possível verificar a distribuição da quantidade de relatórios de inspeção de análise de acidentes de trabalho encerrados por cada Superintendência entre 2011 e 2018.

Considerando-se que a análise apenas da quantidade absoluta de relatórios de inspeção de acidentes de trabalho encerrados poderia mostrar números que representassem simplesmente as discrepâncias das estruturas organizacionais e regimentais das diferentes SRTEs, para fins de seleção da amostra a ser estudada na presente dissertação, optou-se por identificar a quantidade relativa de relatórios de inspeção de análise de acidentes de trabalho inseridos no SFIT, no mesmo período.

Destarte, a mensuração relativa da quantidade de relatórios de inspeção de análise de acidentes de trabalho em cada SRTE foi realizada a partir do somatório das respectivas proporções entre número de relatórios de inspeção por AFT, que foram obtidas a partir do número absoluto de relatórios de inspeção de análise de acidentes de trabalho dividido pelo total de auditores-fiscais do trabalho em exercício na respectiva SRTE em dezembro de cada ano.

Assim, solicitou-se à extinta Secretaria de Inspeção do Trabalho o encaminhamento da informação da quantidade de AFTs que estivessem em exercício nas 27 SRTEs, em dezembro de cada ano, no período de 2011 a 2018. Aquela Secretaria encaminhou a relação com a data inicial e final dos Relatórios de Inspeção inseridos no SFIT-Web por cada AFT em atuação nas 27 SRTEs desde o início de sua atuação até o último relatório de inspeção inserido, tendo como limite o mês de janeiro de 2019.

Desta forma, a Tabela 4, constante do Apêndice C, mostra a quantidade de AFTs que, ao final de cada ano, entre 2011 e 2018, estavam em exercício em cada uma das 27 SRTEs.

Posteriormente, para fins de seleção amostral, obteve-se a quantidade relativa de relatórios de análise de acidentes do trabalho inseridos no SFIT, de 2011 a 2018, considerando a quantidade de AFTs em atividades de fiscalização ao final de cada ano conforme tabela abaixo:

Tabela 2 – Quantidade relativa de Relatórios de Acidente de Trabalho por AFT – 2011 a 2018

SRTE	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
MT	1,86	1,10	1,92	3,18	1,62	1,19	2,49	1,29	14,65
AM	1,62	0,55	1,90	0,69	2,00	1,93	1,23	1,22	11,14
AC	1,25	0,83	1,43	1,06	2,15	1,11	0,75	1,33	9,91
SP	1,00	0,95	1,68	1,43	1,57	0,35	1,12	1,56	9,66
PE	1,11	0,90	0,74	1,15	1,22	1,16	1,09	1,41	8,78
RR	2,29	1,67	1,91	0,33	0,67	0,50	0,10	0,75	8,22
SC	0,84	0,47	0,81	1,21	1,36	0,42	1,04	1,94	8,09
PR	0,85	0,89	1,02	0,86	0,57	0,66	1,27	1,81	7,93
BA	0,97	0,77	0,89	1,07	1,34	0,52	1,02	1,07	7,65
AP	1,08	0,78	1,57	1,69	1,18	0,17	0,57	0,60	7,64
AL	1,06	0,97	1,08	1,31	1,32	0,28	0,60	0,90	7,52
PB	0,58	0,65	0,68	0,96	1,69	0,79	0,89	1,09	7,33
RJ	0,80	0,86	1,42	1,26	1,05	0,37	0,47	0,90	7,13
TO	1,22	0,75	1,00	1,00	0,81	0,00	1,21	1,07	7,06
MG	0,71	0,62	0,86	1,04	0,71	0,68	1,08	0,94	6,64
MS	0,76	0,46	0,79	0,78	0,74	0,54	2,15	0,41	6,63
RN	1,06	0,96	1,20	0,34	0,78	0,37	0,86	1,02	6,59
GO	0,51	0,49	0,58	0,63	0,87	0,61	1,20	1,04	5,93
RS	0,77	0,66	0,83	0,61	0,83	0,45	0,79	0,88	5,82
PA	0,67	0,57	0,65	0,69	0,85	0,40	0,92	0,86	5,61
DF	0,71	0,46	0,75	1,02	1,31	0,54	0,10	0,60	5,49
PI	0,50	0,57	1,12	0,88	0,67	0,31	0,48	0,95	5,48
RO	1,93	0,31	1,03	0,30	0,32	0,93	0,23	0,36	5,41
CE	0,42	0,45	0,60	0,78	0,75	0,33	0,66	0,97	4,96
MA	0,52	0,57	1,46	0,49	0,39	0,23	0,56	0,64	4,86
SE	0,52	0,32	0,61	0,71	0,65	0,34	0,32	0,90	4,37
ES	0,54	0,49	0,46	0,23	0,23	0,20	0,56	0,60	3,31

Fonte: Elaboração do autor (SFITWeb/SIT)

Os dados apresentados mostram que a SRTE-MT aparece com grande destaque em relação à quantidade relativa de relatórios de acidentes do trabalho analisados, tendo obtido como somatório das médias anuais o valor total de 14,65, mais de três pontos acima da SRTE-AM, que surgiu na segunda posição. Do lado inverso, as SRTE-ES surgiu como a de menor média relativa acumulada com 3,31, seguido da SRTE-SE com 4,37.

Analisando-se os dados relativos obtidos, foi possível decidir quais Superintendências passaram a compor a amostra a ser estudada na presente dissertação. Optou-se, inicialmente, selecionar as SRTEs de maior e de menor desempenho relativo, o que inclui a SRTE-MT (nível 3) na posição mais elevada e a SRTE-ES (nível 2) na última posição.

Considerando que essas duas unidades possuem estruturas organizacionais menos complexas e que se encontram nos extremos superior e inferior da tabela de desempenho relativo, optou-se por escolher também uma das SRTEs de nível 1 para fazer parte da amostra. Apesar de ter o melhor desempenho entre as unidades de nível 1, a SRTE-SP encontra-se no topo da tabela de desempenho relativo, surgindo na 4ª posição. Assim, a SRTE-RJ, que ocupa uma posição geral intermediária (13ª posição) e 2ª posição entre as de nível 1, foi selecionada para compor a amostra do presente estudo.

Posteriormente, através de pesquisa dos documentos inseridos no SFIT-Web, foi realizada a busca de documentos que tratassem sobre o planejamento da inspeção do trabalho e que abordassem de que forma as unidades descentralizadas do extinto Ministério do Trabalho deveriam se organizar para atuar nas ações de análise de acidentes de trabalho. A partir de tal pesquisa, foram então selecionados 4 (quatro) modelos de documentos que foram analisados na presente dissertação, quais sejam:

- i. as diretrizes gerais da Secretaria de Inspeção do Trabalho para o planejamento das ações fiscais a serem realizadas pelas 27 Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, no período de 2011 a 2018;
- ii. as diretrizes gerais da Secretaria de Inspeção do Trabalho para o diagnóstico de prioridades e necessidades a ser realizado pelas 27 Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, para planejamento das ações fiscais dos Planos Plurianuais de 2012-2015 e 2016-2019;
- iii. o diagnóstico de prioridades e necessidades realizados pelas SRTE Rio de Janeiro, Espírito Santo e Mato Grosso, para planejamento das ações fiscais dos Planos Plurianuais de 2012-2015 e 2016-2019; e
- iv. os planejamentos realizados pelas SRTE Rio de Janeiro, Espírito Santo e Mato Grosso no período de 2011 a 2018.

Obtidos os documentos, foi realizada a sistematização de seu conteúdo para análise. Assim, para cada um dos documentos relacionados acima foram obtidos dados específicos que subsidiaram a presente análise. Nos documentos relacionados às diretrizes gerais da SIT para o planejamento das ações fiscais a serem realizadas pelas Unidades Descentralizadas, foram realizadas pesquisas nos documentos sobre quaisquer informações e orientações que se relacionem aos temas “acidente de trabalho”, “prevenção de acidente de trabalho” e

“análise de acidente do trabalho”. Essa etapa da pesquisa objetivou comparar de que forma a SIT tratou o tema ao longo de cada um dos oito anos analisados.

A partir das diretrizes gerais da SIT para o diagnóstico de prioridades e necessidades a ser realizado pelas Superintendências para planejamento das ações fiscais dos Planos Plurianuais - PPAs de 2012-2015 e 2016-2019, foram realizadas buscas nos documentos obtidos sobre quaisquer informações e orientações que se relacionassem aos temas “acidente de trabalho”, “prevenção de acidente de trabalho” e “análise de acidente do trabalho”. Objetivou-se, em tal análise, comparar como a SIT tratou o tema em cada uma dos PPAs.

Nos documentos de diagnóstico de prioridades e necessidades realizados pelas SRTE Rio de Janeiro, Espírito Santo e Mato Grosso, para planejamento das ações fiscais dos PPAs de 2012-2015 e 2016-2019, foram realizadas buscas nos documentos obtidos sobre quaisquer informações e orientações que se relacionassem aos temas “acidente de trabalho”, “prevenção de acidente de trabalho” e “análise de acidente do trabalho”. Nessa etapa, foi comparada de que forma cada unidade analisada tratou o tema nos respectivos PPAs e, ainda, as diferenças de abordagem entre as três SRTEs analisadas em cada um dos dois diagnósticos.

Por fim, nos planejamentos realizados pelas SRTE Rio de Janeiro, Espírito Santo e Mato Grosso, foram analisados todos os Termos de Abertura de Projeto – TAP, que são os documentos elaborados anualmente para tratar do planejamento das ações a serem realizadas em cada um dos projetos, referentes aos projetos que tratem sobre Análise de Acidentes de Trabalho ou similares. Em cada um dos TAPs foram analisados os seguintes itens: “Coordenador do Projeto”; “Escopo do Projeto (Objetivos, Visão Geral e Justificativas)”; “Objetivos específicos”; “Estratégias”; “Restrições”; “Riscos”; “Demais Envolvidos”; e “Comentários”. Tal etapa da pesquisa permitiu para cada um dos itens analisados, a comparação, ano a ano, em cada uma das SRTE e uma comparação anual entre elas.

Após sistematização dos dados obtidos a partir dos documentos da inspeção do trabalho, foram elaborados questionários semi-estruturados que foram respondidos por todos os Coordenadores dos Projetos Análises de Acidentes de Trabalho das SRTE Espírito Santo, Mato Grosso e Rio de Janeiro, ao longo do período de 2011 a 2018, indicados nos respectivos TAPs. Nesse sentido, no âmbito da SRTE/ES, o questionário foi aplicado apenas ao único auditor fiscal do trabalho que atuou como Coordenador do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho, ao longo de todo o período de 2011 a 2018. Na SRTE/RJ, o questionário foi

aplicado aos dois auditores que atuaram como coordenador, tendo um deles atuado em tal encargo apenas em 2011 e o outro entre 2012 e 2018. Por sua vez, na SRTE/MT o questionário foi aplicado aos quatro auditores que atuaram como Coordenadores do Projeto Análise de Acidentes do Trabalho, nos períodos de 2011-2012, 2013-2014, 2015 e 2016-2018.

Nos questionários aplicados, foram realizadas perguntas relacionadas aos procedimentos e rotinas de planejamento, execução e monitoramento dos projetos de análise de acidentes que viabilizaram a elaboração e o encaminhamento dos relatórios de acidente de trabalho para as chefias das unidades de segurança e saúde no trabalho e para a PFE-INSS. Assim, com os questionários, buscou-se identificar os mecanismos de coordenação e os arranjos institucionais que interferiram na implementação da política pública estudada.

Após análise dos questionários obtidos, foram realizadas entrevistas com chefes das unidades que coordenaram as ações de segurança e saúde no trabalho das três Superintendências analisadas entre 2011 e 2018. Destarte, na SRTE/ES, foram realizadas entrevistas com a AFT que atuou como Chefe da Seção de Inspeção do Trabalho – SEINT da SRTE/ES, durante todo o período de 2011 a 2018; com outra que atuou como Chefe do Setor de Segurança e Saúde do Trabalho - SEGUR/ES, no período de 2011 a 2013, e com o AFT que, além de ter atuado como Coordenador do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho (2011 a 2018), exerceu a função de Chefe do SEGUR/ES, de 2013 a 2018.

No âmbito da SRTE/RJ, foram entrevistados o auditor que exerceu a função de Chefe do Setor de Planejamento, Controle e Avaliação – SECAV/RJ (de 2014 a 2015) e da Seção de Segurança e Saúde no Trabalho – SEGUR/RJ, em 2016; outro que foi Chefe do SECAV, em 2016; e aquele que atuou como Chefe da SEGUR/RJ, de 2009 a 2015.

Na SRTE/MT, foram entrevistados o AFT que foi titular da Seção de Inspeção do Trabalho – SEINT/MT, de 2012 a 2013; outra que, além de Coordenadora do Projeto da Análise de Acidentes de Trabalho, atuou como Chefe do Núcleo de Segurança do Trabalho - NEGUR/MT e Chefe da SEINT/MT, de 2011 a 2014; o AFT que esteve à frente da chefia da SEINT/MT, entre 2015 e 2018; e o AFT que chefiou no NEGUR/MT, de 2016 a 2017.

Entendeu-se que esses servidores, por estarem em nível hierárquico superior aos Coordenadores de Projeto, poderiam prestar maiores informações sobre a incorporação das diretrizes nacionais da inspeção do trabalho na rotina de execução dos projetos locais, bem

como prestar contas sobre os processos e rotinas adotados após a recepção dos relatórios para encaminhamento dos mesmos à PFE-INSS. Destarte, as entrevistas ajudaram a identificar os mecanismos de coordenação, os arranjos institucionais e as ações integradas que permitiram a execução da política sob análise.

De posse dos documentos obtidos no SFITWeb, dos questionários e das entrevistas foi possível identificar, em cada uma das Superintendências estudadas, de que forma o planejamento e a execução das análises dos acidentes de trabalho e da participação da inspeção do trabalho nas ações integradas para fundamentação das ações regressivas acidentárias colaboraram para o alcance da implementação da política pública sob análise.

Ressalta-se, ainda, que a análise comparativa permite avaliar de que forma os arranjos institucionais e instrumentos se apresentaram em cada um desses processos, podendo revelar os fatores que ajudam a explicar de que forma os procedimentos adotados favoreceram ou dificultaram a implementação da política estudada.

Nesse sentido, ao se compararem os processos que permitiram ou não a realização de análises sistemáticas dos acidentes de trabalho e de ações interinstitucionais para fundamentação das ações regressivas acidentárias, infere-se ser possível reproduzir as rotinas bem-sucedidas nas demais unidades de inspeção do trabalho.

5. ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS E DISCUSSÃO

Para fins didáticos, a análise dos documentos, questionários, entrevistas e conclusões obtidos no presente estudo serão apresentados em tópicos. Inicialmente, a partir dos questionários e entrevistas realizadas, será analisada a atuação da SIT em relação às diretrizes e orientações para planejamento e execução das atividades de análise de acidentes e articulação interinstitucional para fundamentação das ações regressivas acidentárias.

Posteriormente, serão apresentados os dados obtidos a partir dos documentos de diagnóstico de prioridades e de planejamento das ações de análise de acidentes de trabalho, dos questionários aplicados e entrevistas realizadas em cada uma das SRTEs selecionadas. Por fim, a partir da coletânea de informações obtidas, será realizada a análise comparativa entre as três unidades.

5.1 Análise dos dados referentes à Secretaria de Inspeção do Trabalho

A partir da publicação da Portaria MTE nº 546/2010, a então Secretaria de Inspeção do Trabalho passou a ser responsável por emitir orientações para que as Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego elaborassem e executassem projetos e ações a partir de diretrizes e metas fixadas no PPA. Tais projetos deveriam ser idealizados pelas SRTEs com foco em atividades econômicas ou temas, selecionados a partir de diagnóstico fundamentado na análise de pesquisas sobre o mercado de trabalho, prioritariamente baseadas em fontes de dados oficiais (BRASIL, 2010).

Embora fosse possível realizar ajustes no planejamento dos projetos em cada ano, a orientação da SIT era no sentido de que cada regional deveria construir intervenção fiscal capaz de produzir mudanças no mercado de trabalho no horizonte temporal de quatro anos. Assim, coube à SIT, como órgão superior da inspeção do trabalho, os papéis de gerenciar os arranjos institucionais, que permitissem maior efetividade nas ações propostas no PLANSAT, de promover a intersetorialidade, permitindo a articulação e cooperação entre os agentes públicos envolvidos, e de criar mecanismos de coordenação entre ela e as unidades regionais de inspeção do trabalho e entre ela e a PFE-INSS para fundamentação das ações regressivas acidentárias.

Destarte, a primeira etapa da análise de dados foi identificar as diretrizes da SIT em relação à análise de acidentes de trabalho e à realização de articulação com a PFE-INSS para fundamentação das ações regressivas acidentárias. Nesse sentido, no que se refere ao período sob análise, qual seja, 2011 a 2018, foram analisados os documentos referentes às diretrizes da SIT para o diagnóstico de prioridades realizados pelas SRTEs em atenção aos PPAs 2012-2015 e 2016-2019 e os documentos referentes diretrizes anuais para o planejamento das ações dentro dos projetos das SRTEs.

Nas diretrizes para o diagnóstico de prioridades para o PPA 2012-2015, a SIT apontou para a necessidade de serem observados os princípios da corrente metodologia de fiscalização, quais sejam:

- Atuação baseada no diálogo social, principalmente com as organizações representativas de trabalhadores e de empregadores, e no diálogo interinstitucional;
- Prevalência da fiscalização planejada;
- Prevalência do trabalho em equipe;
- Valorização da qualidade das ações.

No entanto, cabe destacar que, ao discorrer sobre de que forma o diálogo social se materializaria no debate do produto do diagnóstico, a SIT trouxe apenas a necessidade de

incluir as entidades representativas de trabalhadores e membros do MPT para esse momento, sem mencionar qualquer necessidade de se incluir a PFE-INSS em tal debate.

O discurso observado nas entrevistas produzidos no presente estudo, refletem também o papel de destaque que os sindicatos dos trabalhadores e o MPT têm como referências quando se trata de acidentes de trabalho e quando o assunto é o diálogo social ou o planejamento das ações fiscais. Nos questionamentos realizados aos servidores que colaboraram com o objeto de pesquisa, invariavelmente, os sindicatos dos trabalhadores e o MPT surgiram como sendo responsáveis por denunciar a ocorrência e demandar ações de análise de acidentes de trabalho, restando à PFE-INSS um papel de menos relevância nesse cenário.

No que concerne à fiscalização dos acidentes de trabalho, a única referência que se fez ao tema nas diretrizes do planejamento 2012-2015 é que para o cumprimento do objetivo de promover a segurança e saúde no trabalho, de modo a prevenir doenças e acidentes, previsto no PPA 2012-2015, estava prevista a meta de alcance global, isto é, para toda a inspeção do trabalho, analisar 3.800 acidentes de trabalho fatais e outros 7.000 não-fatais. Apesar da autonomia das SRTEs em decidirem quais projetos seriam executados em sua área de circunscrição, na ocasião, a SIT elencou um rol de oito projetos obrigatórios a serem executados pelas regionais, entre os quais estava previsto o Projeto de Análise de Acidentes de Trabalho.

Por sua vez, nas diretrizes para o diagnóstico de prioridades referente ao PPA 2016-2019, não estava expressamente prevista a necessidade de observação de princípios específicos a serem adotados, tais como o diálogo social. No entanto, o tema acidentes de trabalho teve mais destaque do que nas diretrizes do diagnóstico anterior. Inicialmente, foi incluída a obrigatoriedade de todas as SRTEs terem que organizar atividades do ABRIL VERDE, incluindo operativos de análise de acidentes/doenças e eventos relativos ao Dia Mundial de Segurança e Saúde no Trabalho e Dia Nacional em Memória às Vítimas de Acidentes do Trabalho (28 de abril).

No documento de diagnóstico para o planejamento de 2016-2019, a SIT mencionou que a Estratégia Nacional para Redução dos Acidentes do Trabalho deveria incluir como uma das ações a priorização dos acidentes de trabalho fatais, adotando como meta aumentar a análise de tais acidentes, sem deixar de realizar as análises de acidentes graves não fatais.

Naquela oportunidade, a SIT também elencou um rol com mais de 30 situações de agravos que poderiam ser enquadrados como acidentes graves, tais como amputações ou esmagamentos, perda de visão, lesão ou doença que leve a perda permanente de funções orgânicas, queimaduras que atinjam toda a face ou mais de 30% da superfície corporal ou que resultou na internação do trabalhador.

No que tange às metas de fiscalização de acidentes de trabalho, cumpre informar que, diferente do que ocorrera no PPA 2012-2015, não foi estipulada uma meta específica de realização de tais fiscalizações no PPA vigente. Ainda assim, demonstrando a relevância que as ações de análise de acidentes de trabalho têm para a inspeção do trabalho, a SIT estipulou, para o ano de 2016, uma meta global a ser alcançada em conjunto pelas regionais de 1.070 análises de acidentes fatais e outras 1.330 análises de acidentes graves.

Destarte, nas diretrizes para realização do diagnóstico de prioridades pelas unidades regionais, nos quadriênios analisados, observou-se que a SIT tentou estimular a criação de arranjos institucionais e intersetoriais que permitissem a execução das ações de análise de acidentes de trabalho, ao torná-la instrumento obrigatório para todas as regionais, estabelecendo metas quantitativas a serem alcançadas pela inspeção do trabalho e promovendo eventos que permitissem a articulação de conhecimentos e experiências dos atores envolvidos. No entanto, em ambas as ocasiões, aquela Secretaria deixou de identificar elementos que pudessem estimular a realização de articulação interinstitucional diretamente com a PFE-INSS.

Cabe, ainda, destacar a evolução de como o tema de análise de acidentes de trabalho foi abordado nos documentos de diretrizes anuais de planejamento emanadas pela SIT, ao longo do período de 2011 a 2018. No referido período, o tema da análise de acidentes de trabalho foi tratado por projetos com nomenclaturas diferentes, quais sejam: Projeto Análise de Acidentes de Trabalho, Projeto Prevenção e Análise de Doenças e Acidentes do Trabalho e Projeto Análise de Acidentes e Doenças do Trabalho. Para fins de padronização, doravante será utilizada apenas a nomenclatura Projeto Análise de Acidentes de Trabalho.

Inicialmente, ressalta-se que, ao longo do período de 2011 a 2018, a SIT elencou em todos os anos um rol de projetos ou atividades de execução obrigatória por todas as regionais. Para todo o período apurado, o Projeto Análise de Acidentes de Trabalho foi de inclusão obrigatória nas diretrizes de planejamento de todas as unidades regionais.

Em regra, nos documentos analisados, a SIT estipulava uma meta anual de análise de acidentes de trabalho a ser cumprida pelo somatório dos esforços regionais. As metas globais que haviam sido pactuadas no PPA ou estipuladas pela própria SIT eram distribuídas anualmente para cada uma das regionais, tendo sido adotados critérios relacionados ao número de auditores em exercício nos Estados para dimensionar a proporção das metas entre eles. Destaca-se que, apenas no ano de 2018, a SIT optou por não divulgar no planejamento uma meta global ou distribuir por conta própria uma meta individualizada de análise de acidentes para cada regional, devendo cada qual definir sua própria meta e, caso o somatório das metas propostas fosse inferior à meta nacional, o órgão central faria os devidos ajustes.

A priorização da análise de acidentes fatais ou graves foi um avanço da atuação da inspeção do trabalho para atacar um problema que sempre esteve presente, uma vez que esse fato permitiu que o quadro reduzido de servidores, que, em regra, também tinham que realizar atividades nos mais diversos projetos em cada regional, pudesse empreender esforços para analisar situações de maior impacto para os trabalhadores, ao invés fazê-lo apenas para cumprir uma meta quantitativa, sem qualquer relevância para a sociedade. Destaca-se que, nos questionários e entrevistas produzidos no presente estudo, todas as SRTEs informaram que a atuação do Projeto Análise de Acidente de Trabalho se concentrava na análise de acidentes fatais ou graves, conforme previsto na estratégia 3.1.7 do PLANSAT.

Nos anos de 2011 e 2012, a abordagem da SIT nas diretrizes de planejamento sobre análise de acidentes de trabalho se restringiu à distribuição das metas e obrigatoriedade de execução. No entanto, a partir do ano de 2013, aquela Secretaria iniciou um movimento de ampliação do protagonismo da inspeção do trabalho na prevenção dos acidentes do trabalho, estipulando que, na semana que marca o Dia Nacional em Memória das Vítimas de Acidentes e Doenças do Trabalho (28 de abril), todas as SRTE deveriam organizar eventos apresentando à sociedade as ações e os resultados que estavam sendo obtidos para redução dos acidentes e doenças do trabalho, especialmente os graves e fatais. Nos anos subsequentes, apenas em 2015, tal iniciativa não foi incentivada nas diretrizes de planejamento propostas pela SIT.

O documento das diretrizes do planejamento de 2013 tratou também sobre a obrigatoriedade de todos os auditores fiscais do trabalho serem credenciados no SFIT para realizar análise de acidentes do trabalho, sem que isso implicasse em sua vinculação direta

ao Projeto Análise de Acidentes do Trabalho. A SIT apontou ainda a necessidade de que as chefias apresentassem demandas específicas àquela Secretaria em caso de haver auditores que não tivessem sido treinados no período 2008-2012 ou que não se sentissem em condições de realizar as análises.

Para 2013, houve mais um destaque importante da SIT no sentido de que o Projeto Análise de Acidentes do Trabalho deveria considerar:

- a) ações fiscais em pelo menos 50% das empresas que apresentaram acidentes do trabalho fatais (excluídos os de trajeto) em 2011 e 2012;
- b) a meta específica de acidentes graves e fatais analisados;
- c) 50% das metas da SRTE para inspeção em normas de SST deverão ser cumpridas em códigos de Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE com maiores incidências de Acidente do Trabalho/Doença do Trabalho (excluídos os de trajeto).

Por sua vez, nas diretrizes para o planejamento do ano de 2014, a SIT estabeleceu um rol de objetivos estratégicos a serem alcançados, incluindo dois que se relacionam diretamente com os acidentes de trabalho, a saber: redução da incidência e da severidade das doenças e acidentes relacionados ao trabalho; e aprimoramento da identificação das causas de acidentes e doenças do trabalho para direcionamento de ações fiscais.

Já nos documentos de orientações para o planejamento de 2015, a SIT fez menção sobre a necessidade de serem observados os objetivos e ações constantes do Planejamento Estratégico do MTE, dentre os quais destaca-se a ação estratégica de analisar acidentes de trabalho, presente no objetivo de promover ambiente de trabalho seguro e saudável.

Para o planejamento dos anos de 2015, 2017 e 2018, a SIT buscou também contemplar diretrizes estratégicas tendo incluído, entre elas, reduzir a morbimortalidade por acidentes ou doenças do trabalho e promover ambientes e processos de trabalho seguros e saudáveis.

Nas diretrizes do planejamento de 2016, a SIT apresentou as metas pactuadas no PPA 2016-2019, entre as quais não havia metas específicas para análise de acidentes de trabalho, mas apresentou outras metas estabelecidas por ela própria.

Pela primeira vez nas orientações emanadas pela SIT, foi possível verificar, naquelas referente ao planejamento de 2017, menção à PNSST e ao PLANSAT. De forma expressa, a SIT fez referência às iniciativas de serem realizadas a revisão e execução do PLANSAT, em consonância com a PNSST, garantindo a realização do Congresso Nacional

de Prevenção de Acidentes e Doenças relacionadas ao Trabalho e ampliação e execução da Estratégia Nacional de Redução dos Acidentes do Trabalho 2016-2019, inclusive melhorando a qualidade e divulgação das análises de acidentes do trabalho graves e fatais, conforme previsto no PPA 2016-2019.

Uma inovação trazida para o planejamento de 2018 foi o estabelecimento de meta específica para análise de doenças, tendo sido estabelecido um valor pequeno (entre 1 e 10) para cada SRTE, de acordo com seu porte.

Em relação ao planejamento de 2018, cumpre destacar ainda a obrigatoriedade de cada SRTE em planejar e organizar ações especiais e eventos relativos à Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho - CANPAT 2018, em articulação com as instituições e entidades afetas à área de proteção ao trabalho, autoridades, personalidades, trabalhadores, empregadores e toda a sociedade interessada, promovendo reuniões, palestras e/ou seminários.

Analizando-se os documentos obtidos, é possível constatar que, ao longo do período de 2011 a 2018, houve preocupação da SIT em criar arranjos institucionais e mecanismos de coordenação que trouxessem novos princípios, diretrizes e atividades obrigatórias ao Projeto Análise de Acidentes, refletindo em evolução da inspeção do trabalho na forma de lidar com o tema.

Apesar de não ter sido citada expressamente a necessidade de realização de ações integradas com a PFE-INSS para fundamentação das ações regressivas acidentárias, identificou-se uma perspectiva positiva para o estabelecimento dessas ações, uma vez que, em 2018, foi introduzida de forma obrigatória a realização de ações em conjunto com outras instituições interessadas na política pública executada pela inspeção do trabalho.

Destaca-se que nas diretrizes mais recentes também foi possível verificar a atuação da SIT na proposição de revisão e execução do PLANSAT, criação de arenas para discutir estratégias de prevenção e redução de acidentes de trabalho e estímulo a realização de eventos especiais por cada unidade regional prevendo articulação com as instituições e entidades relacionadas à promoção e proteção da segurança e saúde no trabalho. Tais ações refletem o interesse da SIT em estimular a intersetorialidade e mecanismos de coordenação e integração para enfrentamento do tema e alcance de melhores resultados da política pública.

A partir das entrevistas realizadas com as chefias de fiscalização das unidades

regionais sob análise, foi possível identificar que, apesar de ter sido um projeto de execução obrigatória ao longo de todo o período analisado e da evolução da forma de abordagem do tema nas diretrizes propostas, nas reuniões anuais realizadas pela SIT para tratar do planejamento da inspeção do trabalho, não se tratou especificamente sobre as ações a serem realizadas no âmbito do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho, sendo abordado, em regra, apenas a necessidade de distribuição e cumprimento de metas quantitativas referentes ao projeto. Em regra, a percepção dos servidores, foi de que as ações de análise de acidentes de trabalho não foram tratadas como uma prioridade ou nem mesmo foram discutidas de forma detalhada por aquela Secretaria.

Na opinião do AFT que foi chefe da SEGUR/RJ, entre 2009 e 2015, faltou mais atenção para os procedimentos e rotinas a serem adotados nos Projetos de Análise de Acidentes de Trabalho durante as reuniões anuais de planejamento, sugerindo ter havido limitações da SIT em sua tentativa de permitir que os arranjos institucionais confluíssem para a consecução dos objetivos do PLANSAT.

No que concerne ao Projeto Análise de Acidentes, em um panorama geral, as chefias de fiscalização relataram que o foco principal das reuniões realizadas pela SIT era atuar sobre a necessidade de alcance das metas quantitativas pactuadas com cada regional. Sobre tal fato, o Chefe do SECAV/RJ, em 2016, declarou:

“Apesar de ter essas obrigаторiedades de preenchimento de projetos, de documentos, as coisas sempre focavam e sempre tiveram esse viés totalmente quantitativo do projeto. Eu posso falar isso com muita tranquilidade, porque eu fiz não só planejamento pra essa parte (análise de acidentes de trabalho), como já tentei fazer pra diversos outros tipos de projeto, desde 2005, e sempre tentando buscar o enfoque qualitativo também nesses projetos, e nunca foi possível de dar nem uma integração com DSST (Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho) e nem uma continuidade muito em face dessas questões quantitativas.”

Sobre a questão da priorização das metas quantitativas, a Chefe do SEGUR/ES entre 2011 e 2013, colocou em dúvida a capacidade da SIT em criar mecanismos de coordenação para a política pública estudada, ao apresentar seu entendimento de que a alternância nos cargos de direção daquela Secretaria dificultou na identificação de qual política pública era de interesse da inspeção do trabalho, sendo que a maior preocupação era sobre a obrigatoriedade de cumprimento de metas pactuadas no PPA e aquelas determinadas pela SIT, gerando uma atuação menos voltada para a qualidade da inspeção, mas sim para a quantificação do trabalho.

Por outro lado, a percepção do Chefe da SEINT/MT, entre 2015 e 2018, foi de que a partir do momento em que a SIT começou a exigir que as unidades regionais fizessem eventos relacionados à CANPAT, começou a haver uma maior preocupação com os acidentes de trabalho e seus reflexos para o trabalhador e sua família, para a empresa, para o governo e para a sociedade.

Por sua vez, nas diretrizes anuais de planejamento, no que se refere à necessidade de destinação de maiores esforços para implementar ações integradas para fundamentação das ações regressivas acidentárias, em nenhum dos documentos analisados a SIT tratou expressamente sobre a PFE-INSS ser um parceiro da inspeção do trabalho na prevenção da ocorrência de acidentes de trabalho ou que as regionais deveriam adotar a estratégia de aproximação com aquele órgão.

Da mesma forma, nas entrevistas realizadas com as chefias das SRTE/RJ e SRTE/ES as informações obtidas prestaram conta de que nas reuniões de planejamento ou de chefias em que estiveram presentes não foi abordada a necessidade de se estreitarem as relações com a PFE-INSS, para fins de serem realizadas ações interinstitucionais para a fundamentação das ações regressivas acidentárias ou quaisquer tentativas de aproximação entre as partes interessadas sobre o tema.

Diferente do ocorrido nas demais regionais, três chefes de fiscalização da SRTE/MT, informaram que o tema das ações regressivas acidentárias chegou a ser tratado em reuniões com a SIT, sendo que a ideia transmitida era de que se deveria ter, nos Estados, uma proximidade, um canal de comunicação e uma rotina de encaminhamentos de relatórios entre as chefias da fiscalização e a PFE-INSS locais.

A servidora que atuou como Chefe do NEGUR/MT e da SEINT/MT relatou que em uma reunião de chefias da fiscalização nacionais, realizada na SIT, no ano de 2010 ou 2011, houve participação de um Procurador da PFE-INSS de Brasília, que informou que aquele órgão estava dando início ao ajuizamento das ações regressivas acidentárias, solicitando que cada chefe tentasse procurar as unidades da PFE-INSS locais, para fins de se estreitarem as relações entre as instituições.

Outros dois chefes de fiscalização da SRTE/MT informaram terem participado de uma reunião na SIT, em 2016, em que o Coordenador Nacional da PFE-INSS, que tratava sobre as ações regressivas acidentárias, proferiu uma palestra com os chefes de fiscalização,

com a finalidade de estreitar as relações daquela Procuradoria com a Auditoria Fiscal do Trabalho.

Nos documentos analisados, foi possível identificar uma evolução da SIT em tentar fazer com que os arranjos institucionais permitissem uma atuação mais efetiva da inspeção do trabalho, em tentar estimular a intersetorialidade e em criar mecanismos de coordenação e integração para execução das estratégias previstas no PLANSAT. No entanto, apesar de ter sido percebida de forma eventual, essa evolução não se mostrou tão evidente nas entrevistas realizadas, sugerindo que o discurso proferido pela SIT ainda não alcançou seu objetivo de fazer com que a inspeção do trabalho, como um todo, atue de forma prioritária e constante nas estratégias de análise sistemática de acidentes de trabalho e fundamentação das ações regressivas acidentárias.

Faz-se, agora, necessário discorrer sobre os dados obtidos nos documentos, questionários e entrevistas em cada uma das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego analisadas no presente estudo.

5.2 Análise dos dados referentes à SRTE/ES

Inicialmente, cumpre ressaltar que, entre 2011 e 2018, a SRTE/ES foi a unidade regional que teve o pior desempenho relativo nacional, considerando o somatório das proporções anuais entre o número de relatórios de análise de acidentes de trabalho encerrados e o número de AFTs em atividades de fiscalização.

Ao se analisarem os documentos, questionário e entrevistas realizadas para fins de se obter informações a respeito da fiscalização de acidentes de trabalho e atuação para fundamentação das ações regressivas pela SRTE/ES, foi possível identificar uma ação muito focada na atuação de um único AFT durante todo o período sob análise. Entre 2011 e 2018, esse servidor foi o único a atuar como Coordenador do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho da SRTE/ES, tendo ainda acumulado tal atribuição com o exercício do cargo de Chefe do Setor de Segurança e Saúde no Trabalho – SEGUR/ES, de 2013 a 2018.

No que se remete aos acidentes de trabalho, no documento que serviu de referência para o diagnóstico de prioridades no quadriênio 2012-2015, a SRTE/ES ratificou a prioridade e a obrigatoriedade da realização de análises de acidentes de trabalho, com base na melhoria das condições e do meio ambiente de trabalho, com vistas à eliminação e redução dos riscos

inerentes a cada tipo de ambiente.

Aquela Superintendência prestou contas também de que o maior problema existente nas empresas do Espírito Santo era o baixo cumprimento da legislação trabalhista, não havendo comprometimento do empresariado com a melhoria das condições e do meio ambiente de trabalho, sendo necessária intervenção fiscal para promoção de uma reformulação no local de trabalho onde ocorreu o acidente.

Naquele documento, informou-se ainda da grande capacidade de intervenção daquela regional na melhoria dos ambientes de trabalho, através de ações preventivas e corretivas, mas alertando para seu reduzido quadro de auditores fiscais. Cabe ressaltar que o diminuto quadro de servidores é uma realidade imposta a todas às unidades de inspeção do trabalho e não justifica o pior desempenho relativo da SRTE/ES, uma vez que na presente análise a performance das regionais não foi medido por número absoluto de AFTs, mas sim a partir da proporção deste número em relação à quantidade de investigações de acidentes de trabalho realizadas.

No documento de diagnóstico de prioridades de 2016-2019, a SRTE/ES alegou que a combinação de recursos humanos e materiais disponíveis não configurava capacidade de intervenção bastante para atuar de forma a cumprir satisfatoriamente as metas de análise de acidentes do trabalho propostas para o quadriênio, seja em razão de insuficiências em um ou em ambos os recursos.

Nos objetivos do projeto para análise de acidentes de trabalho, aquela regional destacou o foco voltado para os acidentes graves e fatais, especialmente em CNAE prioritários, numa tentativa de alcance de pelo menos 75% dos casos registrados em CAT por ano. Deve-se destacar também que entre as atribuições do Coordenador do Projeto foi incluída a necessidade de se estreitarem as ligações entre a SRTE-ES e as demais instituições envolvidas com registro e apuração de acidentes de trabalho, com vistas à compilação e ao cruzamento de dados sobre ocorrência de acidentes, como subsídio para as ações planejadas, tendo sido citadas o INSS e a Delegacia Especializada em Acidentes de Trabalho - DEAT, órgão da Polícia Civil do Espírito Santo.

Em razão do pequeno número de auditores, foi destacado naquele documento que a atividade de análise de acidentes de trabalho era realizada em concomitância com todas as demais atividades do SEGUR/ES. Nesse sentido, alegou-se que não seria possível o

atingimento de nem mesmo a metade da meta de análise de acidentes proposta pela SIT para o ano de 2016.

No que se refere ao planejamento e execução anual das ações fiscais do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho e as relações da SRTE/ES com a PFE-INSS, o resumo das informações prestadas pelo Coordenador de Projeto encontram-se no quadro abaixo:

Quadro 2 – Resumo das respostas ao questionário aplicado na SRTE/ES

Questionamentos	Coordenador de Projeto (2011-2018)
Seleção de casos	Acidentes fatais e os com mais de 15 dias de afastamento.
Entrega de relatórios	Todos os tipos de acidentes.
Tramitação interna dos relatórios	AFT → SEGUR → PFE ou AFT → SEINT → PFE
Encaminhamentos à PFE	Relatórios de acidentes fatais e os solicitados pela PFE.
Solicitações da PFE	De forma eventual houve solicitação de fiscalização de acidente específico ou de relatório específico.
Contatos com a PFE	Encaminhamento de ofícios e relatórios, com contatos eventuais.
Temas abordados nos contatos	Encaminhamento de relatórios de análise de acidentes de trabalho, dúvidas sobre casos específicos e, eventualmente, para participação de auditores como assistentes técnicos na elaboração de relatórios.
Interferência da PFE no planejamento	Nenhuma.

Fonte: Elaboração do autor (questionário)

A partir da análise dos TAPs do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho da SRTE/ES foi possível verificar a preocupação daquela regional em seguir as diretrizes nacionais para priorizar a análise de acidentes fatais ou graves. No entanto, ao responder o questionário aplicado e ao longo de sua entrevista, o Coordenador de Projeto informou que a prioridade de atuação da inspeção do trabalho era analisar os acidentes fatais, mas que os acidentes com mais de 15 dias de afastamento dos trabalhadores chegaram a ser analisados. Nas outras duas entrevistas com servidores da SRTE/ES, a rotina de fiscalização de acidentes fatais ou graves foi confirmada.

Considerando as alegações observadas nos documentos de diagnóstico e planejamento das atividades de análise de acidentes de trabalho de que havia um quadro reduzido de servidores à disposição da SRTE/ES, apesar da priorização dos acidentes fatais, não parece razoável designar servidores para fiscalizarem acidentes de trabalho com afastamentos de 15 dias, ao invés de priorizar aqueles mais graves. *A priori*, tal fato revela

falhas nos arranjos institucionais e reflete no baixo desempenho reativo daquela regional.

As entrevistas confirmaram também que o planejamento e a execução das análises de acidente de trabalho tinham pouca ou nenhuma influência da PFE-INSS, em razão de terem sido raras as solicitações de fiscalização de algum acidente que ainda não havia sido analisado pela SRTE/ES. Os três servidores entrevistados afirmaram que a principal fonte de origem das fiscalizações de acidente de trabalho era o banco de dados de CAT, tendo sido também citadas as demandas surgidas na imprensa e aquelas oriundas do MPT, da DEAT, dos sindicatos ou dos próprios trabalhadores.

Em sua entrevista, o Coordenador de Projeto informou que não havia uma rotina de fiscalização imediata de acidentes de trabalho, em razão de divulgação na imprensa ou outra fonte, mantendo-se o planejamento mensal das ordens de serviço previamente distribuídas para cada auditor dentro dos meses.

No que concerne à análise de acidentes de trabalho, cabe destacar que, ao longo de todo o período analisado, nos TAPs do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho, a SRTE/ES mostrou preocupação em *“informar às empresas e aos órgãos ou entidades públicas competentes a respeito do Relatório de Análise elaborado pela auditoria fiscal do trabalho, com o objetivo de prevenir a ocorrência de novos acidentes de trabalho”*.

Ressalta-se que apenas nos TAPs de 2011 a 2013, entre as estratégias para execução do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho, estavam previstas ações de integração, a partir da realização de parcerias com diversas instituições públicas e privadas, tendo sido citados os sindicatos dos trabalhadores, a DEAT, o MPT e o Corpo de Bombeiros, sem ter sido feita menção expressa à PFE-INSS.

Apesar de não ter sido expressamente citada nos TAPs de 2011 a 2018, no campo “Demais Envolvidos” daqueles documentos, sempre foi incluída a PFE-INSS como um dos atores relacionados ao projeto.

Mesmo tendo informado, no questionário, que os contatos entre a SRTE/ES e a PFE-INSS, para tratar sobre os encaminhamentos de relatórios de análise de acidentes de trabalho, eram realizados apenas pelo encaminhamento de ofícios e dos relatórios de fiscalização, em sua entrevista o AFT Coordenador de Projeto informou que os contatos pra encaminhamento de relatórios chegaram a ocorrer até mesmo por ligações telefônicas, dando dinamismo à troca de informações entre os órgãos.

Aquele chefe do SEGUR/ES declarou que sempre teve uma relação bem próxima com servidores da PFE-INSS que tratavam sobre as ações regressivas acidentárias, tendo tal aproximação diminuído a partir da criação de um grupo nacional específico para tratar das ações regressivas acidentárias no âmbito daquela Procuradoria. Aquele servidor alegou também que, apesar dessa mudança na rotina de tramitação dentro da PFE-INSS ter tornado os procedimentos mais complexos, as tratativas que começaram a ser realizadas por e-mail passaram a ser suficientes para manter o contato entre as instituições.

Em seu questionário, o Coordenador de Projeto informou ainda que, em ocasiões eventuais, esteve presente em reuniões/encontros entre a SRTE/ES e a PFE-INSS para tratar sobre os encaminhamentos de relatórios de análise de acidentes de trabalho, dúvidas suscitadas na análise dos relatórios dos acidentes de trabalho e, em alguns casos, para participação de auditores como assistentes técnicos na elaboração de relatórios.

Ao longo de sua entrevista, o Chefe do SEGUR/ES declarou também que, por solicitação da SRTE/ES, anualmente, houve participação de procuradores da PFE-INSS em reuniões com auditores para tratar sobre as análises de acidente de trabalho e as ações regressivas acidentárias.

A Chefe do SEGUR/ES, entre 2011 e 2013, relatou que, na época em que esteve à frente do SEGUR/ES, foi possível estreitar as relações com a PFE-INSS, em razão de ter trabalhado anteriormente com o procurador responsável pelas ações regressivas acidentárias em outro órgão. Relatou que aquele procurador destacou o papel que um relatório de análise de acidente de trabalho bem fundamentado pelos auditores designados desempenha no sucesso das ações regressivas acidentárias ajuizadas. Informou ainda que chegou a participar de 2-3 reuniões diretamente com servidores da PFE-INSS para tratar de interesses de ambas as partes, mas lamentou que a relação pessoal que era mantida com a PFE-INSS não se tornou algo institucional e acabou se perdendo ao final de sua gestão como Chefe do SEGUR.

Sobre a relação institucional entre a SRTE/ES e a PFE-INSS, a Chefe da SEINT/ES se recordou que, ao longo do período sob análise, ocorreu um único evento, organizado por aquela Procuradoria, para tratar sobre os acidentes de trabalho, mas que nunca houve reuniões entre as partes para tratar sobre a possibilidade de serem realizadas ações integradas.

Na percepção do Coordenador de Projeto as relações entre a SRTE/ES e a PFE-INSS eram fruto de relações pessoais entre servidores desses órgãos, deixando de ser algo

institucionalizado, o que pode eventualmente ser perdido com a sua aposentadoria, uma vez que a proximidade estabelecida ocorreu independente de decisões ou rotinas interinstitucionais.

A própria chefe da SEINT/ES relatou que a aposentadoria do servidor que esteve por um longo período a frente da Coordenação do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho e da chefia do SEGUR/ES gerou muitas dúvidas sobre os procedimentos de rotina a serem realizados. Para enfrentar tais dificuldades e outras que se imponham à atuação da regional, aquela servidora entende que deveriam haver protocolos específicos sobre cada tema, uma vez que a rotina de procedimentos ficava a cargo de um único servidor, o que impunha dificuldades no gerenciamento local nos casos de ausência daquele que detinha o conhecimento sobre um assunto.

Na percepção da Chefe do SEGUR/ES, entre 2011 e 2013, a atuação da inspeção do trabalho frente às análises de acidentes de trabalho e à necessidade de atuar na fundamentação das ações regressivas acidentárias dependeram mais de esforços e ações individuais dos auditores do que uma política institucional.

Em relação à tramitação interna dos relatórios de análise de acidente de trabalho, o Coordenador de Projeto declarou que os mesmos eram entregues pelos servidores designados diretamente a ele ou à chefia da SEINT/ES, declarando ainda que apenas os relatórios de análise de acidentes que tratavam de acidentes fatais ou os que haviam sido solicitados pela PFE-INSS eram encaminhados a este órgão diretamente pela chefia do SEGUR/ES ou da SEINT/ES.

Os três chefes de fiscalização da SRTE/ES informaram que todos os relatórios de análise de acidentes, independente de qualquer filtro, eram encaminhados à PFE-INSS. A chefe da SEINT/ES declarou ainda que não havia um controle específico que permitisse quantificar os relatórios de análise de acidentes que foram encaminhados àquela Procuradoria ao longo de sua gestão à frente da SEINT/ES.

Destaca-se que, em razão do reduzido quadro de auditores e excesso de demandas da inspeção do trabalho, os chefes da fiscalização da SRTE/ES informaram não terem destinado servidores para atuação exclusiva dentro do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho.

Ao serem questionados sobre a rotina de capacitação de servidores para atuação no

Projeto Análise de Acidentes de Trabalho, as informações prestadas pelos servidores da SRTE/ES foi que a SIT ofereceu cursos apenas de forma eventual. A Chefe da SEINT/ES, destacou que o próprio SEGUR/ES, ao longo do período analisado, fez reuniões técnicas mensais com a equipe de auditores e que isso colaborou na melhoria da atuação da inspeção do trabalho nesse segmento.

Ao tratar sobre fatores que podem ter interferido de forma negativa nos resultados do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho, a AFT que permanece como chefe da SEINT/ES desde 2011, defendeu a hipótese de que a alternância de servidores nas funções de chefia seria interessante para promover melhorias na gestão daquela regional e trazer ideias novas, uma vez que a manutenção das mesmas pessoas em tais funções finda por sustentar hábitos e entendimentos dos mesmos servidores por um longo período.

Aquela Chefe alertou também sobre as dificuldades que a falta de sistemas de informação e comunicação institucionalizados, que permitam melhor gerenciamento das ações e melhor padronização e divulgação dos dados, impõem ao sucesso da atuação da inspeção do trabalho na rotina de análise de acidentes de trabalho.

Ao tratar sobre sua gestão, a AFT que esteve à frente do SEGUR/ES, entre 2011 e 2013, declarou ter havido dificuldades em relação à qualidade das análises de acidente de trabalho em razão da falta de padronização na elaboração de relatórios e pela dificuldade em impor critérios mínimos de qualidade aos auditores sob sua supervisão.

Depreende-se da análise das entrevistas com os chefes de fiscalização da SRTE/ES que, apesar de os mesmos terem percebido falhas nos arranjos institucionais e nos mecanismos de coordenação e integração para fundamentação das ações regressivas acidentárias, não foram empreendidos esforços suficientes que permitissem minimizar tais efeitos e melhorar o desempenho relativo daquela regional em relação à análise de acidentes de trabalho.

5.3 Análise dos dados referentes à SRTE/RJ

Cabe informar que, no período de 201 a 2018, a SRTE/RJ ficou na 13ª posição entre as unidades regionais, em relação ao somatório das proporções anuais entre o número de relatórios de análise de acidentes de trabalho encerrados e o número de AFTs em atividades de fiscalização.

Diferente do que ocorreu na SRTE/ES, no período sob análise, a SRTE/RJ teve uma maior variedade de auditores atuando nos cargos de chefia da fiscalização. No entanto, ao longo desse período, apenas dois servidores atuaram no encargo de Coordenador do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho, sendo que um deles exerceu tal mister apenas em 2011 e o outro nos anos seguintes.

No que se refere à análise dos acidentes de trabalho, no documento de diagnóstico de prioridades de 2012-2015, a SRTE/RJ informou que seriam mantidos os parceiros tanto para a fonte das investigações de acidentes de trabalho, como por exemplo sindicatos, denúncias, mídia, MPT, segurança pública, outros órgãos da administração, além de banco de dados de CAT. Foi destacado ainda que o resultado das análises continuaria obedecendo às Diretrizes do PROJETO SIRENA, que previa o envio dos relatórios de análise de acidentes de trabalho à Procuradoria Especializada junto ao INSS.

Na ocasião, a SRTE/RJ também informou que todos os auditores lotados na SEGUR/RJ estariam envolvidos com a atuação na análise de acidentes de trabalho. Ressaltou-se ainda que tais atividades se revestiam de importância fundamental porque, não obstante todo o sofrimento que o acidente causa, sua análise serve de aprendizado para elaboração e aperfeiçoamento das Normas de Segurança e Saúde do Trabalho.

Por sua vez, no documento de diagnóstico para o planejamento 2016-2019, a SRTE/RJ apresentou como justificativa para execução das atividades de análise de acidentes o fato de o Brasil perder, anualmente, cerca de 20 bilhões de reais com acidentes e doenças do trabalho, envolvendo pagamento de benefícios previdenciários, custos indiretos pagos pelas empresas com danos materiais, interrupção na produção e pagamento dos primeiros 15 dias de afastamento dos empregados prejudicados, e sobrecarga do Sistema de Saúde que precisa arcar com a enorme demanda.

Foi ressaltado também que, em 2012, os dados da Previdência Social prestaram conta de que haviam sido registrados 51.651 acidentes de trabalho no estado do Rio de Janeiro, totalizando mais de 8% dos acidentes registrados no país, destacando que esses números ainda eram maiores em razão da ocorrência de subnotificação.

Naquele documento, a SRTE/RJ identificou que o objetivo do projeto seria analisar e investigar acidentes de trabalho com intuito de provocar melhorias no ambiente de trabalho para prevenir novos acidentes e subsidiar ações regressivas da PFE-INSS.

No que tange ao planejamento anual do Projeto de Análise de Acidentes de Trabalho, cumpre informar que desde 2012, no campo destinado ao “Escopo do Projeto” nos TAPs, a SRTE/RJ elencou, entre outros, “*subsidiar ações regressivas da Procuradoria Federal do INSS*” como um dos objetivos gerais e específicos, sendo que em todos os anos aquela Procuradoria foi citada no campo “Demais Envolvidos”, como sendo uma das instituições interessadas no tema de acidentes de trabalho

Seguindo as diretrizes nacionais, da análise dos documentos obtidos, dos questionários e das entrevistas, depreende-se que o Projeto Análise de Acidentes de Trabalho da SRTE/RJ manteve a visão geral de fiscalização prioritária de acidentes fatais ou graves, sendo que na justificativa para o planejamento anual do projeto, desde 2012, já havia sido chamada atenção para os custos previdenciários e outros indiretos relacionados aos acidentes de trabalho e, a partir de 2015, foi destacado ainda que o problema de subnotificação dos acidentes de trabalho no Brasil.

No que se refere ao planejamento e execução anual das ações fiscais do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho e as relações da SRTE/RJ com a PFE-INSS, o resumo das informações prestadas pelo dois Coordenadores do Projeto encontram-se no quadro abaixo:

Quadro 3 – Resumo das respostas aos questionários aplicados na SRTE/RJ

Questionamentos	Coordenador 1 (2011)	Coordenador 2 (2012-2018)
Seleção de casos	CAT; Imprensa; Ofício de outros órgãos.	Banco de dados do INSS; Imprensa; Denúncias
Entrega de relatórios	Todos os tipos de acidentes.	Todos os tipos de acidentes.
Tramitação interna dos relatórios	AFT → SEGUR → PFE	AFT → SEGUR → PFE
Encaminhamentos à PFE	Todos os relatórios.	Somente acidentes com mais de 6 meses de afastamento.
Solicitações da PFE	Não houve solicitação de fiscalização de acidente específico e não se recorda de ter sido recebido ofício solicitando relatórios específicos.	Raramente houve solicitação de fiscalização de acidente específico e frequentemente são recebidos ofícios solicitando relatórios específicos.
Contatos com a PFE	Por e-mail, telefone e reuniões eventuais.	Encaminhamento de ofícios e relatórios, sem nunca ter ocorrido reuniões entre as partes.
Temas abordados nos contatos	Feedback das ações regressivas acidentárias e discussão de acidentes específicos e os respectivos andamentos.	Nunca houve reunião com a PFE.

Interferência da PFE no planejamento	Nenhuma.	Eventual.
---	----------	-----------

Fonte: Elaboração do autor (questionários)

Sobre as fontes de origem para as fiscalizações de acidentes de trabalho, o papel da imprensa foi destacado pelos dois coordenadores de projeto e reforçado pelos três chefes de fiscalização entrevistados, tendo sido citados ainda o banco de dados da CAT, denúncias de diversas fontes e demandas de órgãos externos. O Chefe da SEGUR/RJ, entre 2009 e 2015, relatou que houve maior facilidade na troca de informações e a atuação da inspeção do trabalho em relação aos acidentes a partir da criação do Grupo de Trabalho Interinstitucional – Getrin, que contava com servidores da SRTE/RJ, MPT, TRT, Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho e Secretaria Estadual do Trabalho, mas sem a participação da PFE-INSS.

Deve-se destacar que, apesar de não ter havido participação de servidores da PFE-INSS, a atuação do Getrin se mostra como um mecanismo de integração de estímulo às práticas de prevenção de acidentes de trabalho e sua criação pode ter contribuído para o bom desempenho relativo da SRTE/RJ na análise desses acidentes.

Sobre o papel daquela Procuradoria no planejamento da inspeção do trabalho, o AFT que atuou como Coordenador de Projeto por sete anos relatou ter havido mínima interferência da PFE-INSS, uma vez que foram raras as solicitações de fiscalização de algum acidente específico pela PFE-INSS e que acabou tendo que ser fiscalizado em razão de a SRTE/RJ não tê-lo feito antes.

Sobre a relação entre a PFE-INSS e a SRTE/RJ, o primeiro Coordenador de Projeto afirmou que os contatos foram estabelecidos através de contatos telefônicos, e-mail e reuniões eventuais, para tratar do feedback das ações regressivas acidentárias e discussão de acidentes específicos e os respectivos andamentos. Sobre a rotina de encaminhamento de relatórios e sua relação com a PFE-INSS, aquele Coordenador declarou:

“Como fui coordenador no início dos trabalhos conjuntos, inicialmente a Procuradoria pediu os relatórios de análise de acidentes mais recentes (últimos 5 anos eu acho), depois já foi estabelecida a sistemática de envio dos relatórios a eles. Lembro-me de feedbacks que eles davam sobre o sucesso das ações regressivas.”

No entanto, o Coordenador que o sucedeu declarou que, nos anos subsequentes, suas relações com aquela Procuradoria se restringiram a encaminhamentos de ofícios e relatórios,

sem nunca ter ocorrido reuniões entre as partes, fato este, relatado também pelo Chefe do SECAV/RJ, em 2014 e 2015, que afirmou ainda que, em sua gestão, a relação com a PFE-INSS era basicamente para se tratar sobre o encaminhamento de relatórios de acidentes específicos, sem a realização de outras atividades destinadas à fundamentação das ações regressivas.

Por sua vez, o Chefe do SECAV/RJ (em 2016), declarou que mantinha contato pessoal com dois procuradores da PFE-INSS que tratavam sobre as ações regressivas acidentárias e que tinha intenção de estreitar as relações entre as duas instituições para melhorar a qualidade e o fluxo de informações trocadas entre as partes. No entanto, no período em que esteve como chefe, só houve alguns retornos daquela Procuradoria no sentido de informar os números de ações regressivas ajuizadas.

Aquele auditor afirmou ainda que, em momento anterior ao ano de 2011, houve reunião de um procurador da PFE-INSS com servidores lotados na SEGUR/RJ onde foram mostrados os números alcançados por aquele órgão com relação às ações regressivas acidentárias, mas sem ter sido dada continuidade no estreitamento dessa relação interinstitucional, uma vez que não houve proposição de procedimentos ou objetivos que permitissem maior efetividades das ações conjuntas a serem implementadas.

Ainda sobre a relação interinstitucional, o Chefe da SEGUR/RJ (de 2009 a 2015), relatou que ao longo de sua gestão houve reuniões entre ele e servidores da PFE/INSS, para que esse órgão pudesse mostrar seus resultados em relação às ações regressivas acidentárias, mas que não houve articulação para realização de outras ações integradas.

Na percepção do Chefe do SECAV (em 2016), as relações da SRTE/RJ com a PFE-INSS não chegaram a ser algo procedimental, sendo dependente apenas de esforços individuais ou de grupos de servidores que tivessem interesse em atingir os objetivos previstos em determinada política pública. Nesse sentido, sua opinião era de que os bons resultados obtidos dependiam mais de vontades pessoais do que fatores institucionais.

Na percepção do Chefe da SEGUR/RJ (de 2009 a 2015), apesar da relevância de sua atuação, os avanços obtidos pelo Getrin em sua atuação frente aos acidentes de trabalho também decorreram mais de iniciativas e ações pessoais de seus participantes do que articulações interinstitucionais.

No que tange à tramitação dos processos de análise de acidentes de trabalho no

âmbito da SRTE/RJ, a rotina adotada era de que o auditor designado para a fiscalização do acidente de trabalho entregasse o relatório para a Chefia da SEGUR/RJ, para que esta fizesse os devidos encaminhamentos, inclusive para a PFE-INSS. Nas informações prestadas pelos coordenadores de projeto, foi possível constatar que inicialmente todos os relatórios de análise eram encaminhados àquela Procuradoria, mas que, posteriormente, apenas os relatórios de acidentes com mais de seis meses de afastamento passaram a ser destinados à PFE-INSS.

O Chefe do SECAV/RJ (em 2014 e 2015), declarou que não havia ferramentas de controle para filtrar a quantidade de ofícios encaminhados à PFE-INSS, podendo tal levantamento ser feito apenas a partir de triagem de todos os ofícios encaminhados pela SRTE/RJ.

Entre as dificuldades para execução do Projeto de Análise de Acidentes de Trabalho, além do reduzido número de servidores e da alta demanda em todos os projetos, nos documentos de planejamento da SRTE/RJ foram elencados fatores relacionados à dificuldade de articulação com os demais órgãos do governo, ocorrência de acidentes em áreas de risco (favelas, comunidades dominadas pelo tráfico de entorpecentes ou milícia), suspensão ou encerramento de atividades operacionais de empresas devido à crise financeira do Estado e demora na recepção das CATs.

Sobre a possibilidade de atuação de auditores em dedicação exclusiva ao Projeto Análise de Acidentes de Trabalho, a iniciativa da SRTE/RJ foi deixar, a partir de determinado momento, o Coordenador de Projeto em tal situação, cabendo a todos os demais servidores lotados na SEGUR/RJ, atuarem de forma complementar no alcance das metas do projeto.

A ideia foi defendida pelo servidor que atuou como Chefe do SECAV/RJ, em 2016:

“Era uma ideia interessante porque é uma coisa específica dentro da segurança. A análise de acidente não é uma coisa qualquer, pelo menos não deveria ser, porque têm diversas metodologias, diversas formas, diversas aplicações pra determinados grupos. Enfim, você tem várias técnicas pra determinadas atividades. Eu acho que aí teria que ter uma pessoa, uma equipe, um grupo capacitado, primeiro pra isso.”

No que tange à capacitação dos servidores da SRTE/RJ para atuação na análise de acidentes de trabalho, aquele chefe do SECAV/RJ declarou que participou de um único evento de qualificação organizado pela SIT abordando tal tema, tendo destacado que, geralmente, eram os próprios auditores que buscavam se capacitar por iniciativa própria ou buscando informações com seus pares. Já o Chefe da SEGUR/RJ, entre 2009 e 2015, afirmou

que a SIT sempre realizou capacitações para qualificação dos auditores para realização da análise dos acidentes de trabalho.

Na percepção do Chefe do SECAV (em 2016), melhorias na capacitação de servidores, manutenção da atuação da inspeção do trabalho por projetos, realização frequente de reuniões, feedback dos resultados e menor preocupação com a quantidade de fiscalizações poderiam melhorar o nível de qualidade da atuação da inspeção do trabalho no que se refere aos acidentes de trabalho.

5.4 Análise dos dados referentes à SRTE/MT

Deve-se lembrar que, no período de 2011 a 2018, a SRTE/MT foi aquela que obteve o melhor desempenho nacional, ao ser considerado o somatório das proporções anuais entre o número de relatórios de análise de acidentes de trabalho encerrados e o número de AFTs em atividades de fiscalização.

Assim, como ocorreu na SRTE/RJ, no período sob análise, a SRTE/MT teve uma maior alternância na quantidade de auditores atuando nos cargos de chefia da fiscalização. Além disso, entre 2011 e 2018, quatro servidores exerceram a atribuição de Coordenador do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho.

No documento de diagnóstico de prioridades para os anos de 2012 a 2015, a SRTE/MT identificou que um dos objetivos das atividades de análise de acidentes de trabalho seria possibilitar ao corpo fiscal o discernimento e método para a investigação e reconhecimento de riscos nas demais fiscalizações, permitindo uma atuação que possibilitasse a ocorrência de novos acidentes. Como objetivo da realização dessas atividades foi incluído ainda subsidiar ações regressivas da PGF/INSS, no caso de constatação de responsabilidade do empregador para ocorrência do acidente de trabalho.

Naquela oportunidade, a SRTE/MT informou que todos os auditores lotados no NEGUR/MT realizariam análises de acidentes de trabalho. O diagnóstico daquela regional trouxe ainda informações sobre a quantidade de óbitos e lesões que levaram a incapacidades permanentes decorrentes de acidentes de trabalho em cada atividade econômica.

No documento de diagnóstico para o planejamento do quadriênio 2016-2019, a SRTE/MT defendeu a execução de atividades de análise de acidentes de trabalho em razão dos consequentes danos aos trabalhadores, às suas famílias e à sociedade, bem como devido

aos elevados gastos com os benefícios concedidos pela Previdência Social em decorrência destes eventos. Destacou-se ainda que os relatórios de análise de acidentes seriam encaminhados ao INSS para que fossem ajuizadas ações regressivas contra as empresas que deram causa ao pagamento dos benefícios, fazendo com que os responsáveis arquem com os custos decorrentes da prática de irregularidades trabalhistas.

Para o período de 2016 a 2019, a SRTE/MT indicou que planejamento seria realizado de modo a priorizar os setores econômicos com maiores números de acidentes graves e fatais, tendo ainda atribuído ao Coordenador de Projeto a responsabilidade pelo acompanhamento da entrega de relatórios e do respectivo envio aos órgãos interessados.

No que refere ao planejamento anual do Projeto de Análise de Acidentes de Trabalho, deve-se ressaltar que a SRTE/MT incluiu a necessidade de envio dos relatórios de análise de acidentes de trabalho para a PFE-INSS, visando subsidiar futuras ações regressivas previdenciárias, de forma expressa, no campo destinado ao “Escopo do Projeto” em todos os TAPs do período analisado. Destaca-se ainda que, desde 2013, a SRTE/MT justificou a execução do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho em razão do fato de tais eventos, além das mortes e sequelas aos trabalhadores e suas famílias, gerarem gastos com os benefícios previdenciários a serem suportados por toda a sociedade e pelo poder público.

No que tange à seleção dos tipos de acidentes que deveriam ser analisados, a partir da análise do planejamento anual e dos discursos das chefias entrevistadas, foi possível constatar que as diretrizes provenientes da SIT, de priorização de acidentes fatais ou graves, foram seguidas pela SRTE/MT.

No que se tange ao planejamento e execução anual das ações fiscais do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho e as relações da SRTE/MT com a PFE-INSS, o resumo das informações prestadas pelo quatro Coordenadores do Projeto encontram-se no quadro abaixo:

Quadro 4 – Resumo das respostas aos questionários aplicados na SRTE/MT

Questionamentos	Coordenador 1 (2011-2012)	Coordenador 2 (2013-2014)	Coordenador 3 (2015)	Coordenador 4 (2016-2018)
-----------------	------------------------------	------------------------------	-------------------------	------------------------------

Seleção de casos	Denúncia; Imprensa; CAT; Comunicação de acidente fatal pelo empregador; Solicitação do MPT	Imprensa; CAT.	CAT; Imprensa; Denúncias	CAT; Imprensa; Denúncias; Demanda de órgãos externos.
Entrega de relatórios	Todos os tipos de acidentes.	Todos os tipos de acidentes.	Todos os tipos de acidentes.	Todos os tipos de acidentes.
Tramitação interna dos relatórios	AFT → Coordenador → NEGUR → PFE	AFT → Coordenador → NEGUR → PFE	AFT → Coordenador → NEGUR → PFE	AFT → NEGUR → PFE
Encaminhamentos à PFE	Somente relatórios de acidentes fatais.	Relatórios de acidentes fatais e os solicitados pela PFE.	Relatórios de acidentes fatais ou graves e os solicitados pela PFE.	Relatórios de acidentes fatais ou graves.
Solicitações da PFE	Não houve solicitação de fiscalização de acidente específico e nem ofício solicitando relatório específico.	Raramente foi solicitada fiscalização de acidente específico e não se recorda de ter sido recebido ofício solicitando relatório específico.	De forma eventual houve solicitação de fiscalização de acidente específico ou de relatório específico.	De forma eventual houve solicitação de fiscalização de acidente específico ou de relatório específico.
Contatos com a PFE	Encaminhamento de ofícios e relatórios, com 1-2 contatos com o Procurador Chefe.	Reunião única com a procuradora responsável pelas ações regressivas acidentárias	Ligações telefônicas, e-mail e encaminhamento de ofícios e relatórios, mas nunca teve ciência de ter ocorrido reunião com servidor da PFE.	Encaminhamento de ofícios e relatórios, tendo ocorrido uma única apresentação da PFE.
Temas abordados nos contatos	Identificação de acidentes de interesse da PFE e forma de envio dos relatórios de análise de acidentes de trabalho.	Estabelecer contatos, trocar informações e alinhar entendimentos sobre quais acidentes e documentos eram de interesse da PFE.	Encaminhamento de relatórios de análise de acidentes de trabalho.	Esclarecimento dos trâmites das ações regressivas acidentárias, para melhorar a análise dos acidentes e a elaboração dos relatórios por parte dos auditores.
Interferência da PFE no planejamento	Nenhuma.	Nenhuma.	Nenhuma.	Nenhuma.

Fonte: Elaboração do autor (questionários)

Para a tomada de decisão para o planejamento de quais acidentes seriam analisados,

todos os servidores da SRTE/MT que responderam ao questionário ou foram entrevistados destacaram a imprensa e o banco de dados da CAT como fontes importantes de informação. Foram ainda citadas as denúncias, as demandas de outras instituições e as informações prestadas pelos empregadores em caso de acidentes fatais.

Em suas entrevistas, os chefes de fiscalização destacaram que a SRTE/MT sempre se preocupou em analisar todos os acidentes fatais com a maior celeridade possível, tanto para fortalecer a atuação da inspeção do trabalho quanto para facilitar a obtenção dos dados do evento e, consecutivamente, melhorar a qualidade dos relatórios produzidos. Sobre tal fato, o Chefe do NEGUR/MT (em 2016 e 2017) declarou:

“Aqui a gente sempre teve a posição de, ocorreu o acidente grave ou fatal, a partir do momento que chegou ao nosso conhecimento, ou porque a empresa comunicou ao Ministério do Trabalho ou porque vimos na imprensa, porque todos os dias nós olhamos os *sites*, se ocorreu um acidente fatal, grave desses, nós imediatamente emitimos a ordem de serviço. Temos escala de emergência pra isso. (...) ele (o auditor designado) obrigatoriamente tem que ir na mesma hora fazer aquele tratamento daquela questão.”

Aquele servidor justificou ainda que a priorização pela investigação imediata de acidentes de trabalho noticiados pela imprensa era importante para que as condições do acidente e do próprio meio ambiente de trabalho pudesse ser melhor reproduzidos, dando mais robustez aos relatórios e, conseqüentemente, a eventual responsabilização do empregador. Foi destacado que o banco de dados da CAT era encaminhado pela SIT à SRTE/MT, em média, cerca de seis meses à ocorrência dos acidentes, fato este que dificultava ou impedia a análise das condições em que os eventos se sucederam.

Sobre a prática de tramitação interna dos relatórios de análise de acidentes, nos questionários aplicados, foi possível constatar que, inicialmente, os auditores designados submetiam os relatórios ao Coordenador de Projeto para que estes os encaminhassem ao NEGUR/MT. Em etapa posterior, durante a atuação do último Coordenador de Projeto, foi informado que os relatórios passaram a ser entregues diretamente à chefia do NEGUR/MT.

Sobre o encaminhamento de relatórios de acidente de trabalho à PFE-INSS, as informações obtidas nos questionários e entrevistas prestaram conta de que, inicialmente, apenas as análises de acidentes fatais eram encaminhadas àquela Procuradoria, mas que, posteriormente, além desses os acidentes graves ou aqueles em que houvesse sido identificada a negligência dos empregadores quanto à observação das normas de segurança

e saúde no trabalho também eram remetidos àquela procuradoria.

Em regra, a decisão sobre quais relatórios deveriam ser entregues ou não à PFE-INSS era da chefia do NEGUR/MT, mas o chefe desse Núcleo, entre 2016 e 2017, relatou que, na sua gestão, até mesmo o Coordenador de Projeto estava livre pra fazer esse filtro e encaminhar por conta própria, sendo que tal decisão se dava pela estimativa de valores potencialmente ressarcíveis ao INSS, tendo como referência o salário do trabalhador e a quantidade de dias que ele ficou afastado em decorrência do acidente de trabalho. No entanto, todos os relatórios passaram a ser enviados à PFE-INSS, após contato estabelecido com a Coordenadora Nacional da PFE-INSS, em que esta sugeriu que fosse deixado que os procuradores tomassem a decisão de ajuizar ou não as ações regressivas acidentárias a partir da análise dos relatórios recebidos.

Cabe informar que, assim como nas demais regionais analisadas, na SRTE/MT não havia instrumentos de controle sobre a quantidade de relatórios encaminhados à PFE-INSS.

No que concerne à relação entre a PFE-INSS e a SRTE/MT, ao longo do período apurado, em regra, a relação institucional era formal e ocorria através do encaminhamento de ofícios e relatórios. No entanto, a Coordenadora que atuou em 2015 afirmou que sua relação com aquela Procuradoria se dava também através de ligações telefônicas ou e-mail.

Na busca de estreitar contatos e estimulada por uma palestra proferida por um Procurador da PFE-INSS, na SIT, a primeira Coordenadora de Projeto, declarou que esteve na unidade da PFE-INSS no Mato Grosso para tratar da remessa dos relatórios de análise de acidentes de trabalho para fins de fundamentar as ações regressivas acidentárias.

Ainda sobre a rotina de aproximação entre as duas instituições, o segundo Coordenador de Projeto informou que foi realizada uma reunião com a Procuradora responsável pelas ações regressivas na PFE-INSS local, com o objetivo de estabelecer contatos e trocar informações.

Para o AFT que chefiou a SEINT/MT, entre 2015 e 2018, a integração das ações com a PFE-INSS era uma possibilidade que envolvia até mesmo o fortalecimento da inspeção do trabalho, uma vez que os relatórios de análise de acidentes de trabalho são base para as ações regressivas acidentárias, mas que isso dependia de esforços locais, podendo ter sido acompanhado e monitorado de forma mais próxima pela Administração Central. Sobre as relações institucionais, aquele Chefe da SEINT/MT declarou:

“Era algo muito difuso (...) porque dependia desse acompanhamento mesmo, dos contatos. Isso tinha que ser feito então em âmbito nacional, e ser exigido ou ser acompanhado ou ser fomentado em âmbito regional também, o que nem sempre acontece.”

Os servidores que ainda estavam lotados na SRTE/MT, declararam que, em 2017, um Procurador da PFE-INSS foi convidado a participar da CANPAT 2017, organizada por aquela Superintendência, e ministrou uma palestra a todos os auditores para tratar sobre as ações regressivas acidentárias, visando ainda melhorar a análise dos acidentes de trabalho e a elaboração dos relatórios por parte dos auditores. Sobre esse momento, o servidor que esteve como Chefe da SEINT/MT, naquela ocasião, declarou que aquele momento “*foi bacana, porque ele (...) trouxe para os auditores e deu um feedback sobre a importância dos relatórios para atuação deles*”, tendo sido relevante para estabelecer um canal de contato mais próximo entre as duas instituições, melhorando os resultados produzidos e até mesmo os próprios relatórios de análise de acidentes de trabalho.

Apesar do quadro diminuto de servidores para execução do Projeto, as chefias de fiscalização da SRTE/MT informaram que anualmente eram destacados dois ou três auditores para atuação exclusiva no Projeto Análise de Acidentes de Trabalho. Ressalta-se que a previsão de atuação de uma equipe fixa de três servidores esteve expressa no TAP de 2011. A percepção do Chefe da SEINT (em 2012 e 2013) era de que a atuação de servidores com maior *expertise* no tema permitiria o desenvolvimento do trabalho de forma mais eficaz. Por sua vez, o Chefe do NEGUR/MT (2016 a 2017) declarou que tal procedimento facilitava a condução dos trabalhos porque a quantidade de ordens de serviço era reduzida, fazendo com que o tempo disponível de dedicação a cada acidente de trabalho fornecesse maior qualidade aos relatórios de análise.

As informações obtidas com os servidores da SRTE/MT mostraram não haver interferência da PFE-INSS na rotina de planejamento e execução do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho, uma vez que apenas de forma episódica foi solicitada a fiscalização de acidentes específicos, que ainda não haviam sido analisados. Na percepção do Chefe do NEGUR/MT (2016 a 2017) as cobranças, tanto de fiscalização quanto de encaminhamento de relatório diminuiu ao longo do tempo, em razão da prática de fiscalização imediata de acidentes fatais, que conseguia antecipar eventuais necessidades daquele órgão para fundamentação das ações regressivas acidentárias.

No que tange à qualificação de servidores, deve-se informar que no período de 2011 a 2013, o planejamento anual da SRTE/MT previa ações de capacitação dos auditores envolvidos com as análises de acidente de trabalho, em especial, através de oficinas realizadas internamente. Até 2015, estava prevista também a realização de reuniões técnicas com todos os auditores que atuaram no Projeto Análise de Acidentes de Trabalho.

Sobre esse tema, o Chefe da SEINT/MT (em 2012 e 2013) destacou que a SRTE/MT sempre se preocupou em fazer com que seus auditores estivessem qualificados para realizar as análises de acidentes de trabalho e, destacou o papel que a servidora que foi a primeira Coordenadora de Projeto, além de chefe de fiscalização, teve na qualificação dos servidores em tais atividades.

Por sua vez, aquela primeira Coordenadora de Projeto afirmou que participou de um curso de investigação de acidentes de trabalho organizado pela SIT e ficou responsável por qualificar os demais servidores da SRTE/MT para atuação nessa área. Sobre tal fato, aquela servidora declarou:

“Então, todos os auditores, (...) independente de estar no NEGUR ou da inspeção (NEFIT) eles receberam treinamento de acidentes e fizeram uma investigação para aprender com o olhar de investigar o acidente, produzir o relatório, todos os documentos.”

O Chefe do NEGUR/MT (entre 2015 e 2018) destacou que, na sua gestão, apesar de não haver mais uma rotina de treinamentos para análise de acidentes de trabalho, o tema chegou a ser tratado em reuniões técnicas específicas, tendo sido destacado pelas demais chefias que havia reuniões mensais de todos os auditores com a SEINT/MT e outra específica com os auditores lotados no NEGUR/MT.

Assume-se que o somatório de esforços para realizar reuniões técnicas periódicas e para incluir todo o corpo fiscal em atividades de análise de acidentes de trabalho, e não apenas aqueles que estivessem atuando nos projetos relacionados à segurança e saúde no trabalho, possa ter contribuído para o fato de a SRTE/MT ter sido aquela de melhor desempenho relativo nacional, no período de 2011 a 2018.

Ao longo dos anos, entre as dificuldades apontadas para execução do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho, aquelas que sempre se destacaram eram as relacionadas à grande dimensão territorial do Estado do Mato Grosso e a precariedade das estradas, uma vez que uma grande concentração de acidentes fatais ou graves ocorria em cidades do

interior. Outros fatores, tais como o número reduzido de servidores, não obtenção de informações de acidentes de trabalho após contato com outras instituições e a falta de motoristas para dirigir veículos oficiais também foram citados como restrições para alcance dos objetivos do projeto. Destaca-se que tal previsão esteve apontada no TAP de 2011, onde a equipe do projeto contaria com três auditores fixos, sendo que nos demais documentos do planejamento tal fato não se repetiu.

Sobre a atuação da SRTE/MT na análise de acidentes de trabalho, na percepção do Chefe da SEINT/MT (em 2012 e 2013) houve três fatores que colaboraram na boa atuação daquela regional. Primeiramente, foi destacado, mais uma vez, o papel da servidora que foi a primeira Coordenadora do Projeto Análise de Acidentes como referência pelo seu conhecimento na área de segurança e saúde do trabalho, que findava por atrair o interesse de outros auditores para assuntos relacionados à essa área. Enquanto instituição, outro fator citado foi a característica da própria SRTE/MT de atuar nos segmentos ou ações em que o Estado tinha alta incidência de problemas trabalhistas, destacando o fato de o Mato Grosso ser o estado com maior número de acidentes de trabalho, o que, por sua vez, forçava as chefias e o planejamento a terem maiores cuidados com os acidentes de trabalho e questões sobre a segurança e saúde do trabalho. Por fim, destacou ainda que a chegada de um grupo de auditores com perfis variados de interesses e conhecimentos, permitiu que muitos pudessem ser designados para atuação na área de segurança e saúde no trabalho.

Por sua vez, a primeira Coordenadora de Projeto e chefe de fiscalização destacou que a coesão e o apoio das equipes de trabalho, incluindo os auditores, as chefias da fiscalização e o Superintendente Regional do Trabalho e Emprego, e as parcerias com sindicatos, com a Fundacentro e com outras instituições, através de realização conjunta de cursos e eventos, foram importantes no sucesso da atuação da SRTE/MT na prevenção de acidentes de trabalho. Destacou que o perfil das atividades econômicas do Estado, por exemplo sendo o maior produtor de soja, de algodão e de gado bovino do país, elevou a relevância do papel da SRTE/MT e trouxe uma institucionalização da atuação da inspeção do trabalho que suplantasse as atuações pessoais, gerando uma valorização da imagem e respeito à instituição. Sobre a motivação da equipe que atuava no projeto, aquela chefe do NEGUR/MT declarou:

“Nós tínhamos muito respaldo das chefias, até do próprio Superintendente (...) que os projetos que nós apresentássemos de análise de acidentes, nós nunca fomos

podados para desenvolver. Sempre fomos estimulados a produzir, então eu acho, assim, que isso também pesa um pouco quando você vai realizar o seu trabalho. Quando você tem um chefe que te estimula a fazer esse trabalho, que dá respaldo. O próprio Superintendente divulgar na mídia as questões do acidente (...) ele divulgava a atuação da inspeção, falava de acidente, mesmo que talvez ele não conhecesse tecnicamente, mas ele dava a informação.”

Na percepção do AFT que atuou como Chefe da SEINT/MT (entre 2015 e 2018) três fatos foram importantes para o bom trabalho da SRTE/MT no que se refere à análise de acidentes de trabalho. O primeiro deles é a visão das chefias com relação à necessidade de se buscar alcançar as metas pactuadas nos projetos executados na regional. Outro fato destacado é a qualidade do quadro de auditores que atuaram naquela regional, que permitiu destinar um grupo de trabalho competente e capacitado para conduzir as análises de acidente de trabalho. Por fim, relatou que o entrosamento das chefias da SEINT/MT, com as chefias do NEGUR/MT e com o corpo de auditores, facilitada pela realização de reuniões rotineiras seja com auditores de cada projeto, seja com todos auditores lotados no NEGUR ou seja com toda a Auditoria Fiscal do Trabalho, também contribuiu para os bons resultados alcançados por aquele regional.

O Chefe do NEGUR/MT (em 2016 e 2017) também elencou o apoio das chefias e o perfil do corpo de auditores fiscais do trabalho da SRTE/MT, que mesmo sofrendo diminuição na sua quantidade e passando por restrições orçamentárias, sempre foi muito qualificado e comprometido em contribuir com o Projeto de Análise de Acidentes, inclusive participando de escalas de emergência, permitindo, assim, que a atuação da inspeção do trabalho no Mato Grosso alcançasse bons resultados ao longo dos anos.

Pode-se destacar que o melhor desempenho relativo nacional da SRTE/MT nas investigações de acidentes de trabalho também deriva da percepção dos chefes de fiscalização em relação à coesão, à qualificação e ao bom relacionamento da equipe de servidores e das boas relações institucionais estabelecidas.

5.5 Análise comparativa entre as regionais

Tendo sido apresentados os resultados encontrados em cada uma das unidades regionais analisadas, cabe agora realizar a análise comparativa entre elas. Inicialmente, ao se estabelecerem os critérios que serviram para a seleção das três unidades regionais analisadas, julgou-se possível fazer inferências sobre a quantidade relativa de análise de acidentes de

trabalho realizadas pelas SRTEs com a quantidade de relatórios encaminhados por estas às unidades locais da PFE-INSS. No entanto, em nenhuma das três unidades estudadas existia qualquer controle sistematizado de encaminhamento dos relatórios de análise de acidentes à PFE-INSS, impedindo qualquer ilação sobre o tema.

Destarte, a análise comparativa será orientada a partir da dimensão dos resultados obtidos na seleção dos casos, ou seja, a partir do desempenho relativo da SRTE/MT, da SRTE/RJ e da SRTE/ES, identificado a partir do somatório das respectivas proporções entre número de relatórios de inspeção por AFT, no período de 2011 a 2018.

Assim, foram elencadas 10 variáveis, cujos dados foram consolidados a partir do confronto das informações obtidas da análise dos documentos referentes ao Projeto Análise de Acidente de Trabalho, dos questionários aplicados e das entrevistas realizadas, conforme quadro demonstrativo abaixo:

Quadro 5 – Análise comparativa das variáveis estudadas

VARIÁVEIS	SRTE/ES	SRTE/RJ	SRTE/MT
Atuação da SIT - Acidentes de Trabalho	Alcance de metas quantitativas	Alcance de metas quantitativas	Alcance de metas quantitativas e resultados qualitativos
Atuação da SIT - Ações Regressivas Acidentárias	Não era estimulada qualquer atuação	Não era estimulada qualquer atuação	Houve incentivo à aproximação e evento com participação de servidores da PFE-INSS
Ações Regressivas Acidentárias no objetivo do projeto	Nunca presente	Presente, desde 2012	Presente, desde 2012
Preocupação com custos previdenciários no planejamento	Nunca presente	Presente, desde 2012	Presente, desde 2013
Principal fonte para análise de acidentes de trabalho	Banco de dados do INSS (CAT)	Imprensa	Imprensa
Informação de acidente fatal na imprensa	Sem distribuição de ordem de serviço imediata	Distribuição de ordem de serviço imediata	Distribuição de ordem de serviço imediata
Dedicação exclusiva para análise de acidentes de trabalho	Nenhum servidor	Apenas o Coordenador	Sempre 2 ou 3 servidores

Relação com a PFE-INSS	Relação pessoal, dependente dos chefes de fiscalização, com reuniões eventuais	Relação pessoal e institucional, com reuniões eventuais	Institucional, com reuniões eventuais e participação da PFE-INSS em evento da SRTE/MT
Temas abordados nos contatos com a PFE-INSS	Encaminhamento e qualidade dos relatórios de análise de acidentes de trabalho, dúvidas sobre casos específicos e, eventualmente, para participação de auditores como assistentes técnicos na elaboração de relatórios.	Feedback das ações regressivas acidentárias e discussão de acidentes específicos e os respectivos andamentos.	Identificação de acidentes de interesse da PFE; forma de envio dos relatórios de análise de acidentes de trabalho; esclarecimento dos trâmites das ações regressivas acidentárias
Rotatividade nas funções de chefias e coordenação	Quase inexistente nas duas	Eventual na coordenação e frequente nas chefias	Frequente nas duas

Fonte: Elaboração do autor (questionário)

Serão apresentados, a seguir, os elementos de comparação entre as três SRTEs nas variáveis identificadas acima, tendo algumas sido agrupadas em razão de sua proximidade temática.

Por serem as únicas relacionadas ao papel da SIT, as variáveis que tratam do papel daquela Secretaria frente às análises de acidentes de trabalho e estímulo à articulação institucional para fundamentação das ações regressivas acidentárias serão analisadas em uma mesma subseção. Considerando se tratarem de informações constantes dos documentos relacionados ao planejamento das ações fiscais, as variáveis ações regressivas acidentárias no objetivo do projeto e preocupação com custos previdenciários no planejamento também serão analisadas em uma mesma subseção. Também serão analisadas em conjunto as variáveis que tratam da principal fonte para análise de acidentes de trabalho e da informação de acidente fatal na imprensa, por se tratarem de temas relacionados às fontes que originam as análises de acidentes de trabalho. Da mesma forma, por se relacionarem diretamente à relação interinstitucional entre as partes envolvidas, as duas variáveis relacionadas à PFE-INSS serão analisadas em uma mesma subseção.

5.5.1 Atuação da SIT - Acidentes de Trabalho e Ações Regressivas Acidentárias

Ao longo das entrevistas realizadas com as chefias de fiscalização das três unidades regionais analisadas, foi possível perceber semelhanças e diferenças entre elas no que se refere ao papel da SIT com relação às análises de acidentes de trabalho e a necessidade de articulação institucional para fundamentação das ações regressivas acidentárias.

Sobre a atenção que a SIT deu, ao longo de 2011 a 2018, às atividades de análises de acidente de trabalho, as chefias de fiscalização da SRTE/ES e da SRTE/RJ relataram não terem percebido um maior interesse daquela Secretaria em tratar sobre qualquer outro assunto que não fosse a necessidade de alcance das metas quantitativas de fiscalização pactuadas em cada um dos Projetos de Análise de Acidente de Trabalho.

Da mesma forma, as chefias daquelas unidades destacaram não terem sido empreendidos esforços da SIT em tentar estimular qualquer estratégia de aproximação entre as unidades regionais do então Ministério do Trabalho e as respectivas unidades locais da PFE-INSS, para fins de realização de ações integradas para fundamentação das ações regressivas acidentárias.

Por sua vez, as chefias de fiscalização da SRTE/MT tiveram a percepção totalmente oposta sobre as diretrizes e necessidades apontadas pela SIT em relação a esses temas. Além de destacar a necessidade de alcance de metas quantitativas pré-definidas de fiscalização de acidentes de trabalho, as chefias daquela regional destacaram o papel que a análise desses acidentes tinha nos direcionamentos da SIT. Um deles declarou que aquela Secretaria deixou mais claro o papel da inspeção do trabalho frente ao acidentado, à sua família e à sociedade como um todo ao exigir a realização de campanhas específicas de prevenção de acidentes de trabalho em todas as regionais.

Sobre a atuação da inspeção do trabalho na fundamentação das ações regressivas acidentárias, os chefes de fiscalização no estado do Mato Grosso relataram ter havido incentivo da SIT para aproximação das unidades descentralizadas com a PFE-INSS. Houve relatos de que, em dois momentos distintos, servidores da PFE-INSS nacional estiveram em reuniões programadas pela SIT com as chefias regionais, para fins de tratar sobre o tema e incentivando a atuação conjunta entre as instituições.

O alcance de metas quantitativas pré-determinadas em qualquer política pública deriva de mecanismos de coordenação estipulados por um órgão central, devendo-se ter em mente ainda que esses mecanismos precisam esclarecer também quais as estratégias são

prioritárias para cada instituição. No caso em tela, depreende-se que, na percepção dos servidores da SRTE/ES e da SRTE/RJ, a SIT se restringiu a estipular metas quantitativas como forma de coordenar as atividades relacionadas à análise de acidentes de trabalho, dificultando a identificação e definição de prioridades de abordagem do tema, tendo tal fato refletido no pior desempenho relativo da SRTE/ES e no posicionamento intermediário da SRTE/RJ na proporção de acidentes de trabalho analisados.

Para Peters (2018) a coordenação tem a ver com definir e implementar prioridades e a via hierárquica serve como ferramenta para alcance das metas pactuadas para uma política pública. Nesse sentido, considerando a diferença de percepção das chefias de fiscalização com relação às diretrizes da SIT, pode-se inferir que a identificação de necessidade de atuação prioritária da inspeção do trabalho na análise de acidentes de trabalho e na fundamentação das ações regressivas acidentárias tenha favorecido os mecanismos de coordenação internos e tenha contribuído para que a SRTE/MT obtivesse o melhor desempenho na proporção relativa de fiscalizações de acidentes de trabalho.

5.5.2 Ações Regressivas Acidentárias no objetivo do projeto e Preocupação com custos previdenciários no planejamento

Ao serem analisados os TAPs dos Projetos Análise de Acidentes de Trabalho, de 2011 a 2018, foram identificadas diferenças no que se refere à percepção sobre o papel da inspeção do trabalho frente às ações regressivas acidentárias e aos impactos dos acidentes de trabalho nos custos previdenciários.

No âmbito da SRTE/ES, em nenhum momento houve menção expressa de que um dos objetivos do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho guardaria qualquer relação com as ações regressivas acidentárias. Da mesma forma, não foi identificada qualquer informação de que a atuação da inspeção do trabalho pudesse impactar na diminuição dos gastos previdenciários com os acidentes de trabalho.

Por outro lado, desde 2012, os TAPs do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho das SRTE/RJ e SRTE/MT, mais especificamente nos objetivos do projeto, fizeram previsão sobre a necessidade da fiscalização dos acidentes de trabalho e, consequente, encaminhamento de relatórios à PFE-INSS para subsidiar as ações regressivas acidentárias.

Sobre o potencial impacto da inspeção do trabalho na diminuição dos gastos

previdenciários com os acidentes de trabalho, tanto a SRTE/RJ, desde 2012, quanto a SRTE/MT, desde 2013, destacaram como justificativa para execução do projeto a possibilidade de diminuição do déficit previdenciário, seja pelo impacto da diminuição do número de acidentes de trabalho ou seja pelo ressarcimento oriundo das ações regressivas acidentárias ajuizadas.

Observa-se que o cuidado da SRTE/MT e da SRTE/RJ se coaduna com a visão de Pires (2016) e Peters (2018), uma vez que a intersetorialidade e a coordenação têm sido pensadas desde o planejamento das ações fiscais, como estratégia para facilitar a articulação entre a PFE-INSS e a inspeção do trabalho.

Por sua vez, o planejamento das ações fiscais focado exclusivamente nos acidentes de trabalho, sem demonstrar maior preocupação com seus impactos no déficit previdenciário ou na necessidade de se atuar na fundamentação das ações regressivas acidentárias, mostra a dificuldade da SRTE/ES em relação à dimensão vertical do problema, tratada por Direito et al. (2018), uma vez que sua atuação se mostra fragmentada, despreocupada com a multicausalidade do problema a ser enfrentado e tendente a ver os fatos sob uma perspectiva determinada.

Destarte, infere-se que os mecanismos de coordenação e integração adotados no âmbito da SRTE/MT e da SRTE/RJ para persecução do objetivo de atuar na fundamentação das ações regressivas acidentárias, ao menos em teoria, foram mais adequados e permitiram um melhor desempenho relativo dessas unidades regionais.

Nesse sentido, em tese, ao se considerar o planejamento de suas ações fiscais, depreende-se que o pior desempenho relativo da SRTE/ES na fiscalização de acidentes de trabalho pode estar associado a uma menor preocupação com os potenciais reflexos que uma atuação eficiente da inspeção do trabalho teria no ajuizamento das ações regressivas acidentárias e na diminuição do déficit previdenciário.

5.5.3 Principal fonte para análise de acidentes de trabalho e Informação de acidente fatal na imprensa

Outros fatores que merecem ser destacados são a origem da demanda das ordens de serviço para fiscalização de acidentes de trabalho e a conduta de cada regional frente aos acidentes fatais recém-ocorridos. Mais uma vez a atuação da SRTE/ES se mostrou distinta

das demais.

Apesar de a veiculação dos acidentes de trabalho pela imprensa também ter sido citada como fonte de referência para origem das ações de fiscalização, na SRTE/ES o banco de dados do INSS oriundo das CATs foi o principal motivador das análises de acidentes de trabalho, tendo sido citado pelos três chefes de fiscalização daquela regional.

Segundo as informações prestadas pelo servidor que atuou como Coordenador do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho e chefe do SEGUR/ES não havia uma preocupação daquela regional em promover a fiscalização imediata dos acidentes fatais veiculados na imprensa ou de outra fonte. Considerando-se que, em regra, as ordens de serviço para fiscalização são distribuídas no início de cada mês, os acidentes de trabalho fatais recentes entravam em escala normal do planejamento, sem haver qualquer priorização.

Tal fato causou estranheza ao serem confrontadas as informações prestadas no campo “Restrições” dos TAPs de 2016 e 2018 (lembrando que em 2017 tal campo não foi preenchido em razão de movimento grevista da carreira de auditoria fiscal do trabalho). Naquelas ocasiões, foi incluída, como um fator restritivo à execução do projeto, a dificuldade na investigação dos acidentes de trabalho em razão do conhecimento tardio da informação de sua ocorrência, acarretando mudança de cenário quando da análise propriamente dita. Ora, entende-se que tal restrição teria sido atenuada pelo simples planejamento de realização de fiscalização imediata dos acidentes fatais recém-ocorridos.

Em contrapartida, tanto os servidores da SRTE/MT quanto da SRTE/RJ, que também citaram diversas outras fontes, relataram que foi a partir dos fatos noticiados na imprensa que se determinou a priorização de quais acidentes de trabalho seriam fiscalizados. Em ambas as unidades, as chefias informaram que as ordens de serviço para fiscalização eram distribuídas aos servidores de forma imediata e a fiscalização ocorria no menor tempo possível, para fins de serem preservadas as condições do meio ambiente de trabalho em que ocorreu o acidente, facilitando, assim, a etapa investigativa.

Para esses casos, na SRTE/MT a distribuição imediata das ordens de serviço seguia uma escala de revezamento entre os auditores que atuavam no Projeto Análise de Acidentes de Trabalho, enquanto na SRTE/RJ as ordens de serviço eram distribuídas àquele AFT que estivesse com maior disponibilidade no momento da ciência do evento.

Destaca-se que, apesar dessa variável demonstrar que a rotina de realização de

fiscalizações imediatas dos acidentes de trabalho recentes, a partir de demandas verificadas na imprensa, possa ter trazido bons resultados, deve-se ter em mente o risco de surgimento de vieses a partir de tal prática, uma vez que a imprensa não está em todos os lugares, veicula informações que lhe interessa, podendo selecionar apenas fatos que gerem comoção popular ou tenham apelo comercial, político ou social. Ainda assim, na ausência de mecanismos institucionais mais adequados, com fluxos de informações céleres e bancos de dados consistentes e fidedignos, o papel da imprensa surgiu como um bom indicador de desempenho.

O fato de a SRTE/ES conseguir identificar a relevância de realização das análises de acidentes de trabalho de forma mais célere, para fins de se preservar o cenário em que o evento ocorreu, e, ainda assim, não conseguir gerenciar seu corpo de auditores para investigação imediata no local de ocorrência do fato, sugere pela existência de falhas nos arranjos institucionais e mecanismos de coordenação adotados. *A priori*, tais falhas podem ter contribuído para o pior desempenho relativa dessa regional quando comparada àquelas que demonstraram ter mecanismos de coordenação mais eficazes para atendimento a eventos emergenciais.

Por outro lado, corroborando com o entendimento de Machado et al. (2017), que argumentam que os agentes públicos devem empreender maiores esforços e melhorar sua capacidade de ação para o enfrentamento de problemas, infere-se que os arranjos institucionais e os mecanismos de coordenação que visaram à fiscalização imediata dos acidentes de trabalho fatais recém-ocorridos contribuíram para o melhor desempenho relativo da SRTE/MT e o bom desempenho da SRTE/RJ em âmbito nacional, no que se refere à análise de acidentes de trabalho.

5.5.4 Dedicção exclusiva para análise de acidentes de trabalho

Outra variável de destaque para comparação entre as SRTEs analisadas é a disponibilização de um ou mais servidores para atuarem em dedicação exclusiva ao Projeto Análise de Acidentes de Trabalho. Essa variável evidencia os arranjos institucionais e mecanismos de coordenação que refletiram no desempenho relativo de cada uma das unidades regionais de acordo com a sua intenção de priorizar e concentrar esforços para maior efetividade na busca dos objetivos almejados para o projeto.

Deve-se ressaltar que, além de uma questão quantitativa, as informações colhidas nas entrevistas foi de que os servidores que atuaram em dedicação exclusiva ao Projeto Análise de Acidentes de Trabalho na SRTE/RJ e na SRTE/MT foram aqueles que demonstraram maior interesse e conhecimento para atuação na investigação de acidentes de trabalho, o que, por sua vez, permitiu um salto qualitativo na execução de tal atividade. Assim, assume-se que os AFTs designados em dedicação exclusiva possam ter pressões maiores na produção de soluções de conflitos ou falhas nos arranjos institucionais existentes, conforme argumenta Peters (2018).

A unidade que, ao longo do período de 2011 a 2018, apresentou o pior desempenho relativo na análise de acidentes de trabalho, a SRTE/ES, foi justamente aquela que em nenhum momento deixou algum servidor em dedicação exclusiva para atuação no Projeto Análise de Acidentes de Trabalho. Por sua vez, a que teve melhor desempenho relativo, a SRTE/MT, ao longo de todo o período analisado, destacou dois ou três servidores para se dedicarem apenas àquele projeto. Enquanto isso, a SRTE/RJ, apenas no decorrer desse período, passou a designar o Coordenador de Projeto para dedicação exclusiva, ainda assim, por óbvio, acumulando as fiscalizações com suas atribuições de coordenação.

Em números absolutos, pode parecer irrisória a diferença entre se destacar um ou outro servidor para atuação em dedicação exclusiva ao Projeto Análise de Acidentes de Trabalho. No entanto, deve-se considerar que ao disponibilizar 2 ou 3 servidores para atuação exclusiva, a SRTE/MT, cuja média anual de auditores em atividade fiscal foi de 40,9 (conforme Tabela 4), menor entre as três analisadas, decidiu fazer com que cerca de 4,89% ou 7,33%, respectivamente, de seu quadro de AFTs, concentrassem suas atividades naquele projeto. Por sua vez, a SRTE/RJ, que, entre as três, detinha a maior média anual de AFTs (207,4), optou, a partir de determinado período, indicar apenas o Coordenador para atuação exclusiva ao Projeto Análise de Acidentes de Trabalho, o que corresponde a irrisórios 0,48% do seu efetivo fiscal. Cumpre lembrar que a SRTE/ES apresentou média anual de 74,1 AFTs, quase o dobro da SRTE/MT, e, ainda assim, optou por não destacar qualquer servidor para se dedicar exclusivamente àquele projeto.

A forma como cada uma das unidades de inspeção do trabalho lidou com a escassez de servidores e decidiu ou não designar um ou mais auditores para atuação exclusiva na análise de acidentes de trabalho reflete a proposição de Machado et al. (2017), para quem os

arranjos institucionais podem assumir desenhos distintos, podendo haver criação de papéis variados e distribuição de recursos e capacidades de ação entre os atores envolvidos.

A escassez de recursos humanos é uma realidade da inspeção do trabalho e de diversas outras áreas na Administração Pública. Nesse sentido, a decisão da SRTE/MT em manter servidores em dedicação exclusiva ao Projeto de Análise de Acidentes de Trabalho se alinha com as ideias de Hawkins e Thomas (1984), para quem o processo de tomada de decisão traz a necessidade de que o agente público pense de forma *ex-ante* sobre a alocação de recursos escassos, para fins de atuar de forma mais eficaz no cumprimento das regras e metas pré-estabelecidas, e pode ter contribuído para o melhor desempenho relativo daquela regional na análise de acidentes de trabalho.

5.5.5 Relação com a PFE-INSS e Temas abordados nos contatos com a PFE-INSS

No presente estudo, buscou-se ainda identificar os mecanismos de coordenação e integração adotados nas relações entre as SRTEs estudadas e as unidades locais da PFE-INSS ocorreram ao longo dos anos de 2011 a 2018.

No que se refere à SRTE/ES, identificou-se que as relações pessoais entre os chefes de fiscalização e servidores da PFE-INSS local tiveram grande influência nas ações interinstitucionais para fundamentação das ações regressivas acidentárias. No entanto, na percepção do servidor que atuou como Coordenador do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho (2011 a 2018) e Chefe do SEGUR/ES (2013 a 2018) houve um maior distanciamento entre as instituições após a criação da Equipe de Trabalho Remoto de Ações Regressivas Previdenciárias, em 2016.

A exclusiva dependência de esforços pessoais para fortalecimento da atuação em conjunto com a PFE-INSS foi tão marcante na SRTE/ES que os três chefes de fiscalização entrevistados relataram ter ocorrido perdas nos arranjos institucionais e mecanismos de integração com o afastamento do servidor que esteve à frente dessas relações com a PFE-INSS local.

No âmbito da SRTE/RJ, os questionários e as entrevistas revelaram que as relações com a PFE-INSS local foram dependentes tanto de relações pessoais quanto institucionais. Observou-se que os maiores esforços empreendidos por servidores interessados pelo tema e

a existência de contatos pessoais entre chefes da fiscalização e servidores da PFE-INSS, fez com que houvesse maior aproximação entre as partes para realização de ações integradas. No entanto, a adoção de rotinas institucionalizadas para encaminhamentos de ofícios e relatórios de análise de acidentes de trabalho também foram importantes para colaborar nas ações para fundamentação das ações regressivas acidentárias.

Ao longo do período analisado, foram realizadas reuniões eventuais entre servidores da SRTE/RJ e da PFE-INSS local para que esta instituição pudesse dar um *feedback* à inspeção do trabalho sobre as ações regressivas acidentárias e para se discutir acidentes específicos e os respectivos andamentos das fiscalizações.

Na SRTE/MT, houve relato de servidores de que, em 2017, um Procurador da PFE-INSS, em uma campanha de prevenção de acidentes de trabalho organizada por aquela Superintendência, proferiu uma palestra para todos os AFTs com o intuito de esclarecer o trâmite das ações regressivas nos casos de acidentes de trabalho, no sentido de melhorar tanto a análise dos acidentes quanto a elaboração dos relatórios por parte dos auditores, e, consequentemente.

Além daquele contato geral entre o corpo fiscal e a PFE-INSS, houve momentos de reuniões entre os coordenadores e chefes de fiscalização com servidores daquela Procuradoria e a melhor forma para encaminhamento dos relatórios de análise de acidentes de trabalho.

A tentativa de realização de ações conjuntas da SRTE/MT com a PFE-INSS encontra respaldo na literatura que trata da intersetorialidade, em razão de a multicausalidade dos problemas relacionados aos acidentes de trabalho necessitarem de articulações mais interativas do que os modelos tradicionais da burocracia estatal, buscando encontrar mecanismos de cooperação para soluções que possam beneficiar toda a sociedade (CUNILL-GRAU, 2016; CANDEL; BIESBROEK, 2016; PETERS, 2018).

Por óbvio, toda atuação institucional deriva de vontades e interesses de agentes públicos que tomam decisões sobre quais instrumentos e estratégias serão utilizadas para a implementação efetiva de uma política pública. Assim, independente dos esforços e entendimentos pessoais, depreende-se da análise das informações obtidas no presente estudo, que a atuação mais institucionalizada, isto é, de forma mais integrada ao modelo de gestão da organização, da SRTE/MT e a existência de maiores mecanismos de coordenação e

integração contribuíram para seu melhor desempenho relativo na sistematização das análises de acidentes de trabalho e na articulação interinstitucional para fundamentação das ações regressivas acidentárias.

Quando se analisa o fato de que as relações entre a SRTE/RJ e a PFE-INSS local derivaram de ações individuais de chefes de fiscalização que tinham contato próximo com os procuradores, sem que houvesse continuidade nas estratégias de aproximação entre as partes, ou de esforços isolados de grupos de servidores interessados pelo tema, pode-se inferir que esses fatos podem ter contribuído para que a SRTE/RJ tenha alcançado uma posição intermediária na proporção de acidentes de trabalho analisados.

Por sua vez, apesar de Peters (2018) defender a criação de redes e a colaboração entre os atores envolvidos para facilitar o entendimento comum sobre os meios de se enfrentar um problema, a articulação interinstitucional para fundamentação das ações regressivas acidentárias na SRTE/ES dependeu sempre da atuação das chefias de fiscalização imediata, seja por interesse sobre o tema ou contatos pessoais, não tendo sido observadas manifestações que demonstrassem uma atuação institucionalizada ou de que, ao menos, parte do corpo fiscal estivesse comprometido com a relevância da política pública estudada. *A priori*, tal fato pode ter contribuído para que a SRTE/ES tenha obtido o pior desempenho relativo nacional em relação à análise de acidentes de trabalho.

5.5.6 Rotatividade nas funções de chefia e coordenação

Outra variável que merece ser destacada é a rotatividade de AFTs no exercício das atribuições de Coordenador do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho e chefias de fiscalização imediata e superior.

Conforme destacado alhures, no âmbito da SRTE/ES apenas um servidor exerceu a atribuição de Coordenador do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho entre 2011 e 2018, tendo ainda exercido a função de Chefe do SEGUR/ES entre 2013 e 2018, função esta que foi exercida também por uma única servidora entre 2011 e 2013. Na chefia superior de fiscalização da SRTE/ES, apenas uma AFT esteve designada por todo o período analisado.

De forma semelhante, na SRTE/RJ, de 2012 a 2018, quase todo o período analisado, a Coordenação do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho ficou a cargo de um único servidor. No entanto, ao longo de todos esses anos, houve uma constante mudança na

designação de AFTs para as funções de chefia de fiscalização naquela regional.

Por outro lado, entre 2011 e 2018, quatro servidores estiveram à frente da Coordenação do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho da SRTE/MT, sendo que houve diversas mudanças nos servidores designados para o exercício das funções de chefia imediata e superior de fiscalização.

Não se pode questionar o valor que o conhecimento acumulado ao longo dos anos pode trazer à atuação de um indivíduo. A manutenção dos mesmos servidores no exercício das atribuições de Coordenador de Projeto ou de chefia de fiscalização pelas SRTE/ES encontra respaldo na literatura em razão de seus potenciais ganhos no desempenho institucional, atuação especializada, diminuição de retrabalhos e manutenção de fluxos de informação e de decisão (LOPES; PRAÇA, 2018; FESLER; KETTL, 1996; SCHNEIDER, 1994).

No entanto, infere-se que as eventuais vantagens advindas da manutenção de servidores em atividades gerenciais não gerou impactos positivos na análise de acidentes de trabalho e na articulação interinstitucional para fundamentação das ações regressivas acidentárias na SRTE/ES, uma vez que esta apresentou o pior desempenho relativo nacional.

Por outro lado, a alternância de servidores implementada de forma consistente na SRTE/MT pode ser defendida pelos teóricos que argumentam que a maior rotatividade desses servidores impede a continuidade de práticas administrativas ineficientes, aumenta o estímulo à inovação de ideias e procedimentos, diminui o engessamento das relações entre os chefes e seus subordinados, diminui comportamentos contraproducentes e mantém o interesse dos servidores no trabalho (HUBER; MARTINEZ-GALLARDO, 2004; ABBINK, 2004; KORUNKA, 2018; OECD, 2018; FISAR et al., 2019). Destaca-se ainda que, a manutenção de um único servidor à frente do planejamento e tomada de decisões, pode permitir a perpetuação de falhas nos arranjos institucionais, nas ações de intersetorialidade e nos mecanismos de coordenação e integração.

Destarte, assume-se que o melhor desempenho relativo da SRTE/MT e sua boa atuação na articulação interinstitucional para fundamentação das ações regressivas acidentárias se respalda na rotatividade de AFTs nos encargos de Coordenador do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho e chefes de fiscalização, tendo permitido maior inovação, gerado maior disseminação do conhecimento, facilitado a relação entre chefias e seus

subordinados e aumentado o comprometimento da equipe de fiscalização.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A manutenção do Brasil entre os países com maiores índices de óbitos em decorrência de acidentes de trabalho reflete a natureza atroz que as relações laborais podem gerar à segurança e saúde dos trabalhadores brasileiros. Assim, as políticas públicas voltadas à prevenção de acidentes de trabalho se traduzem em ferramentas relevantes não apenas para o aprimoramento da proteção aos trabalhadores, mas também para a garantia da dignidade humana do cidadão.

Nesse sentido, ao longo do presente estudo defendeu-se o argumento de que as estratégias previstas no PLANSAT para realização de análises sistemáticas dos acidentes de trabalho e articulação interinstitucional para fundamentação das ações regressivas acidentárias são instrumentos importantes na prevenção de acidentes de trabalho e na diminuição do déficit previdenciário.

Defendeu-se ainda o papel de destaque que a inspeção do trabalho, enquanto atividade de Estado, tem na atuação das políticas públicas de prevenção de acidentes de trabalho e buscou-se identificar as rotinas administrativas e entendimentos em três de suas unidades regionais que permitam disseminar boas práticas da inspeção do trabalho na sua atuação em relação às ações governamentais integradas para fundamentação das ações regressivas acidentárias.

A partir da análise comparativa entre as três SRTEs selecionadas, pode-se fazer inferências quanto aos fatores que tenham influenciado no melhor ou pior desempenho de cada unidade, no período de 2011 a 2018. Apesar de enfrentarem os mesmos desafios de restrições de recursos humanos e orçamentários cada uma das unidades analisadas tratou os entraves impostos pela política pública estudada de forma diferente, refletindo a importância de se analisar a forma como os agentes públicos tomam decisões para alocação de recursos e seleção de prioridades, conforme discutido por Peters (2018) e Hawkins e Thomas (1984).

Na última posição da tabela de desempenho relativo nacional no que se refere à proporção de análise de acidentes de trabalho, a SRTE/ES apresentou comportamento diametralmente oposto à SRTE/MT, aquela que obteve o melhor desempenho relativo nacional, em relação ao grupo de variáveis selecionadas, enquanto a SRTE/RJ mostrou

semelhanças, ora com a SRTE/ES, ora com a SRTE/RJ, o que justificaria seu posicionamento intermediário em âmbito nacional.

No alcance do presente estudo, verificou-se que um conjunto de variáveis colaboraram pela obtenção do melhor de desempenho relativo nacional por parte da SRTE/MT, mostrando, conforme argumentam Hawkins e Thomas (1984), que as estratégias de *enforcement* adotadas foram guiadas por decisões relacionadas ao processo de gerenciamento de casos e podem ter relevância na atuação dissuasora do Estado frente aos acidentes de trabalho, conforme preceitos propostos por Maciel (2013).

Deve-se destacar que as variáveis aqui selecionadas não são categorias teóricas e foram construídas ao longo do desenvolvimento da própria pesquisa, na fase de rastreamento de processos, a partir da análise dos documentos de planejamento da inspeção do trabalho, dos questionários aplicados e entrevistas realizadas, podendo servir de instrumento eficaz para futuras pesquisas que vierem a ser realizadas sobre as demais unidades regionais.

As variáveis analisadas na presente pesquisa que se relacionaram ao melhor desempenho relativo da SRTE/MT na análise de acidentes de trabalho foram: percepção de que a SIT tratou a análise de acidentes de trabalho e articulação interinstitucional para fundamentação das ações regressivas como ações prioritárias; inclusão das ações regressivas acidentárias e dos custos previdenciários decorrentes dos acidentes de trabalho no planejamento das ações fiscais; pronto atendimento das demandas de acidentes de trabalho fatais veiculados na imprensa; designação de AFTs em dedicação exclusiva às atividades de análise de acidentes de trabalho; a existência de uma relação institucional constante e impessoal com a PFE-INSS local; e as inovações trazidas pelas constantes mudanças nas funções de coordenação de projeto e chefia de fiscalização.

Ainda que tenha sido possível identificar um melhor resultado comparativo da SRTE/MT em relação às demais, observou-se que os mecanismos de coordenação e articulação ainda são rudimentares e frágeis. A comparação entre as regionais mostrou que mecanismos triviais, como a designação de um ou dois auditores para atuação exclusiva em análises de acidentes de trabalho, ou questionáveis, como priorizar o atendimento de demandas da imprensa, surgiram efeito no caso concreto, mas, ainda assim, percebeu-se a necessidade de haver uma atuação institucional mais eficaz e menos dependente de decisões pontuais dos gestores locais.

A reforma administrativa instituída pelo atual Governo Federal, ao incluir a inspeção do trabalho e a Procuradoria Federal Especializada do INSS na estrutura regimental do Ministério da Economia, criou uma janela de oportunidades para vencer os desafios trazidos pela intersetorialidade, permitindo a superação de estruturas administrativas setorializadas e geração de articulação e cooperação entre os distintos atores envolvidos na produção de políticas públicas, conforme argumenta Pires (2016).

Destarte, a disseminação das boas práticas observadas no presente estudo surge, assim, como um bom instrumento para melhoria dos arranjos institucionais e dos mecanismos de coordenação e integração que favoreçam ao alcance dos objetivos traçados nas estratégias do PLANSAT para fundamentação das ações regressivas acidentárias, sem que se perca a oportunidade para a criação também de novas estratégias que visem ao fortalecimento da ação interinstitucional da inspeção do trabalho.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBINK, K. Staff rotation as an anti-corruption policy: an experimental study. **European Journal of Political Economy**, v. 20, p. 887-906, 2004.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal. Portaria nº 3, de 27 de agosto de 2008. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 ago. 2008.

_____. Portaria Conjunta Procuradoria-Geral Federal/Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS Nº 6, de 18 de janeiro de 2013. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 fev. 2013.

_____. Procuradoria-Geral Federal. Portaria nº 14, de 12 de janeiro de 2010. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 2010.

_____. Procuradoria-Geral Federal. Portaria nº 157, de 8 de março de 2016. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 mar. 2016.

ANCKAR, C. On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research. **Int. J. Social Research Methodology**, Oxfordshire, v. 11, n. 5, p. 389-401, dec. 2008.

ARAÚJO, J. A. S. **Flexibilização: a terceirização como forma de precarização das normas trabalhistas no Brasil**. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2016. Disponível em: < <http://monografias.ufrn.br/jspui/handle/123456789/3286> >. Acesso em: 18 nov. 2018.

AREOSA, J. Os acidentes de trabalho e a sua estreita relação com o capitalismo. **Revista Segurança**, Goiânia, n. 24, p. 16-20, jan.-fev. 2015.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. Process-Tracing in the Social Sciences. In: _____. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Michigan: The University of Michigan Press, 2013. chapter 1.

BECKER, G. S. Crime and Punishment: An Economic Approach. In: BECKER, G. S; LANDES, W. M. **Essays in the Economics of Crime and Punishment**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1974. chapter 1.

BENNETT, A.; CHECKEL, J. T., Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices. **Simons Papers in Security and Development**, Vancouver, n. 21, june 2012.

BRASIL. Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho. **Cartilha do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho**, Brasília, abr. 2012. Disponível em:

<<http://www.fundacentro.gov.br/arquivos/institucional/Cartilha%20Plano%20Nacional%20de%20SST.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

_____. Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 ago. 1943. Seção 1.

_____. Decreto nº 1.254, de 29 de setembro de 1994. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 set. 1994. Seção 1.

_____. Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 nov. 2011. Seção 1.

_____. Decreto nº 7.602, de 7 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 nov. 2011. Seção 1.

_____. Decreto nº 8.894, de 3 de novembro de 2016. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 nov. 2016. Seção 1.

_____. Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 abr. 2019. Seção 1.

_____. Lei nº 6.514, de 22 de dezembro de 1977. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1977. Seção 1.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 1990. Seção 1.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Seção 1.

_____. Ministérios da Previdência Social, da Saúde e do Trabalho e Emprego. Portaria Interministerial nº 153, de 13 de fevereiro de 2004. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jun. 2004. Seção 1.

_____. Ministérios da Previdência Social, da Saúde e do Trabalho e Emprego. Portaria Interministerial nº 800, de 3 de maio de 2005. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 maio 2005. Seção 1.

_____. Ministérios da Previdência Social, do Trabalho e Emprego e da Saúde. Portaria Interministerial nº 152, de 13 de maio de 2008. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 maio 2008. Seção 1.

_____. Ministério da Saúde. Viva: Vigilância de Violências e Acidentes: 2013 e 2014. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. 218p. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/viva_vigilancia_violencia_acidentes_2013_2014.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

CANDEL, J. J. L.; BIESBROEK, R. **Toward a processual understanding of policy integration**. Policy Sciences, v. 49, Issue 3, p. 211-231, sep. 2016.

CARDOSO, A.; LAGE, T. **A Inspeção do Trabalho no Brasil**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 233-269, 2004.

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. **Determinantes da Criminalidade: Arcabouços Teóricos e Resultados Empíricos**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 451-490, 2005.

CHAVES, S. F. Ações regressivas: o cabimento e a crítica de uma interpretação civil do Direito Previdenciário. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016. 164 p.

COLLIER, D. Understanding Process Tracing. **Political Science and Politics**, Cambridge, v. 44, n. 4, p. 823-830, oct. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (CNPS). Resolução nº 1.291, de 27 de junho de 2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 julho 2007. Seção 1.

CUNILL-GRAU, N. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 26, p. 35-66, 2016.

_____. **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social**. Santiago: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, oct. 2005. 52 p.

DALMANN, E. **Análise Comparativa das Políticas Públicas de Combate ao HIV/AIDS no Brasil e em Portugal (2001 – 2010)**. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2015. 244p.

DIREITO, D. C.; LICIO, E. C.; KOGA, N. M.; CHAVES, J. C. P. N. As possibilidades e os limites do Cadastro Único como mecanismo de coordenação federativa e de intersectorialidade de políticas públicas. In: XIMENES, D. A. **Implementação de Políticas Públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersectoriais. Brasília: ENAP, 2018. p. 97-124.

EYERKAUFER, M. L.; BONFANTE, E. A.; DALLABONA, L. F.; FABRE, V. V. Simulação de custos na gestão de riscos de acidentes de trabalho. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 18, P. 1-16, 2019.

FALLETI, T. G.; MAHONEY, J. The comparative sequential method. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. chapter 8.

FESLER, J. W.; KETTL, D. F. **The politics of the administrative process**. Chatham: Chatham House Publishers, 1996. 458p.

FILGUEIRAS, V. Individualização, saúde e segurança do trabalho no Brasil. In: FILGUEIRAS, V. **Saúde e segurança do trabalho no Brasil**. Brasília: Gráfica Movimento, 2017a. cap. 3.

_____. Saúde e segurança do trabalho no Brasil. In: FILGUEIRAS, V. **Saúde e segurança do trabalho no Brasil**. Brasília: Gráfica Movimento, 2017b. cap. 1.

FISAR, M; KRCAL, O.; STANEK, R.; SPALEK, J. **The effects of staff-rotation in public administration on the decision to bribe or be bribed**. Brno: Masaryk University, MUNI ECON Working Paper, 2019. 23p.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. P. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: _____. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. cap. 1.

HAWKINS, K.; THOMAS, J. M. The Enforcement Process in Regulatory Bureaucracies. In: _____. **Enforcing Regulation: Law in Social Series**. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing, 1984. chapter. 1.

HUBER, J. D.; MARTINEZ-GALLARDO, C. Cabinet Instability and the Accumulation of Experience: The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective. **British Journal of Political Science**, v. 34, p. 27-48, jan. 2004.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). Introduction to Occupational Health and Safety. In: **ILO. Your health and safety at work: a collection of modules**. Genebra: ILO, 1996. Disponível em: <http://training.itcilo.it/actrav_cdrom2/en/osh/intro/inmain.htm>. Acesso em: 18 nov. 2018

_____. **Convention 187: Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention**. Geneva: 95th ILC session. 15 june 2006.

JACCOUD, L. Pobreza, direitos e intersetorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 26, p. 15-34, 2016.

KAGAN, R.A.; SCHOLZ, J. T. The “Criminology of the Corporation” and Regulatory Enforcement Strategies. In: HAWKINS, K.; THOMAS, J. M. **Enforcing Regulation: Law in Social Series**. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing, 1984. chapter. 4.

KORUNKA, C.; KUBICEK, B.; RISAK, M. **New Way of Working in Public Administration**. Vienna: Federal Ministry for the Civil Service and Sport, 2018. 126p.

KREIN, J. D. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: Consequências da reforma trabalhista. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v. 30, n. 1, p. 77-104, abr. 2018.

LIEBERMAN, E. S. Nested analysis: toward the integration of comparative-historical analysis with other social science methods. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. chapter 9.

LIJPHART, A. Comparative Politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**, Washington, v. 65, n.3, p. 682-693, sep. 1971.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Cargos de confiança e políticas públicas no Executivo Federal. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. cap. 5.

MACHADO, R. A.; GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Reconfigurações da ação estatal na política de infraestrutura no período recente: avanços e limites**. IPEA, Brasília, Texto para Discussão 2352, dez. 2017. 40 p.

MACIEL, F. Ação Regressiva Acidentária. Publicações da Escola da AGU, Brasília, p. 117-135, 2013.

_____. Ação Regressiva Acidentária: desafios presentes e perspectivas futuras. Palestra ministrada em comemoração ao Dia Nacional de Prevenção aos Acidentes do Trabalho, no campus da Universidade de Brasília. Disponível em: <http://www.fundacentro.gov.br/Arquivos/sis/EventoPortal/AnexoPalestraEvento/Palestra-%20Ações%20Regressivas_desafios%20presentes%20e%20perspectivas%20futuras%20-%20Bra.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2018.

MINISTÉRIO DO TRABALHO (MTB). Portaria MTB nº 3.214, de 8 de junho de 1978. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 jun. 1978. Seção 1.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Portaria MTE nº 153, de 12 de fevereiro de 2009. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 fev. 2009. Seção 1.

_____. Portaria MTE nº 546, de 11 de março de 2010. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 mar. 2010. Seção 1.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL (MTPS). Portaria MTPS nº 643, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 maio 2016. Seção 1.

MPT-OIT. **Observatório Digital de Saúde e Segurança no Trabalho**. 2019. Disponível em: < <https://smartlabbr.org/sst>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **HR and Leadership strategies for building innovative public sector organisations**. Paris: OECD, 2018. 91p.

PETERS, B. G. Concepts and theories of horizontal policy management. **Santiago: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, oct. 2005. 26 p.

_____. The challenge of policy Coordination. **Policy Design and Practice**, v. 1, n.1, p. 1-11, 2018.

PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 26, p. 67-80, 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2015: O Trabalho como Motor do Desenvolvimento Humano**. New York: PNUD, 2015. 293 p.

PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. Research designs. In: _____. **The Logic of Comparative Social Inquiry**. Malabar: Krieger Publishing Company, 1982. chapter 2.

RAMOS, D. G.; AREZES, P. M.; AFONSO, P. Economic analysis of occupational risk prevention: A case study in a textile company. In: Steenbergen et al. **Safety, Reliability and Risk Analysis: Beyond the Horizon**. London: Taylor & Francis Group, 2014. p. 1473-1478.

SÁ, A. C. M. G. N.; GOMIDE, M. H. M.; SÁ, A. T. N. Acidentes de trabalho suas repercussões legais, impactos previdenciários e importância da gestão no controle e prevenção: revisão sistemática de literatura. **Rev. Med. Minas Gerais**, v. 26, p.1-8, 2017.

SALIM, C. A.; CHAGAS, A. M.; SERVO, L. M. Sistemas de informação e estatísticas sobre saúde e segurança no trabalho: questões, perspectivas e proposição à integração. In: SALIM, C. A.; CHAGAS, A. M.; SERVO, L. M. (Orgs.) **Saúde e segurança no trabalho no Brasil: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores**. Brasília: Ipea, 2011. p. 331-362.

SANCHEZ, A. **A contribuição social ambiental: direito ambiental do trabalho: SAT, NTEP, FAP, aposentadoria especial**. São Paulo: Atlas, 2009. 268 p.

SANTOS, A. R. M. O Ministério do Trabalho e Emprego e a Saúde e Segurança no Trabalho. In: CHAGAS, A. M. R.; SALIM, C. A.; SERVO, L. M. S. **Saúde e segurança no trabalho no Brasil: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores**. São Paulo: IPEA-Fundacentro, 2012. cap. 1.

SARTORI, G. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. **La comparación em las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994. p. 29-49.

SCHNEIDER, B. R. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1994. 404p.

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO (SIT). Instrução Normativa nº 88, de 30 de novembro de 2010. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 dez. 2010. Seção 1.

SOUZA, C. A. V; MACHADO, J. M. H. Ministério da Saúde: a institucionalidade da saúde do trabalhador no Sistema Único de Saúde. In: CHAGAS, A. M. R.; SALIM, C. A.; SERVO, L. M. S. **Saúde e segurança no trabalho no Brasil: aspectos institucionais, sistemas de informação e indicadores**. São Paulo: IPEA-Fundacentro, 2012. cap. 3.

SILVA, F. M.; CUNHA, E. S. M. Process tracing e a produção de inferência causal. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, n. 22.2, p. 104-125, jul-dez. 2014.

THELEN, K.; MAHONEY, J. Comparative-historical analysis in contemporary political science. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. chapter 1.

TRAMPUSCH, C.; PALIER, B. Between X and Y: how process tracing contributes to opening the black box of causality. **New Political Economy**, v. 21, n. 5, p. 437-454, 2016.

VALENTE, F. AGU ajuíza 395 ações regressivas para recuperar R\$ 173 milhões para o INSS. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 30 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jan-30/agu-ajuiza-395-aco-es-recuperar-173-milhoes-inss>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Workers' health: global plan of action**. Geneva: The Sixtieth World Health Assembly, 23 may 2007.

ZIMMERMANN, C. L. A ação regressiva acidentária como instrumento de tutela do meio ambiente do trabalho. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2010. 252 p.

APÊNDICE A – Quadro descritivo das NRs

Quadro 6 – Descrição das NRs

NR	Descrição
1	Disposições Gerais
2	Inspeção Prévia
3	Embargo ou Interdição
4	Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho
5	Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
6	Equipamento de Proteção Individual
7	Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional
8	Edificações
9	Programa de Prevenção de Riscos Ambientais
10	Segurança em instalações e serviços em eletricidade
11	Transporte, movimentação, armazenagem e manuseio de materiais
12	Segurança no trabalho em máquinas e equipamentos
13	Caldeiras, vasos de pressão e tubulação
14	Fornos
15	Atividades e operações insalubres
16	Atividades e operações perigosas
17	Ergonomia
18	Condições e meio ambiente de trabalho na indústria da construção
19	Explosivos
20	Segurança e saúde no trabalho com inflamáveis e combustíveis
21	Trabalhos a céu aberto
22	Segurança e saúde ocupacional na mineração
23	Proteção contra incêndios
24	Condições sanitárias e de conforto nos locais de trabalho
25	Resíduos industriais
26	Sinalização de segurança
27	Registro profissional do Técnico de Segurança do Trabalho
28	Fiscalização e penalidades
29	Segurança e Saúde no trabalho portuário
30	Segurança e Saúde no trabalho aquaviário
31	Segurança e Saúde no trabalho na agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e aquicultura
32	Segurança e Saúde no trabalho em serviços de saúde
33	Segurança e Saúde nos trabalhos em espaços confinados
34	Condições e meio ambiente de trabalho na indústria da construção, reparação e desmonte naval

35	Trabalho em altura
36	Segurança e Saúde no trabalho em empresas de abate e processamento de carnes e derivados

Fonte: Elaborado pelo próprio autor

APÊNDICE B – Referencial teórico sobre *process-tracing* e análise comparativa

Segundo Bennet e Checkel (2012), a estratégia de rastreamento de processos se originou no campo da psicologia cognitiva americana, no final da década de 1960, para fins de se examinar as etapas intermediárias em processos mentais cognitivos para entender melhor as heurísticas pelas quais os seres humanos tomavam decisões. Apenas a partir do final da década seguinte, essa abordagem começou a ser utilizada em outras áreas, tendo como marco referencial o trabalho do cientista político Alexander L. George, em que foram utilizadas evidências de estudos de caso para fazer inferências causais sobre de que forma as crenças influenciavam o comportamento e para avaliar os argumentos históricos sobre processos causais em estudos de tomada de decisão humana e organizacional (TRAMPUSCH; PALIER, 2016).

Desde então, na tentativa de se descrever fenômenos sociais e políticos, diversos estudos de análise qualitativa têm sido realizados tendo como referencial metodológico a estratégia de rastreamento de processos em projetos de pesquisa de caso único. Para Beach e Pedersen (2013), a abordagem de rastreamento de processos envolve tentativas de identificar o processo causal interveniente - a cadeia causal e o mecanismo causal - entre uma variável independente (ou variáveis) e o resultado da variável dependente. A relação causal entre as variáveis pode ser identificada a partir da análise de eventos sequenciais e temporais (TRAMPUSCH; PALIER, 2016; BENNET; CHECKEL, 2012), permitindo uma análise qualitativa sistemática e rigorosa.

O rastreamento de processos pode utilizar-se de métodos indutivos ou dedutivos para fundamentar o entendimento dos mecanismos causais. Para explicação de fenômenos sobre os quais há pouco conhecimento prévio e para casos que não são bem explicados pelas teorias existentes, a abordagem metodológica procede principalmente através do estudo indutivo. Nesse caso, o pesquisador deriva proposições e formula sequências a partir de observações empíricas, com o propósito de desenvolver a teoria através da identificação de eventos-chave e através da especificação de hipóteses sobre como esses eventos se conectam para formar sequências e processos. Por outro lado, se as teorias que parecem oferecer explicações potenciais de um caso já existirem, o rastreamento de processos pode ser realizado na forma mais dedutiva de investigação, a partir do desenvolvimento de implicações observáveis específicas do caso das teorias em questão (BENNET; CHECKEL,

2012; FALLETI; MAHONEY, 2015).

Para Silva e Cunha (2014), a metodologia de rastreamento de processos traz como vantagem a possibilidade de se analisar fenômenos complexos, situados historicamente, cujas explicações demandam a articulação de diferentes fatores, como os estruturais, institucionais, sociais, dentre outros. Os autores destacam ainda que essa abordagem contribui para a construção e o teste de hipóteses quanto aos mecanismos causais que incidem ou tenham iniciado um fenômeno, podendo-se formular, fortalecer e/ou refutar teorias. A utilização do rastreamento de processos como forma de estudar mecanismos causais permite ainda que o pesquisador faça inferências sólidas sobre o processo causal pelo qual os resultados são produzidos em um caso específico, permitindo aumentar o grau de confiabilidade que se tem para validar um mecanismo causal teorizado (BEACH; PEDERSEN, 2013).

Apesar do aumento da utilização do rastreamento de processos em pesquisas qualitativas, para Beach e Pedersen (2013), ainda não é possível identificar uma estrutura clara e coerente para como e quando inferências válidas podem ser feitas usando essa abordagem, destacando ainda que não há um conjunto de diretrizes concretas para usar esse método na prática. Ressalta-se também que o rastreamento de processos analisa inerentemente as trajetórias de mudança e de causa, mas, se os fenômenos observados em cada etapa dessa trajetória não forem adequadamente descritos na pesquisa, a análise qualitativa poderá falhar (COLLIER, 2011).

Segundo Silva e Cunha (2014), a grande desvantagem do rastreamento de processos é a impossibilidade de se produzir generalização, uma vez que os mecanismos causais identificados em um caso específico não podem ser atribuídos a outros casos. Por sua vez, Bennet e Checkel (2012) fazem uma crítica em relação à capacidade dessa abordagem para construir explicações bem detalhadas no tempo, considerando-se incrementos temporais ou mesmo causas temporalmente distantes, podendo levar a uma regressão potencialmente infinita no tempo para examinar as etapas intermediárias de um determinado processo em busca de pequenos incrementos e de níveis mais detalhados para análise. Tal incapacidade pode dificultar a percepção do pesquisador em relação a quais fatores ele deve se debruçar para ligar uma causa a um resultado específico.

A outra abordagem metodológica adotada na presente dissertação é a análise comparativa, Segundo Thelen e Mahoney (2015), essa metodologia tem sido a principal

escolha para muitos acadêmicos ao longo de gerações e continua a definir agendas para muitos outros estudiosos que usam ferramentas analíticas e metodológicas alternativas. A análise comparativa de políticas públicas inicia-se pelo interesse do pesquisador em explicar as semelhanças ou diferenças observadas nos casos selecionados, contribuindo para o desenvolvimento, confirmação ou reformulação de hipóteses ou teorias (DALMANN, 2015). Nesse sentido, a abordagem comparativa se mostra uma ferramenta de análise tanto descritiva quanto explicativa.

Para Lijphart (1971), a análise comparativa é um dos métodos científicos básicos para se estabelecer proposições empíricas genéricas entre variáveis, podendo ser aplicada em pesquisas em que o número de casos é pequeno para a realização de um método estatístico. Aquele autor defende ainda que em algumas pesquisas, com um número intermediário de casos, uma combinação dos métodos estatísticos e comparativos pode ser apropriada, mas que quando houver escassez de tempo, energia e recursos financeiros, a análise comparativa intensiva de alguns casos pode ser mais promissora do que uma análise estatística mais superficial de muitos casos.

Por sua vez, Frey (2000) afirma que os estudos tradicionais sobre políticas públicas baseados em métodos quantitativos tendem, geralmente, a se limitar a um número reduzido de variáveis explicativas, em razão das dificuldades técnicas e organizacionais. Para obtenção de maiores informações sobre a gênese e o percurso de certas políticas públicas, seus fatores favoráveis e seus entraves, aquele autor argumenta que a pesquisa comparativa deve se concentrar de forma mais intensa na investigação da rotina interna dos processos políticos e administrativos. Com esse direcionamento focado nos processos, compreende-se de forma mais adequada os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas.

Dalmann (2015) defende a teoria de que a orientação da análise comparativa pode seguir dois métodos distintos: orientado por variáveis (*variable-oriented*) ou orientado por estudos de casos (*case-oriented*). No primeiro método, a comparação concentra-se na investigação de correlações existentes numa série de grupos, instituições, sociedades ou países, fundamentando-se em dados estatísticos sobre as relações entre variáveis que possibilitam fazer observações empíricas de processos descritos na teoria. O segundo método tem como foco a cronologia de casos específicos, possibilitando ao investigador realizar

explicações de regularidades e abordar as diversidades e particularidades das relações nos diferentes contextos sociais e relacionais dos casos comparados.

Para Gomide e Pires (2014), no campo de políticas públicas, utiliza-se o método comparativo orientado por estudos de casos para extrair inferências lógicas ou causais. Nesse sentido, não se busca conhecimento generalizável e/ou capacidade preditiva com a utilização de tal abordagem, mas sim o oferecimento de novas conceituações e o entendimento de mecanismos explicativos para serem aplicados em uma agenda de pesquisa sobre arranjos institucionais, capacidades estatais e implementação de políticas públicas.

Segundo Falleti e Mahoney (2015), de acordo com o desenho da pesquisa, uma análise comparativa histórica pode ter aplicabilidades distintas, produzindo, conseqüentemente, resultados diferentes, podendo-se ainda obter resultados mais robustos quando forem associadas mais de uma vertente. Primeiramente, se a orientação for macroconfiguracional, poderão ser analisados os casos clássicos da ciência política, revelando uma preocupação constante de explicar os resultados políticos e político-econômicos observados em larga escala. Em segundo lugar, o foco na pesquisa orientada por casos poderá servir como fonte importante de *insights* de definição de agenda que gozam de ampla aplicabilidade e ressonância. Por fim, a análise comparativa temporalmente orientada permite fazer contribuições distintas para compreensão dos processos e do tempo nas políticas públicas.

Falleti e Mahoney (2015), sustentam ainda o entendimento de que o método sequencial comparativo é a abordagem básica usada pelos pesquisadores que utilizam a análise comparativa para formular argumentos e fazer inferências. Por um lado, esse método é um conjunto de ferramentas e conceitos para a construção de diferentes tipos de sequências e processos. Por outro lado, engloba um conjunto de metodologias entre casos e dentro de casos para fazer inferências causais.

Assim, percebe-se a importância da análise comparativa para compreensão, explicação e interpretação de resultados obtidos a partir de diferentes casos que versem sobre temas semelhantes. Para tratar semelhanças e diferenças identificadas em pesquisas comparativas, Przeworski e Teune (1982) adotaram duas técnicas de comparação conhecidas como desenho dos sistemas mais similares e desenho dos sistemas mais diferentes. No primeiro, o foco é voltado para as semelhanças e diferenças dos sistemas analisados, sendo

que as características comuns são as variáveis controladas, enquanto as diferenças são as variáveis explicativas. Por sua vez, o desenho dos sistemas mais diferentes tem como foco a análise amostras de sistemas diferentes. Na verdade, aqueles autores argumentaram que os fatores sistêmicos não desempenham papel relevante na explicação dos comportamentos observados, mas sim em um nível menor do que a dos sistemas, mais especificamente em grupos, comunidades locais, classes sociais e profissionais. Assim, pode-se partir do nível individual para se analisar subsistemas ou sistemas.

A maior limitação da análise comparativa se encontra em dois fatores que estão intimamente relacionados: a existência de muitas variáveis e um pequeno número de casos. Em qualquer abordagem metodológica a existência de muitas variáveis pode ser um problema para a pesquisa, mas, em razão do pequeno número de casos, lidar com muitas variáveis pode ser mais difícil ainda de se resolver na análise comparativa (LIJPHART, 1971; ANCKAR, 2008).

Para Dalmann (2015), um dos desafios na análise comparativa está na seleção dos casos. Esta seleção deve considerar a capacidade do investigador de recolher os dados, testar as hipóteses e conduzir as inferências, bem como de perceber que a análise dos casos selecionados deve explicar adequadamente as variantes com interesse teórico. Nesse sentido, Sartori (1994) argumenta que o pesquisador deve se valer de conceitos claros para realização da análise comparativa, fazendo, assim, que as variáveis relacionadas a esses conceitos também sejam claras.

Para alguns pesquisadores de metodologia qualitativa, a associação do rastreamento de processo com a análise comparativa tem se mostrado uma alternativa eficaz na compreensão de fenômenos de interesse das políticas públicas, permitindo que se cheguem a conclusões sólidas sobre a validade de hipóteses para casos específicos. Segundo Lieberman (2015), a integração de abordagens metodológicas permite alavancar sinergias adicionais para identificar mecanismos causais, abordando explicações rivais plausíveis e fornecendo implicações testáveis adicionais de proposições centrais. Quando bem realizada, a pesquisa de métodos mistos deve aumentar substancialmente a credibilidade das alegações científicas e sociais que estão sendo propostas.

Falleti e Mahoney (2015) argumentam que não há melhor método que o rastreamento de processos para analisar eventos que compõem as sequências e processos que

são investigados na pesquisa histórico-comparativa. Ao tratar da abordagem indutiva do método, Thelen e Mahoney (2015) defendem que o rastreamento de processo pode ser útil para extrair e reunir eventos em sequências coerentes e conectadas, permitindo a construção de um argumento sequencial coerente que pode então ser avaliado usando outros testes dentro do caso ou comparações com outros casos.

Para Bennet e Checkel (2012), na análise comparativa em que dois casos diferem em uma variável independente e na variável dependente, o rastreamento de processo pode ajudar a estabelecer que a variável independente divergente está relacionada por meio de um processo causal hipotético convincente à diferença entre os casos.

Analisando-se a literatura disponível sobre o tema no campo de políticas públicas, é possível perceber que uma metodologia qualitativa que envolva a associação da análise comparativa com o rastreamento de processos pode ser útil tanto retrospectiva, quanto prospectivamente, para entender fracassos e sucessos dessas políticas no passado, contribuindo para o planejamento e para a implementação de políticas futuras. Ambas abordagens se concentram na análise dos processos administrativos e políticos, permitindo maior conhecimento dos arranjos institucionais, das atitudes e objetivos dos atores políticos, dos instrumentos de ação e das estratégias políticas adotadas.

APÊNDICE C – Análise descritiva dos Relatórios de Análise de Acidentes de Trabalho, seleção dos casos e estratégias de análise

Como abordagem metodológica, para viabilizar a realização do presente estudo, foi inicialmente conduzida pesquisa em relação à quantidade de relatórios de inspeção de análise de acidentes de trabalho encerrados no Sistema Federal de Inspeção do Trabalho – SFIT-Web, tendo como referência o período de janeiro de 2011 a dezembro de 2018. A seleção de janeiro de 2011 como marco temporal inicial decorre do fato de que a partir de 2010 a inspeção do trabalho começou a organizar, de forma obrigatória, o planejamento das ações fiscais por projetos elaborados no âmbito das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, entre eles, aqueles voltados para a análise de acidentes de trabalho, sendo que, a partir de janeiro de 2011, as metas planejadas e alcançadas passaram a constar do SFIT-Web e podem ser quantificadas e comparadas facilmente.

Na tabela abaixo é possível constatar a distribuição da quantidade de relatórios de inspeção de análise de acidentes de trabalho encerrados por cada Superintendência entre 2011 e 2018:

Tabela 3 – Quantidade de Relatórios de Acidente de Trabalho por SRTE – 2011 a 2018

SRTE	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
SP	414	422	692	568	567	120	347	436	3566
MG	182	171	219	244	151	143	217	179	1506
RJ	161	188	285	245	194	84	106	184	1447
RS	122	123	148	105	133	69	114	130	944
BA	112	106	117	130	147	55	96	90	853
PR	101	117	131	101	62	69	118	145	844
PE	120	102	76	113	106	101	93	102	813
SC	72	47	73	103	106	32	71	122	626
MT	78	66	94	121	55	37	87	49	587
CE	48	49	62	73	65	28	54	74	453
PA	49	51	51	52	56	27	54	44	384
AM	42	26	80	29	74	56	37	28	372
GO	34	33	38	38	47	33	66	54	343
RN	54	50	59	16	35	16	37	43	310
PB	26	30	30	44	71	30	32	38	301
DF	46	29	46	55	63	26	4	24	293

AL	38	38	41	46	41	9	18	26	257
PI	24	28	55	42	32	15	21	40	257
MS	32	23	31	31	29	20	71	11	248
ES	45	40	35	18	16	14	40	38	246
MA	25	26	60	21	14	7	15	14	182
TO	22	21	26	23	17	0	23	16	148
SE	17	11	20	24	22	11	10	27	142
RO	29	11	30	11	11	27	6	9	134
AC	15	15	20	17	28	10	6	8	119
AP	14	14	22	22	13	1	4	3	93
RR	16	20	21	4	8	5	1	3	78

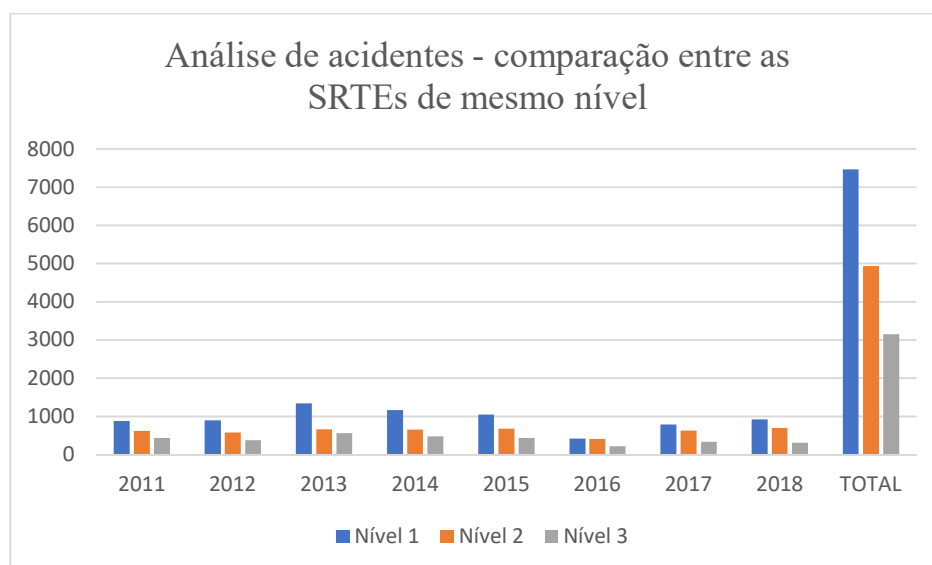
Fonte: Elaboração do autor (SFITWeb)

Cabe informar que a Portaria MTE nº 153, de 12 de fevereiro de 2009, divide as SRTEs em 3 (três) níveis distintos, de acordo com a sua estrutura organizacional, sendo aquelas com estruturas mais complexas consideradas de nível 1, com estruturas intermediárias de nível 2 e as de estruturas mais simplificadas de nível 3. Aquele normativo identificou, assim, as Superintendências dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo como nível 1; as dos Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Pará, Paraná, Pernambuco e Santa Catarina como nível 2; e as dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins como nível 3 (MTE, 2009).

A simples observação do número absoluto de relatórios de acidentes de trabalho encerrados mostra que as quatro maiores SRTEs, em termos de estrutura organizacional são as que mais realizaram relatórios de análise de acidentes de trabalho. Em sequência, além da inclusão da SRTE-MT, de nível 3, na nona posição em termos de desempenho na análise de acidentes de trabalho, aparecem todas as unidades de nível 2, à exceção da SRTE-ES, que está apenas na vigésima posição.

Segue, abaixo, gráfico de desempenho comparativo na análise de acidentes de trabalho de entre as SRTEs de níveis diferentes e entre as unidades de mesma estrutura organizacional:

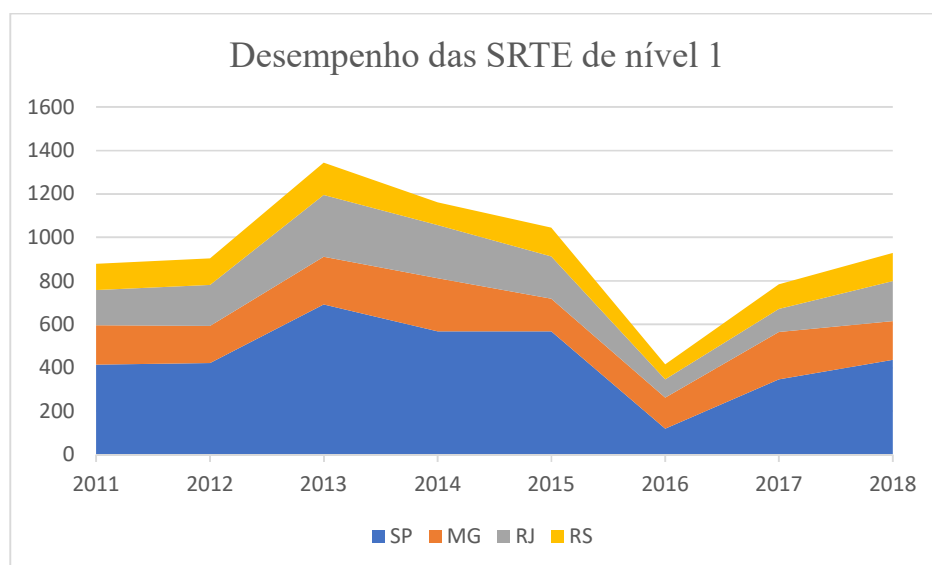
Gráfico 6 – Análise de acidentes – Comparação entre as SRTEs de mesmo nível



Fonte: Elaboração do autor (SFITWeb)

Cabe destacar que o baixo número de relatórios de inspeção encerrados em 2016 é consequência do movimento de mobilização dos Auditores Fiscais do Trabalho - AFTs em busca de melhores condições salariais e de trabalho, durante todo o segundo semestre daquele ano, tendo sido priorizada a fiscalização de situações de grave e iminente risco. Assim, à exceção do ano de 2016, em que os números se encontram mais próximos, o gráfico deixa bem claro que, a cada ano do período de 2011 a 2018, as SRTes de nível 1 sempre foram responsáveis por um número de encerramento de relatórios de análise de acidentes de trabalho bem maior que as de nível 2, da mesma forma que estas apresentaram sempre números superiores às SRTes de nível 3. Tal fato resulta na grande disparidade entre os números acumulados em todo o período.

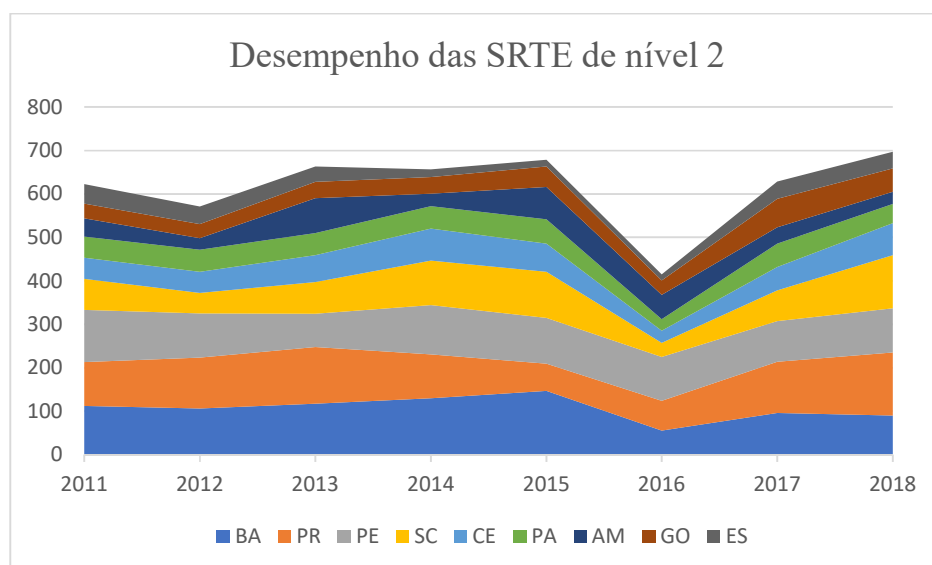
Gráfico 7 – Análise de acidentes – Desempenho das SRTes de nível 1



Fonte: Elaboração do autor (SFITWeb)

No gráfico acima é possível verificar que a representatividade da SRTE-SP em relação à quantidade de relatórios de análise de acidentes encerrados ao longo do período analisado se mantém em destaque tanto na comparação com todas as outras unidades quanto em comparação apenas entre aquelas de maior estrutura organizacional. O gráfico mostra ainda uma queda brusca no total de relatórios de acidentes de trabalho encerrados no ano de 2016, refletindo na aproximação dos valores totais comparados entre as SRTEs de nível 1 e 2, conforme relatado no parágrafo anterior.

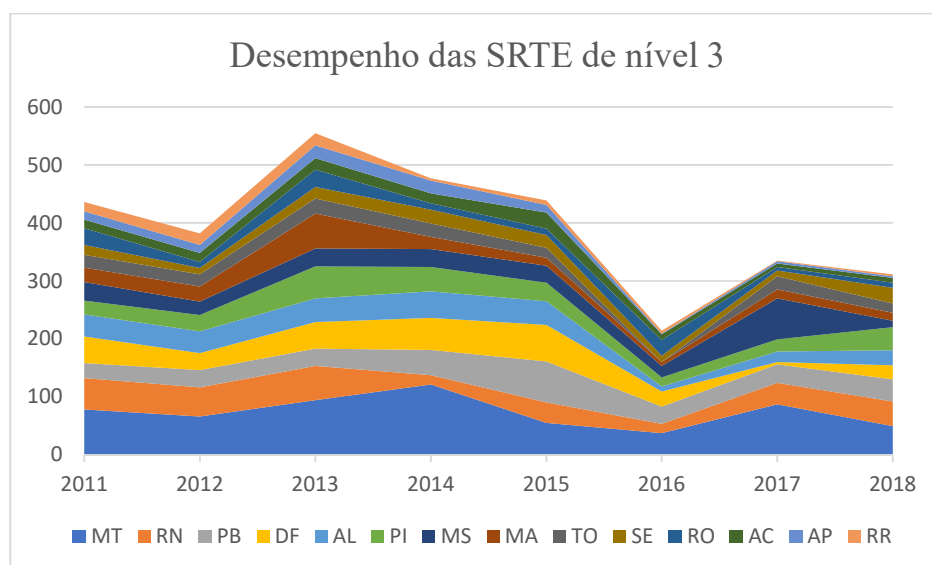
Gráfico 8 – Análise de acidentes – Desempenho das SRTEs de nível 2



Fonte: Elaboração do autor (SFITWeb)

O gráfico acima apresenta as SRTE Bahia, Paraná e Pernambuco como sendo as de nível 2 com maior número de relatórios de análise de acidentes de trabalho encerrados, enquanto que as SRTE Amazonas, Goiás e Espírito Santo surgem como as três últimas. Da mesma forma que as SRTEs de nível 1, houve queda brusca no número de relatórios encerrados em 2016.

Gráfico 9 – Análise de acidentes – Desempenho das SRTEs de nível 3



Fonte: Elaboração do autor (SFITWeb)

No caso das SRTEs de nível 3, no período acumulado entre 2011 e 2018, a SRTE-MT merece destaque por figurar em 9ª entre todas as unidades no que se refere ao número de relatórios de análise de acidentes encerrados. Entre as demais de nível 3, as SRTE Rio Grande do Norte e Paraíba apresentam bons números, enquanto as SRTE Acre, Amapá e Roraima surgem entre as que têm menor número de relatórios encerrados.

Considerando-se que a análise apenas da quantidade absoluta de relatórios de inspeção de acidentes de trabalho encerrados poderia mostrar números que representassem simplesmente as discrepâncias das estruturas organizacionais e regimentais das diferentes SRTEs, para fins de seleção da amostra a ser estudada na presente dissertação, optou-se por identificar a quantidade relativa de relatórios de inspeção de análise de acidentes de trabalho inseridos no SFIT, no mesmo período.

Destarte, a mensuração relativa da quantidade de relatórios de inspeção de análise de acidentes de trabalho em cada SRTE foi realizada a partir do somatório das respectivas proporções entre número de relatórios de inspeção por AFT, que foram obtidas a partir do número absoluto de relatórios de inspeção de análise de acidentes de trabalho dividido pelo total de auditores-fiscais do trabalho em exercício na respectiva SRTE em dezembro de cada ano.

Assim, solicitou-se à extinta Secretaria de Inspeção do Trabalho o encaminhamento da informação da quantidade de AFTs que estivessem em exercício nas 27 SRTEs, em

dezembro de cada ano, no período de 2011 a 2018. Aquela Secretaria encaminhou a relação com a data inicial e final dos Relatórios de Inspeção inseridos no SFIT-Web por cada AFT em atuação nas 27 SRTEs desde o início de sua atuação até o último relatório de inspeção inserido, tendo como limite o mês de janeiro de 2019.

Desta forma, foram filtrados todos os AFTs que ao final de cada ano, entre 2011 e 2018, estavam em exercício em cada uma das 27 SRTEs, chegando ao quantitativo apresentado na tabela abaixo:

Tabela 4 – Quantidade de AFTs em cada SRTE – 2011 a 2018

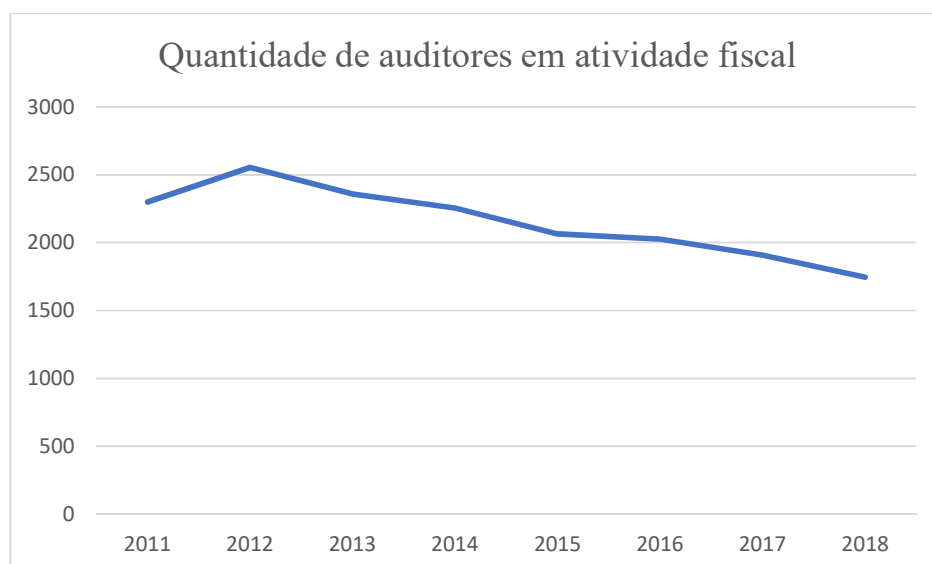
SRTE	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	MÉDIA
SP	413	443	413	398	361	341	311	280	370,0
MG	256	278	254	234	214	211	201	190	229,8
RJ	202	219	201	195	184	230	224	204	207,4
RS	159	186	178	172	161	153	145	147	162,6
BA	116	138	131	122	110	106	94	84	112,6
PR	119	132	128	118	108	105	93	80	110,4
CE	115	110	103	94	87	86	82	76	94,1
PE	108	113	103	98	87	87	85	72	94,1
SC	86	100	90	85	78	77	68	63	80,9
ES	84	81	76	78	71	69	71	63	74,1
PA	73	90	78	75	66	67	59	51	69,9
GO	67	67	65	60	54	54	55	52	59,3
DF	65	63	61	54	48	48	41	40	52,5
PI	48	49	49	48	48	48	44	42	47,0
RN	51	52	49	47	45	43	43	42	46,5
PB	45	46	44	46	42	38	36	35	41,5
MT	42	60	49	38	34	31	35	38	40,9
MS	42	50	39	40	39	37	33	27	38,4
MA	48	46	41	43	36	31	27	22	36,8
AM	26	47	42	42	37	29	30	23	34,5
AL	36	39	38	35	31	32	30	29	33,8
SE	33	34	33	34	34	32	31	30	32,6

RO	15	36	29	37	34	29	26	25	28,9
TO	18	28	26	23	21	18	19	15	21,0
AC	12	18	14	16	13	9	8	6	12,0
AP	13	18	14	13	11	6	7	5	10,9
RR	7	12	11	12	12	10	10	4	9,8
TOTAL	2.299	2.555	2.359	2.257	2.066	2.027	1.908	1.745	2.152

Fonte: Elaboração do autor (SIT)

No gráfico abaixo, é possível perceber claramente o declínio no número de auditores fiscais do trabalho que estavam em atividades de fiscalização ao longo do período analisado:

Gráfico 10 – Quantidade de AFTs em atividade fiscal – 2011 a 2018



Fonte: Elaboração do autor (SIT)

Para se ter uma ideia do total de auditores que atuaram em cada SRTE, optou-se por somar o número de servidores que estiveram à disposição de cada SRTE ao final de cada ano, obtendo-se, assim, o montante da força de trabalho acumulada ao longo de todo período analisado, conforme tabela abaixo:

Tabela 5 – Quantidade de AFTs em atuação em cada SRTE em todo o período

SRTE	TOTAL
SP	2960

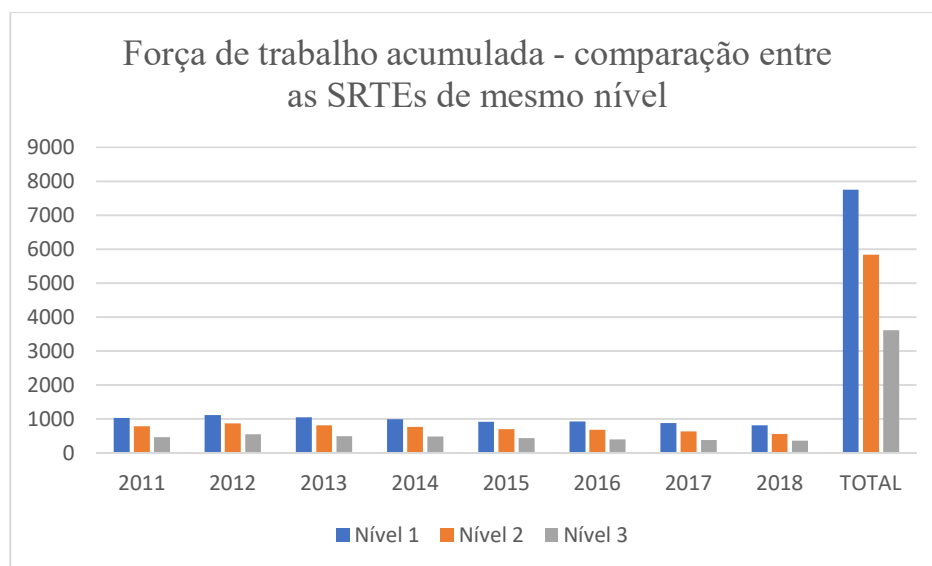
MG	1838
RJ	1659
RS	1301
BA	901
PR	883
CE	753
PE	753
SC	647
ES	593
PA	559
GO	474
DF	420
PI	376
RN	372
PB	332
MT	327
MS	307
MA	294
AM	276
AL	270
SE	261
RO	231
TO	168
AC	96
AP	87
RR	78

Fonte: Elaboração do autor (SIT)

Da mesma forma que ocorrera com a quantidade de relatórios de análises de acidentes encerrados, é de fácil percepção que as unidades de estruturas organizacionais mais complexas e amplas, são aquelas que tiveram o maior número de auditores realizando atividades de fiscalização ao longo do período de 2011 a 2018. As SRTEs de nível 1 ocupam as quatro primeiras posições e quase todas as SRTEs de nível 2 ocupam as posições seguintes, à exceção da SRTE-AM, que aparece na 20ª posição.

Apresenta-se, abaixo, a comparação da distribuição agrupada do número de AFTs nas unidades de estruturas organizacionais distintas e entre aquelas de mesmo nível organizacional:

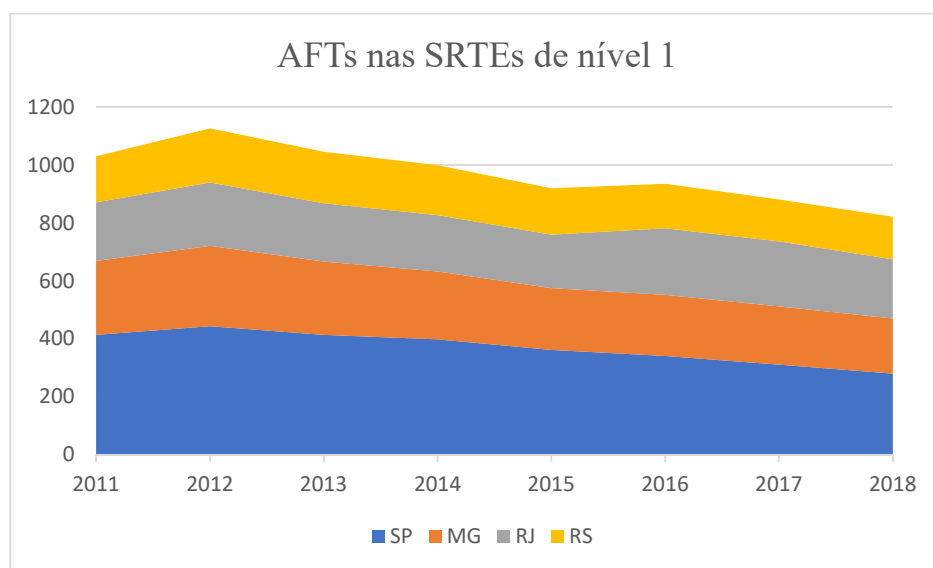
Gráfico 11 – Comparação da força de trabalho acumulada nas SRTEs de mesmo nível



Fonte: Elaboração do autor (SIT)

Em todos os anos analisados, percebe-se que quanto maior a complexidade organizacional maior foi também o número de AFTs em atividades de fiscalização, o que resultou na grande diferença da força de trabalho acumulada entre as SRTEs de nível 1, 2 e 3. Assim como observado nos números gerais, a partir de 2012, iniciou-se um processo de diminuição do número de auditores em atividades de fiscalização nas SRTEs de diferentes níveis organizacionais.

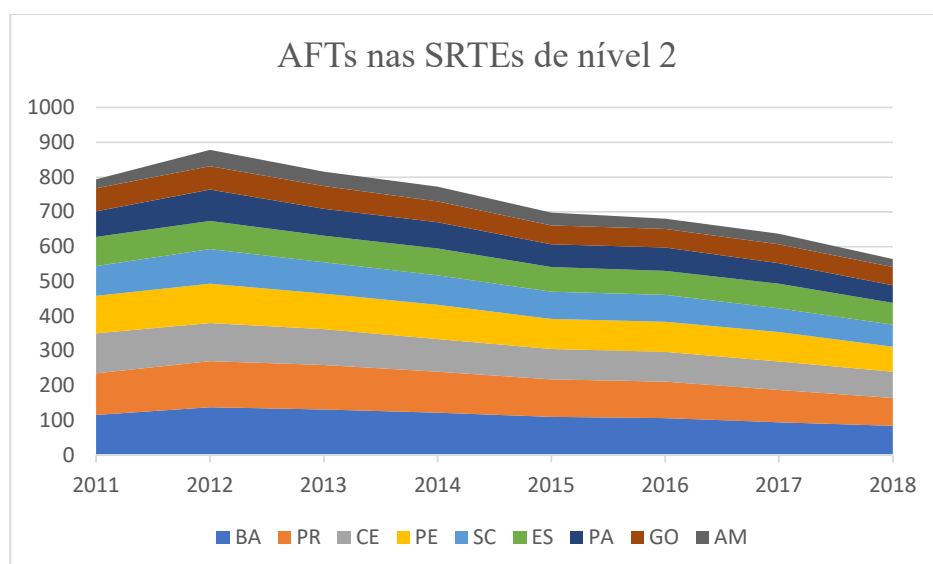
Gráfico 12 – Quantidade de AFTs nas SRTEs de nível 1



Fonte: Elaboração do autor (SIT)

Além da alta representatividade da SRTE-SP, depreende-se do gráfico acima que a quantidade de AFTs em fiscalização no período analisado e a quantidade de relatórios de acidentes de trabalho analisados apresentaram posições idênticas entre as SRTEs de nível 1, sendo que a SRTE-SP foi a que apresentou números maiores em ambos os casos e a SRTE-RS a que apresentou valores menores.

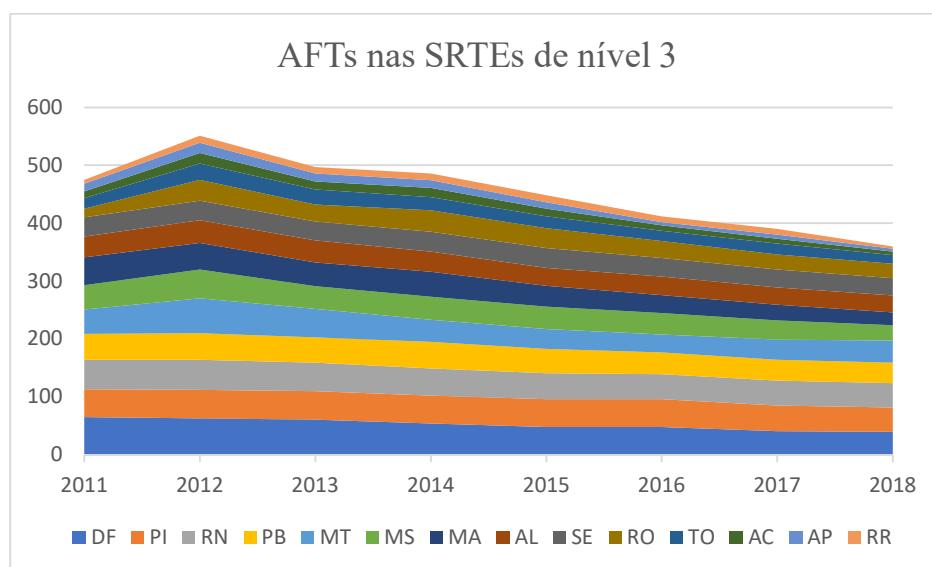
Gráfico 13 – Quantidade de AFTs nas SRTEs de nível 2



Fonte: Elaboração do autor (SIT)

Entre as SRTEs de nível 2, Bahia e Pernambuco também foram as que apresentaram maiores números na quantidade de servidores e relatórios de acidentes de trabalho analisados. No entanto, a SRTE-AM que figura na primeira metade entre todas as unidades nacionais no que se refere à análise de acidentes de trabalho, surge como a que tem menos auditores à disposição para fiscalização entre as SRTEs que têm a mesma estrutura organizacional que a sua. Por sua vez, a SRTE-ES, que era a unidade de nível 2 com menor número de acidentes analisados, aparece na 6ª posição em relação ao número de autores em atividades de fiscalização.

Gráfico 14 – Quantidade de AFTs nas SRTEs de nível 3



Fonte: Elaboração do autor (SIT)

As SRTE Distrito Federal, Piauí e Rio Grande do Norte são as unidades de nível 3 que apresentaram o maior força de trabalho acumulada entre 2011 e 2018, sendo as SRTE Acre, Amapá e Roraima as que figuraram entre as de menores valores, nas mesmas posições que se encontravam em relação ao número de acidentes de trabalho analisados. Por sua vez, a SRTE-MT, que se destacou com alto número de relatórios de análise de acidentes de trabalho encerrados, aparece apenas na 5ª posição, entre as unidades de nível 3, no quantitativo de auditores disponíveis para atividades fiscais.

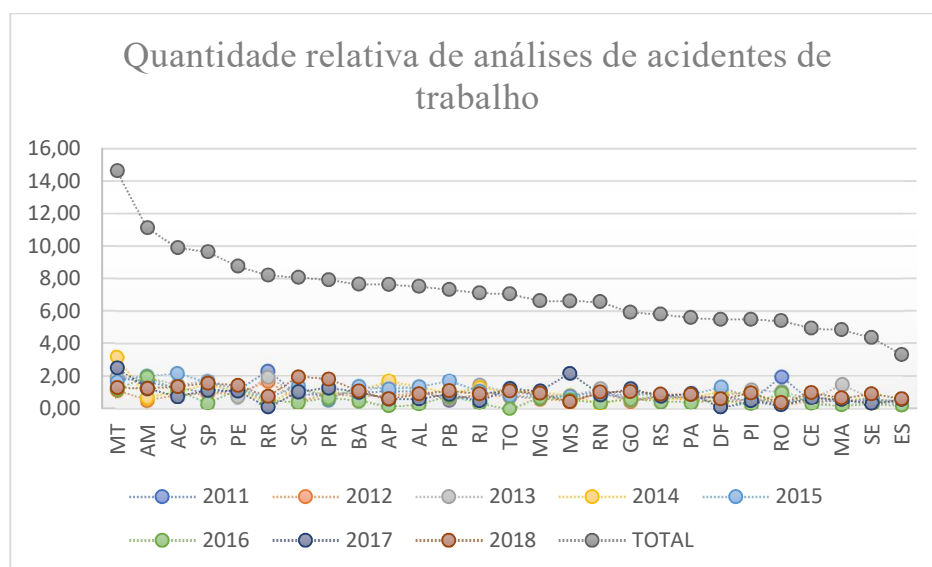
Posteriormente, para fins de seleção amostral, obteve-se a quantidade relativa de

relatórios de análise de acidentes do trabalho inseridos no SFIT, de 2011 a 2018, considerando a quantidade de AFTs em atividades de fiscalização ao final de cada ano conforme verificado na Tabela 2.

Os dados apresentados mostram que a SRTE-MT aparece com grande destaque em relação à quantidade relativa de relatórios de acidentes do trabalho analisados, tendo obtido como somatório das médias anuais o valor total de 14,65, mais de três pontos acima da SRTE-AM, que surgiu na segunda posição. Do lado inverso, as SRTE-ES surgiu como a de menor média relativa acumulada com 3,31, seguido da SRTE-SE com 4,37.

No gráfico abaixo é possível ver ainda a dispersão da quantidade de relatórios de análise de acidentes de trabalho nas diferentes unidades descentralizadas do extinto Ministério do Trabalho ao longo do período de 2011 a 2018:

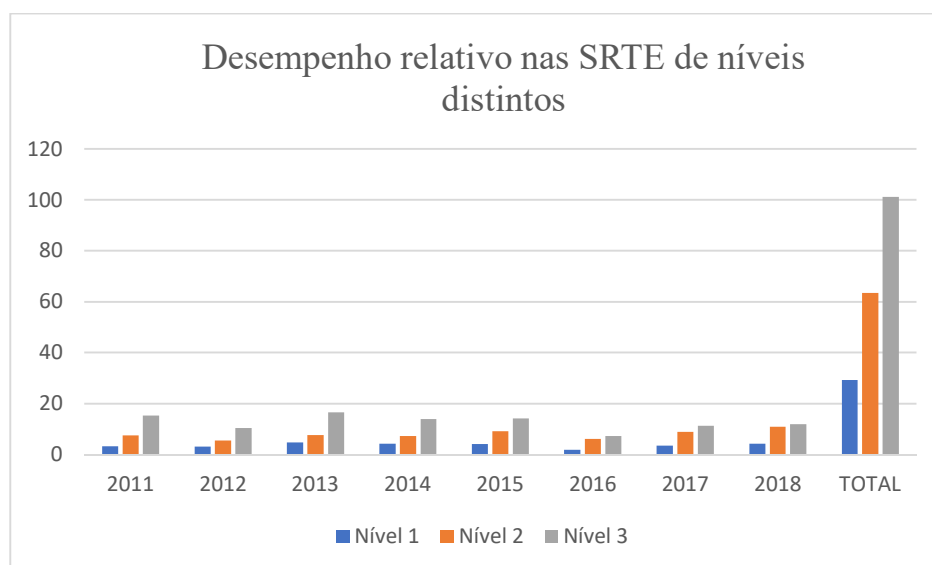
Gráfico 15 – Quantidade relativa de análises de acidentes de trabalho por SRTE – 2011 a 2018



Fonte: Elaboração do autor (SFITWeb/SIT)

Seguem, abaixo, os gráficos que mostram o desempenho comparativo das SRTE de níveis distintos e entre as de mesmo nível organizacional:

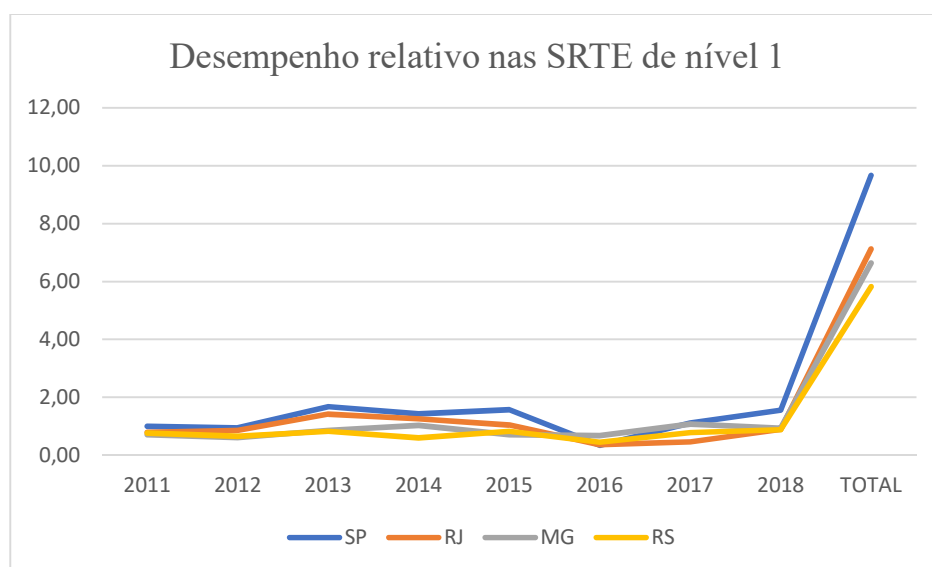
Gráfico 16 – Desempenho relativo nas SRTEs de níveis distintos - 2011 a 2018



Fonte: Elaboração do autor (SFITWeb/SIT)

De maneira contrária ao que aconteceu quando os números foram analisados separadamente, o cruzamento do número de acidentes de trabalho analisados com o número de AFTs em atividades de fiscalização fez com que as SRTE de nível 1 apresentassem os piores números relativos, tendo as de nível 3 obtido desempenho bem maiores que as demais.

Gráfico 17 – Desempenho relativo nas SRTEs de nível 1 - 2011 a 2018

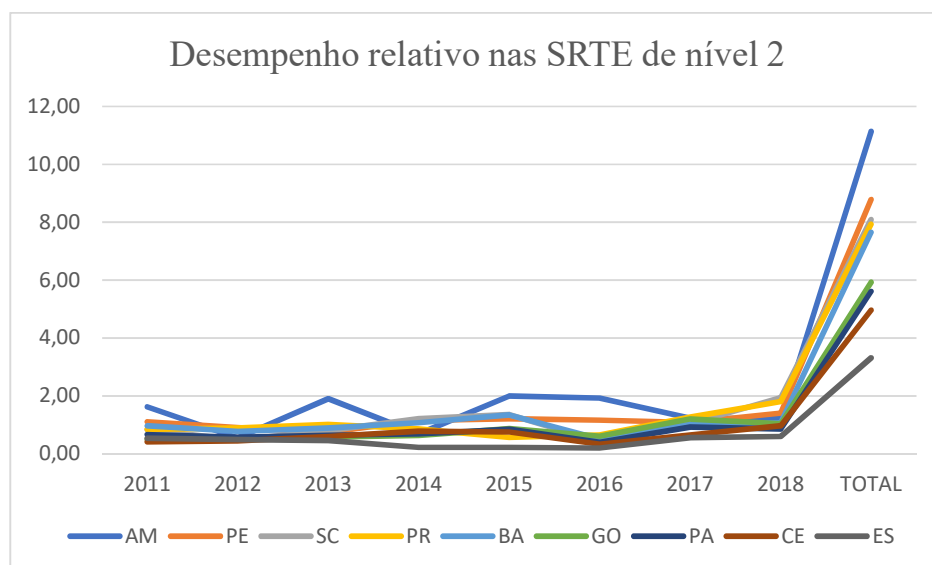


Fonte: Elaboração do autor (SFITWeb/SIT)

Analisando-se apenas as SRTE de nível 1, percebe-se que a SRTE-SP mais uma vez

esteve na primeira posição, enquanto a SRTE-RJ mostrou melhora no desempenho relativo e trocou de posição com a SRTE-MG.

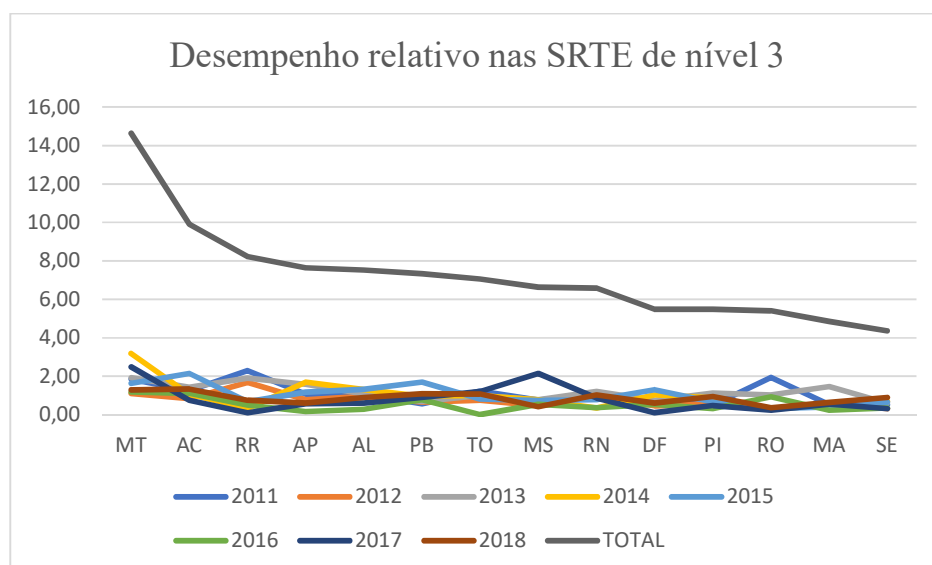
Gráfico 18 – Desempenho relativo nas SRTEs de nível 2 - 2011 a 2018



Fonte: Elaboração do autor (SFITWeb/SIT)

Entre as SRTE de nível 2, deve-se destacar que a SRTE-AM, apesar do reduzido número de servidores, em comparação com as demais, ficou na 1ª posição (11,14) do grupo, com mais de 2 pontos acima da segunda colocada, a SRTE-PE (8,78), o que elevou aquela unidade à segunda posição entre todas as Superintendências. Por outro lado, a SRTE-ES, que tinha mais que o dobro de auditores em atividade de fiscalização no período que a SRTE-AM, ficou na última posição geral de todas as SRTEs.

Gráfico 19 – Desempenho relativo nas SRTEs de nível 3 - 2011 a 2018



Fonte: Elaboração do autor (SFITWeb/SIT)

O gráfico acima destaca mais uma vez o desempenho da SRTE-MT em relação a todas as outras unidades descentralizadas, e mostra também o excelente desempenho da SRTE-AC, que a colocou na 2ª posição entre as SRTEs de nível 2 e na 3ª em âmbito nacional, com 9,91 pontos.

Analisando-se os dados relativos obtidos, foi possível decidir quais Superintendências passaram a compor a amostra a ser estudada na presente dissertação. Optou-se, inicialmente, selecionar as SRTEs de maior e de menor desempenho relativo, o que inclui a SRTE-MT (nível 3) na posição mais elevada e a SRTE-ES (nível 2) na última posição.

Considerando que essas duas unidades possuem estruturas organizacionais menos complexas e que se encontram nos extremos superior e inferior da tabela de desempenho relativo, optou-se por escolher também uma das SRTEs de nível 1 para fazer parte da amostra. Apesar de ter o melhor desempenho entre as unidades de nível 1, a SRTE-SP encontra-se no topo da tabela de desempenho relativo, surgindo na 4ª posição. Assim, a SRTE-RJ, que ocupa uma posição geral intermediária (13ª posição) e 2ª posição entre as de nível 1, foi selecionada para compor a amostra do presente estudo.

Posteriormente, através de pesquisa dos documentos inseridos no SFIT-Web, foi realizada a busca de documentos que tratassem sobre o planejamento da inspeção do trabalho que abordassem de que forma as unidades descentralizadas do extinto Ministério do Trabalho

deveriam se organizar para atuar nas ações de análise de acidentes de trabalho. A partir de tal pesquisa, foram então selecionados 4 (quatro) modelos de documentos que foram analisados na presente dissertação, quais sejam:

- i. as diretrizes gerais da Secretaria de Inspeção do Trabalho para o planejamento das ações fiscais a serem realizadas pelas 27 Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, no período de 2011 a 2018;
- ii. as diretrizes gerais da Secretaria de Inspeção do Trabalho para o diagnóstico de prioridades e necessidades a ser realizado pelas 27 Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, para planejamento das ações fiscais dos Planos Plurianuais de 2012-2015 e 2016-2019;
- iii. o diagnóstico de prioridades e necessidades realizados pelas SRTE Rio de Janeiro, Espírito Santo e Mato Grosso, para planejamento das ações fiscais dos Planos Plurianuais de 2012-2015 e 2016-2019; e
- iv. os planejamentos realizados pelas SRTE Rio de Janeiro, Espírito Santo e Mato Grosso no período de 2011 a 2018.

Obtidos os documentos, foi realizada a sistematização de seu conteúdo para análise. Assim, para cada um dos documentos relacionados acima foram obtidos dados específicos que subsidiaram a presente análise. Nos documentos relacionados às diretrizes gerais da SIT para o planejamento das ações fiscais a serem realizadas pelas Unidades Descentralizadas, foram realizadas pesquisas nos documentos sobre quaisquer informações e orientações que se relacionem aos temas “acidente de trabalho”, “prevenção de acidente de trabalho” e “análise de acidente do trabalho”. Essa etapa da pesquisa objetivou comparar de que forma a SIT tratou o tema ao longo de cada um dos oito anos analisados.

A partir das diretrizes gerais da SIT para o diagnóstico de prioridades e necessidades a ser realizado pelas Superintendências para planejamento das ações fiscais dos Planos Plurianuais - PPAs de 2012-2015 e 2016-2019, foram realizadas buscas nos documentos obtidos sobre quaisquer informações e orientações que se relacionassem aos temas “acidente de trabalho”, “prevenção de acidente de trabalho” e “análise de acidente do trabalho”. Objetivou-se, em tal análise, comparar como a SIT tratou o tema em cada uma dos PPAs.

Nos documentos de diagnóstico de prioridades e necessidades realizados pelas SRTE Rio de Janeiro, Espírito Santo e Mato Grosso, para planejamento das ações fiscais dos PPAs de 2012-2015 e 2016-2019, foram realizadas buscas nos documentos obtidos sobre quaisquer informações e orientações que se relacionassem aos temas “acidente de trabalho”, “prevenção de acidente de trabalho” e “análise de acidente do trabalho”. Nessa etapa, foi

comparada de que forma cada unidade analisada tratou o tema nos respectivos PPAs e, ainda, as diferenças de abordagem entre as três SRTEs analisadas em cada um dos dois diagnósticos.

Por fim, nos planejamentos realizados pelas SRTE Rio de Janeiro, Espírito Santo e Mato Grosso, foram analisados todos os Termos de Abertura de Projeto – TAP, que são os documentos elaborados anualmente para tratar do planejamento das ações a serem realizadas em cada um dos projetos, referentes aos projetos que tratem sobre Análise de Acidentes de Trabalho ou similares. Em cada um dos TAPs foram analisados os seguintes itens: “Coordenador do Projeto”; “Escopo do Projeto (Objetivos, Visão Geral e Justificativas)”; “Objetivos específicos”; “Estratégias”; “Restrições”; “Riscos”; “Demais Envolvidos”; e “Comentários”. Tal etapa da pesquisa permitiu para cada um dos itens analisados, a comparação, ano a ano, em cada uma das SRTE e uma comparação anual entre elas.

Após sistematização dos dados obtidos a partir dos documentos da inspeção do trabalho, foram elaborados questionários semi-estruturados que foram respondidos por todos os Coordenadores dos Projetos Análises de Acidentes de Trabalho das SRTE Espírito Santo, Mato Grosso e Rio de Janeiro, ao longo do período de 2011 a 2018, indicados nos respectivos TAPs. Nesse sentido, no âmbito da SRTE/ES, o questionário foi aplicado apenas ao único auditor fiscal do trabalho que atuou como Coordenador do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho, ao longo de todo o período de 2011 a 2018. Na SRTE/RJ, o questionário foi aplicado aos dois auditores que atuaram como coordenador, tendo um deles atuado em tal encargo apenas em 2011 e o outro entre 2012 e 2018. Por sua vez, na SRTE/MT o questionário foi aplicado aos quatro auditores que atuaram como Coordenadores do Projeto Análise de Acidentes do Trabalho, nos períodos de 2011-2012, 2013-2014, 2015 e 2016-2018.

Nos questionários aplicados, foram realizadas perguntas relacionadas aos procedimentos e rotinas de planejamento, execução e monitoramento dos projetos de análise de acidentes que viabilizaram a elaboração e o encaminhamento dos relatórios de acidente de trabalho para as chefias das unidades de segurança e saúde no trabalho e para a PFE-INSS. Assim, com os questionários, buscou-se identificar os mecanismos de coordenação e os arranjos institucionais que interferiram na implementação da política pública estudada.

Após análise dos questionários obtidos, foram realizadas entrevistas com chefes das unidades que coordenaram as ações de segurança e saúde no trabalho das três

Superintendências analisadas entre 2011 e 2018. Destarte, na SRTE/ES, foram realizadas entrevistas com a AFT que atuou como Chefe da Seção de Inspeção do Trabalho – SEINT da SRTE/ES, durante todo o período de 2011 a 2018; com outra que atuou como Chefe do Setor de Segurança e Saúde do Trabalho - SEGUR/ES, no período de 2011 a 2013, e com o AFT que, além de ter atuado como Coordenador do Projeto Análise de Acidentes de Trabalho (2011 a 2018), exerceu a função de Chefe do SEGUR/ES, de 2013 a 2018.

No âmbito da SRTE/RJ, foram entrevistados o auditor que exerceu a função de Chefe do Setor de Planejamento, Controle e Avaliação – SECAV/RJ (de 2014 a 2015) e da Seção de Segurança e Saúde no Trabalho – SEGUR/RJ, em 2016; outro que foi Chefe do SECAV, em 2016; e aquele que atuou como Chefe da SEGUR/RJ, de 2009 a 2015.

Na SRTE/MT, foram entrevistados o AFT que foi titular da Seção de Inspeção do Trabalho – SEINT/MT, de 2012 a 2013; outra que, além de Coordenadora do Projeto da Análise de Acidentes de Trabalho, atuou como Chefe do Núcleo de Segurança do Trabalho - NEGUR/MT e Chefe da SEINT/MT, de 2011 a 2014; o AFT que esteve à frente da chefia da SEINT/MT, entre 2015 e 2018; e o AFT que chefiou no NEGUR/MT, de 2016 a 2017.

Entendeu-se que esses servidores, por estarem em nível hierárquico superior aos Coordenadores de Projeto, poderiam prestar maiores informações sobre a incorporação das diretrizes nacionais da inspeção do trabalho na rotina de execução dos projetos locais, bem como prestar contas sobre os processos e rotinas adotados após a recepção dos relatórios para encaminhamento dos mesmos à PFE-INSS. Destarte, as entrevistas ajudaram a identificar os mecanismos de coordenação, os arranjos institucionais e as ações integradas que permitiram a execução da política sob análise.

De posse dos documentos obtidos no SFITWeb, dos questionários e das entrevistas foi possível identificar, em cada uma das Superintendências estudadas, de que forma o planejamento e a execução das análises dos acidentes de trabalho e da participação da inspeção do trabalho nas ações integradas para fundamentação das ações regressivas acidentárias colaboraram para o alcance da implementação da política pública sob análise.

Ressalta-se, ainda, que a análise comparativa permite avaliar de que forma os arranjos institucionais e instrumentos se apresentaram em cada um desses processos, podendo revelar os fatores que ajudam a explicar de que forma os procedimentos adotados favoreceram ou dificultaram a implementação da política estudada.

Nesse sentido, ao se compararem os processos que permitiram ou não a realização de análises sistemáticas dos acidentes de trabalho e de ações interinstitucionais para fundamentação das ações regressivas acidentárias, infere-se ser possível reproduzir as rotinas bem-sucedidas nas demais unidades de inspeção do trabalho.

APÊNDICE D – Modelo de questionário aplicado aos Coordenadores de Projeto

Prezado participante, esse questionário se destina a ser instrumento de pesquisa para fins de elaboração da Dissertação de Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, pelo Auditor Fiscal do Trabalho Marcio Vinícius Dias Freitas, orientado pelo Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA Roberto Rocha Coelho Pires.

O presente questionário não tem qualquer vinculação institucional, se prestando apenas para orientação da pesquisa a ser elaborada, que tem o intuito de conhecer as rotinas administrativas da inspeção do trabalho para realização de análises sistemáticas dos acidentes de trabalho e a articulação para fundamentação das ações regressivas acidentárias. Infere-se que o conhecimento de tais práticas permitirá uma análise crítica das situações encontradas e potencial fortalecimento da inspeção do trabalho em relação às políticas públicas voltadas para proteção da segurança e saúde dos trabalhadores brasileiros.

No questionário abaixo, foram apresentadas questões abertas e fechadas, deixando-se espaços em branco para quaisquer manifestações adicionais que Vossa Senhoria queira incluir para enriquecer as informações obtidas com a presente pesquisa.

Grato pela colaboração.

Marcio Freitas

Nome do Participante:

1. Durante que período o senhor foi Coordenador do Projeto Análise de Acidentes e Doenças do Trabalho?

2. De que forma eram selecionados os acidentes de trabalho a serem fiscalizados na SRTE/XX no período em que o senhor esteve como Coordenador de Projeto?

3. Os servidores designados para fiscalizarem os acidentes de trabalho eram obrigados a entregar relatórios de análise desses acidentes de forma impressa?

() Não.

☐ Sim. Apenas nos casos em que a fiscalização era realizada por demanda externa.

☐ Sim. Em todos os casos.

☐ Outros. Especifique:

4. Os relatórios de análise de acidente de trabalho eram entregues pelos servidores designados diretamente a qual unidade ou servidor da SRTE/XX?

☐ Ao senhor, no exercício da atribuição de Coordenador de Projeto.

☐ Ao Núcleo de Segurança e Saúde no Trabalho – NEGUR.

☐ À Seção de Inspeção do Trabalho – SEINT.

☐ Ao Gabinete do Superintendente.

☐ Outros. Especifique:

5. Após serem entregues, identifique por quais setores os relatórios de análise de acidente de trabalho tramitavam no âmbito interno da SRTE/XX:

☐ À chefia do Núcleo de Segurança e Saúde no Trabalho – NEGUR.

☐ À chefia da Seção de Inspeção do Trabalho – SEINT.

☐ Ao Superintendente da SRTE/XX.

☐ Outros. Especifique:

6. Qual setor ou servidor da SRTE/XX era o responsável por encaminhar os relatórios de análise de acidentes de trabalho para órgão externos?

☐ Os auditores responsáveis pela elaboração dos relatórios.

☐ O senhor, no exercício da atribuição de Coordenador de Projeto.

☐ O Setor de Fiscalização de Segurança e Saúde – SEFIS.

☐ A Seção de Segurança e Saúde no Trabalho – SEGUR.

☐ O Gabinete do Superintendente.

☐ Outros. Especifique:

7. Os relatórios de análise de acidentes de trabalho eram encaminhados à Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS para subsidiar suas ações regressivas acidentárias?

☐ Não. Enquanto estive como coordenador de projeto isso não ocorreu.

☐ Sim. Apenas as fiscalizações oriundas de demandas daquela Procuradoria tinham seus relatórios encaminhados para a mesma.

☐ Sim. As fiscalizações oriundas de demandas daquela Procuradoria e as oriundas de acidentes fatais tinham seus relatórios encaminhados para a mesma.

☐ Sim. Todos os relatórios de análise de acidentes eram encaminhados para aquela Procuradoria.

☐ Outros. Especifique:

8. A SRTE/XX costumava receber ofícios da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS solicitando a fiscalização de uma empresa específica para subsidiar suas ações regressivas acidentárias?

☐ Não. Enquanto estive como coordenador de projeto isso não ocorreu.

☐ Sim. De forma eventual esses ofícios eram recebidos na SRTE/MT.

☐ Sim. De forma frequente esses ofícios eram recebidos na SRTE/MT.

☐ Outros. Especifique:

9. A SRTE/XX costumava receber ofícios da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS solicitando o encaminhamento de relatórios de análise de acidente de trabalho que tivessem sido produzidos pelos auditores para subsidiar suas ações regressivas acidentárias?

☐ Não. Enquanto estive como coordenador de projeto isso não ocorreu.

☐ Sim. De forma eventual esses ofícios eram recebidos na SRTE/XX.

☐ Sim. De forma frequente esses ofícios eram recebidos na SRTE/XX.

☐ Outros. Especifique:

10. Assinale as alternativas que correspondem à forma como eram estabelecidos os contatos entre a SRTE/XX e a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS para tratar sobre os encaminhamentos de relatórios de análise de acidentes de trabalho, ações integradas e afins?

☐ Os contatos eram realizados por e-mail.

☐ Os contatos eram realizados por ligações telefônicas.

☐ Os contatos eram realizados pelo encaminhamento de ofícios e dos relatórios de fiscalização.

☐ Além do encaminhamento de ofícios e dos relatórios de fiscalização foram realizadas reuniões eventuais.

☐ Além do encaminhamento de ofícios e dos relatórios de fiscalização eram realizadas reuniões periódicas.

☐ Não sei informar.

☐ Outros. Especifique:

11. Para fins de realização de entrevistas, na etapa posterior dessa pesquisa, nos casos em que houve contatos ou reuniões formais e/ou informais, identifique os servidores da SRTE/XX e da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS que estiveram presentes em tais ocasiões:

SRTE/XX: _____

Procuradoria do INSS: _____

12. O senhor esteve presente em reuniões/encontros entre a SRTE/XX e a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS para tratar sobre os encaminhamentos de relatórios de análise de acidentes de trabalho, ações integradas e afins?

☐ Nunca estive e não sei se ocorreram essas reuniões/encontros.

☐ Nunca estive, mas outros servidores participaram dessas reuniões/encontros.

☐ Sim, apenas em ocasiões eventuais.

☐ Sim, participava de forma frequente em tais reuniões/encontros.

☐ Outros. Especifique:

13. Nos casos em que o senhor esteve presente, que temas foram abordados nas reuniões e/ou contatos estabelecidos entre a SRTE/XX e a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS?

14. De que forma a relação entre a SRTE/XX e a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS influenciava na execução das fiscalizações de acidentes de trabalho?
() Nenhuma, porque as ações eram realizadas a partir do planejamento da inspeção do trabalho.

() De forma eventual, uma vez que as solicitações de fiscalização eram esporádicas.

() De forma frequente, uma vez que as solicitações de fiscalização eram rotineiras.

() Outros. Especifique:

APÊNDICE E – Roteiro de entrevista com os chefes de fiscalização

Objetivo da entrevista:

Entender as rotinas administrativas das unidades regionais em relação às ações e planejamento de análise de acidentes de trabalho e relação interinstitucional com a PFE-INSS.

Estrutura de questionamentos da entrevista:

- . identificação do entrevistado;
- . identificar as diretrizes e percepções da SIT com relação às ações de análise de acidentes de trabalho e ações interinstitucionais para fundamentação das ações regressivas acidentárias;
- . identificar a rotina de planejamento e execução das atividades de fiscalização dos acidentes de trabalho;
- . identificar a tramitação dos relatórios de análise de acidentes de trabalho;
- . identificar a existência de capacitação de servidores para análise de acidentes de trabalho;
- . identificar como eram as relações das unidades de inspeção do trabalho com a PFE-INSS;
- . permitir que o entrevistado traga outras informações que julgar necessárias.